



**Governo italiano**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*

# **LA CORRUZIONE IN ITALIA PER UNA POLITICA DI PREVENZIONE**

**Analisi del fenomeno,  
profili internazionali  
e proposte di riforma**

**Rapporto della Commissione per lo studio  
e l'elaborazione di proposte  
in tema di trasparenza e prevenzione  
della corruzione  
nella pubblica amministrazione**



## PRESENTAZIONE

*Il diffondersi delle pratiche corruttive mina la fiducia dei mercati e delle imprese, scoraggia gli investimenti dall'estero, determina quindi, tra i suoi molteplici effetti, una perdita di competitività del Paese.*

*È per queste ragioni che la lotta alla corruzione è stata assunta come una priorità del Governo.*

*Sono pertanto grato ai Ministri Cancellieri, Patroni Griffi e Severino per l'impegno profuso in questi mesi nel seguire l'iter del disegno di legge recante misure di contrasto alla corruzione.*

*Un contrasto alla corruzione che, come del resto suggerito dagli organismi internazionali impegnati su tale delicato fronte, passa per una strategia di tipo "integrato", essendo necessario elaborare ed attuare un'organica politica che miri al tempo stesso alla prevenzione ed alla repressione del fenomeno.*

*Come ben evidenziato nel Rapporto della Commissione istituita dal Ministro Patroni Griffi e coordinata dal Cons. Roberto Garofoli, particolare importanza assume la politica di prevenzione, volta ad incidere sulle ragioni ed occasioni della corruzione, con misure di tipo principalmente amministrativo.*

*Esprimo perciò vivo apprezzamento alla Commissione per la puntuale analisi delle dimensioni e dei costi del fenomeno, seguita dalla elaborazione di proposte di carattere tanto generale quanto settoriale, formulate anche tenendo conto del contesto internazionale.*

**Mario Monti**

*Presidente del Consiglio dei Ministri*



## PREFAZIONE

Come confermato dalle statistiche internazionali, la corruzione resta un fenomeno molto diffuso nel nostro paese.

Si tratta di una delle principali cause dell'inefficienza dei servizi destinati alla collettività, del dissesto delle finanze pubbliche, come pure della disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche. La corruzione, infatti, è causa di ingenti costi economici ma anche sociali, perché determina la compromissione del principio di uguaglianza, minando le pari opportunità dei cittadini, così da rivelarsi uno dei fattori di disgregazione sociale.

L'obiettivo di restituire qualità e autorevolezza alla pubblica amministrazione (centrale e periferica) passa, dunque, anche per il contrasto alla corruzione, da intendere peraltro in senso ampio, in essa ricomprendendo anche episodi che - sebbene inidonei ad integrare la fattispecie penale - sono comunque espressione di *maladministration*.

In tal senso, è necessario che nell'ordinamento siano introdotte - e nelle prassi amministrative attuate - le misure di prevenzione del fenomeno alla cui elaborazione ha atteso la *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione* da me istituita e che sono state prese in considerazione nella redazione di emendamenti governativi recepiti nel Disegno di legge recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", approvato dalla Camera dei Deputati il 14 giugno 2012.

Si tratta di un ventaglio di strumenti, tra loro anche diversi per ambito, rilevanza ed innovatività, ma che - unitariamente considerati - integrano quella politica di prevenzione della corruzione di cui il Paese ha senz'altro bisogno: strumenti, tra cui i piani di organizzazione in funzione di prevenzione, i codici di comportamento, l'innalzamento dei livelli di trasparenza e del sistema di responsabilità disciplinare, tutti volti a generare comportamenti virtuosi nei pubblici funzionari e ad assicurare la centralità e il valore dell'etica pubblica.

**Filippo Patroni Griffi**

*Ministro per la pubblica amministrazione*



## INTRODUZIONE

Con decreto del 23 dicembre 2011 il Ministro Filippo Patroni Griffi ha istituito la *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, onorandomi del compito di coordinarla.

Dopo aver depositato, lo scorso gennaio, proposte emendative al disegno di legge in materia di anticorruzione - in larga parte recepite nel testo approvato dalla Camera dei Deputati e oggi al vaglio del Senato - la Commissione, anche all'esito di confronti avuti con delegazioni dell'OCSE, presenta il Rapporto finale sulla corruzione nella pubblica amministrazione.

L'analisi svolta - di tipo generale nella prima parte del Rapporto, di carattere settoriale nella seconda - ha confermato l'esigenza di una politica integrata che, in uno al rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo, contempra l'introduzione nell'ordinamento (o il potenziamento laddove già esistenti) di strumenti di prevenzione volti ad incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione. In tal senso si coglie una accezione ampia di corruzione, che esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, comprendendo episodi che si risolvono nel risvolto in negativo dell'integrità pubblica.

Nell'analisi del fenomeno ci si è interrogati sulle ragioni del diffondersi della corruzione: gli esiti delle riflessioni al riguardo svolte hanno indotto la Commissione a ritenere che nel contrasto alla corruzione assumono centralità gli strumenti di carattere preventivo.

Come evidenziato nella prima parte del Rapporto, si è invero registrata una metamorfosi quantitativa e qualitativa del fenomeno corruttivo nel nostro Paese, non più aggredibile, quindi, con il solo strumentario penale, di cui pure si impone un adeguamento e rafforzamento coerenti con il mutato contesto empirico-criminologico.

Quanto alla metamorfosi quantitativa, il raffronto tra i dati giudiziari e quelli relativi alla percezione del fenomeno corruttivo induce a ritenere la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione "*praticata*" e corruzione "*denunciata* e

*sanzionata*”: mentre la seconda si è in modo robusto ridimensionata, la prima è ampiamente lievitata, come dimostrano i dati sul *Corruption Perception Index* di *Transparency International*, le cui ultime rilevazioni collocano l’Italia al sessantanovesimo posto (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni.

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

La diffusività assunta dal fenomeno corruttivo non può che sollecitare, dunque, l’implementazione di una politica di tipo integrato e coordinato, con l’elaborazione di misure di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

L’intervento di una politica siffatta è reso necessario anche in considerazione dei costi implicati dal fenomeno corruttivo, diretti e indiretti. In un’ottica sistemica è particolarmente gravoso l’impatto sulla crescita del Paese, la diffusione del fenomeno corruttivo alterando, in primo luogo, la libera concorrenza e favorendo la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni. È stato, altresì, calcolato che ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione, come redatta da *Transparency International*, provoca la perdita del sedici per cento degli investimenti dall’estero.

Sollecitazioni all’adozione di misure efficaci di prevenzione sono pervenute all’Italia dal GRECO (il Gruppo di Stati contro la corruzione istituito in seno al Consiglio d’Europa), dopo aver rilevato la percezione della corruzione alla stregua di “*fenomeno consueto e diffuso*”, che interessa diversi settori di attività (dall’urbanistica agli appalti pubblici passando per la sanità).

Muovendo anche dalle indicazioni fornite dal contesto internazionale la Commissione ha atteso alla elaborazione di diverse proposte volte a promuovere meccanismi di prevenzione del fenomeno corruttivo. Anzitutto, lo sviluppo, presso le p.a., di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché la costituzione di un adeguato assetto gestionale, ispirato a modelli di



*risk management*, sulla falsariga dei modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. Ciò al fine di individuare i settori nei quali è più probabile si annidi il rischio corruttivo e, conseguentemente, approntare soluzioni organizzative adeguate ad abatterlo o ridurlo, tenendo conto degli indirizzi elaborati da un'Autorità indipendente, responsabile di una politica nazionale di prevenzione della corruzione.

Nel quadro della promozione e dello sviluppo dell'integrità nel settore pubblico, che si traduce, secondo l'OCSE, nella "*application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organizations*", la Commissione propone la valorizzazione di codici di condotta, l'introduzione di più specifiche ipotesi di incompatibilità, incandidabilità e ineleggibilità, la previsione di limiti ai conflitti di interesse, una disciplina volta a rendere trasparente l'attività di rappresentazione degli interessi (c.d. lobby), il rafforzamento della responsabilità disciplinare oltre che dei livelli di trasparenza.

Ancora, nel Rapporto si propone un'adeguata tutela di chi denuncia i fenomeni corruttivi, cd. *whistleblower*, oltre un sistema di premialità, come già adottato in altri ordinamenti.

Alle misure sopra enunciate deve accompagnarsi la promozione della cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica, tanto in sede di selezione del personale quanto nella fase dell'aggiornamento e della specializzazione, avendo particolare riguardo a coloro che operano nei settori più esposti al rischio corruzione.

Nella prospettiva di un'efficace politica di prevenzione la Commissione sollecita anche la valorizzazione, nel contrasto alla corruzione, degli strumenti di autoregolamentazione di cui le associazioni imprenditoriali, e segnatamente Confindustria, si sono dotate nella lotta alla criminalità mafiosa.

La seconda parte del Rapporto è dedicata all'approfondimento di lacune e criticità che, nella prospettiva del contrasto alla corruzione, connotano la disciplina di tre importanti settori dell'Amministrazione pubblica: la sanità, gli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture, il governo del territorio, a cui si aggiunge la trattazione del trasversale tema dei controlli.

Su ciascuno dei settori e dei temi indicati la Commissione ha elaborato e svolto un piano di audizioni istituzionali, oltre che di qualificati esperti delle materie, all'esito delle quali ha elaborato specifiche proposte che promuovono misure di prevenzione per ciascuno degli ambiti esaminati.

Al Rapporto si è ritenuto di allegare, in appendice, talune schede di sintesi recanti le principali riflessioni e proposte formulate, nonché una raccolta dei più rilevanti atti internazionali riguardanti la prevenzione del fenomeno corruttivo.

Un sentito ringraziamento devo porgere, per il grande impegno profuso in questi mesi, ai componenti della Commissione Raffaele Cantone (Magistrato della Corte di Cassazione), Ermanno Granelli (Magistrato della Corte dei Conti), Bernardo Giorgio Mattarella (Professore ordinario di diritto amministrativo), Francesco Merloni (Professore ordinario di diritto amministrativo), Giorgio Spangher (Professore ordinario di procedura penale).

Un ringraziamento, ancora, per la importante collaborazione prestata, ai magistrati Achille Bianchi, Noemi Coraggio e Olga Pirone, alla professoressa Lucia Scaffardi, ai dottori Maria Rosaria Boncompagni, Monica Cappelletti, Eleonora Cavalieri, Floriana Lisena, Marianna Scali, Marco Tomassetti.

**Roberto Garofoli**

*Coordinatore della Commissione*

## SOMMARIO

|  |     |
|--|-----|
| <i>Presentazione</i> di Mario Monti.....         | III |
| <i>Prefazione</i> di Filippo Patroni Griffi..... | V   |
| <i>Introduzione</i> di Roberto Garofoli.....     | VII |

### PARTE I

#### **COMPITI E ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE. RIFLESSIONI E PROPOSTE DI SISTEMA**

|  |    |
|--|----|
| 1. La Commissione: istituzione e mandato affidato.....   | 3  |
| 2. I lavori della Commissione.....   | 4  |
| 3. La diffusione del fenomeno: i dati giudiziari, i dati<br>relativi alla percezione e quelli tratti dall'esperienza diretta<br>degli intervistati.....                | 5  |
| 3.1. I dati giudiziari.....  | 7  |
| 3.2. I dati relativi alla percezione della corruzione.....   | 9  |
| 3.3. I dati tratti dall'esperienza diretta degli intervistati.....   | 11 |
| 3.4. L'analisi dei dati: la metamorfosi quantitativa e<br>qualitativa del fenomeno corruttivo e la necessità di<br>elaborare una politica integrata di contrasto. .... | 12 |
| 4. I costi del fenomeno.....   | 16 |
| 5. Le spiegazioni del fenomeno. ....   | 19 |
| 6. Il contesto internazionale. ....  | 21 |
| 7. La politica di contrasto alla corruzione in Italia. ....  | 29 |
| 8. La prevenzione: le misure proposte.....   | 30 |

|  |    |
|--|----|
| 8.1. I piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruzione. ....   | 34 |
| 8.1.1. Il <i>risk management</i> nel contesto internazionale. ....   | 35 |
| 8.1.2. Le proposte. ....   | 38 |
| 8.1.3. Piano nazionale anticorruzione e piani di organizzazione in funzione di prevenzione negli enti locali, il ruolo di Prefetti e Segretari comunali e provinciali. ....        | 42 |
| 8.2. Le regole di integrità. ....  | 46 |
| 8.2.1. Incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità. ....  | 47 |
| 8.2.2. Codici di condotta. ....  | 49 |
| 8.2.2.1. L'esperienza internazionale. ....   | 50 |
| 8.2.2.2. L'esperienza italiana. ....   | 56 |
| 8.2.3. Responsabilità disciplinare. ....   | 59 |
| 8.3. Trasparenza. ....   | 60 |
| 8.3.1. Trasparenza e procedimentalizzazione dell'attività di rappresentanza di interessi (cd. <i>lobbying</i> ): le diverse ipotesi di disciplina e il quadro sovranazionale. .... | 63 |
| 8.3.1.1. Il quadro nazionale: le leggi regionali della Toscana e del Molise, la disciplina regolamentare del Ministro delle politiche agricole e forestali. ....                   | 69 |
| 8.3.1.2. Le proposte della Commissione. ....   | 70 |
| 8.4. <i>Whistleblowing</i> : il contesto internazionale. ....  | 72 |
| 8.4.1. Tutela e premialità del <i>whistleblower</i> nell'ordinamento italiano. ....  | 77 |
| 8.5. Formazione e promozione della cultura della legalità. ....  | 76 |
| 8.6. Codici di autoregolamentazione delle imprese. ....  | 80 |

## PARTE II

### I SINGOLI SETTORI

|               |    |
|---------------|----|
| Premessa..... | 85 |
|---------------|----|

#### SANITÀ

|   |     |
|---|-----|
| 1. Dimensioni del settore e andamento della spesa sanitaria negli ultimi anni.....  | 89  |
| 2. La selezione e il conferimento degli incarichi dei direttori generali delle aziende sanitarie.....   | 91  |
| 3. I poteri e lo stato giuridico dei direttori generali: nomina del direttore sanitario e amministrativo, limiti temporali al mandato del direttore generale..... | 95  |
| 4. Le regole di comportamento del personale: <i>pantouflage</i> e codici di comportamento.....  | 97  |
| 5. Il sistema dei controlli.....  | 98  |
| 6. Gli acquisti.....  | 101 |
| 7. I pagamenti: i ritardi e le regole per stabilire le priorità.<br>Il ruolo delle società di <i>factoring</i> .....  | 102 |

#### APPALTI PUBBLICI

|   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa e dimensioni del settore degli appalti pubblici.....                  | 107 |
| 2. Profili critici.....   | 111 |
| 2.1. Profili ordinamentali. La <i>iper</i> regolamentazione del settore.....      | 111 |
| 2.2. Profili strutturali.....   | 114 |
| 2.2.1. Polverizzazione e scarsa competenza tecnica delle stazioni appaltanti..... | 115 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.2.2. Frammentazione della domanda e dell'offerta. ....                | 116 |
| 2.3. Programmazione economico-finanziaria. ....                         | 117 |
| 2.4. Progettazione. ....  | 117 |
| 2.5. Procedure di gara. ....  | 120 |
| 2.5.1. Elaborazione dei bandi. ....                                     | 124 |
| 2.5.2. Requisiti di partecipazione e relativa verifica: le<br>SOA. .... | 124 |
| 2.5.3. Aggiudicazione. ....   | 130 |
| 2.6. Esecuzione e collaudo. ....  | 132 |
| 2.6.1. Subappalto. ....   | 133 |
| 3. Proposte. ....   | 135 |

## **GOVERNO DEL TERRITORIO**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Caratteri del settore. ....  | 153 |
| 1.1. La disciplina amministrativa. ....   | 157 |
| 2. Alcune risposte di tipo generale ai rischi di corruzione. ....   | 158 |
| 3. I punti di attenzione della Commissione: revocabilità dei<br>piani e accordi urbanistici. ....   | 159 |
| 3.1. Limiti alla revocabilità dei piani urbanistici comunali. ....  | 160 |
| 3.2. Specifica disciplina degli accordi urbanistici. Il<br>dibattito pubblico nei procedimenti relativi alle<br>trasformazioni urbanistiche. .... | 161 |
| 4. Altri interventi possibili: l'organizzazione amministrativa<br>delle funzioni. ....  | 167 |
| 5. La trasparenza. ....   | 168 |

## **CONTROLLI**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Caratteri del settore e profili critici. .... | 171 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 1.1. Controlli e prevenzione alla corruzione.....                               | 171 |
| 1.2. Tipologie di controlli.....  | 174 |
| 1.3. Profili critici del settore.....   | 174 |
| 2. Controlli interni.....   | 177 |
| 2.1 Profili generali.....   | 177 |
| 2.2 Profili critici.....  | 178 |
| 2.3. Proposte.....  | 178 |
| 3. Controlli esterni.....   | 180 |
| 3.1. Il controllo esterno della Corte dei Conti. Profili critici.....           | 180 |
| 3.2. Proposte: le ispezioni randomizzate.....                                   | 181 |
| 3.3. Servizi ispettivi della finanza pubblica della ragioneria dello Stato..... | 184 |
| 4. Controlli negli enti locali.....   | 185 |
| 4.1 Profili generali.....   | 185 |
| 4.2. Profili critici.....   | 186 |
| 4.3. Il ruolo dei segretari comunali.....                                       | 187 |
| 4.4. Proposte.....  | 187 |

## **APPENDICE**

### **I. SCHEDE DI SINTESI**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Corruzione nel settore pubblico.....    | 193 |
| 2. La prevenzione: le misure proposte..... | 204 |
| 3. I singoli settori.....                  | 221 |
| 3.1. Sanità.....                           | 221 |
| 3.2. Appalti pubblici.....                 | 228 |
| 3.3. Governo del territorio.....           | 235 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 3.4. Controlli..... | 242 |
|---------------------|-----|

## II. ATTI INTERNAZIONALI

### Sezione I – OCSE

|   |     |
|---|-----|
| 1. <i>Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying</i> , 18 febbraio 2010.....  | 249 |
| 2. <i>Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service</i> , 23 aprile 1998..... | 256 |

### Sezione II – Consiglio d'Europa

|   |     |
|---|-----|
| 1. GRECO, <i>Compliance Report on Italy</i> , 27 maggio 2011.....                           | 263 |
| 2. GRECO, <i>Evaluation Report on Italy</i> , 2 luglio 2009.....                            | 283 |
| 3. <i>Civil Law Convention on Corruption</i> , 4 novembre 1999.....                         | 330 |
| 4. <i>Twenty Guiding Principles For The Fight Against Corruption</i> , 6 novembre 1997..... | 338 |

### Sezione III – ONU

|   |     |
|---|-----|
| 1. <i>United Nations Convention against Corruption</i> , 31 ottobre 2003..... | 341 |
|---|-----|

### Sezione IV – Unione Europea

|   |     |
|---|-----|
| 1. Risoluzione del Parlamento europeo sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione, 15 settembre 2011.....   | 361 |
| 2. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, <i>Fighting corruption in the EU</i> , 6 giugno 2011..... | 368 |



|  |     |
|--|-----|
| 3. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, <i>Politica globale dell'UE contro la corruzione</i> , 28 maggio 2003..... | 391 |
|--|-----|



## **PARTE PRIMA**

### **COMPITI E ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE. RIFLESSIONI E PROPOSTE DI SISTEMA**

1. La Commissione: istituzione e mandato affidato. 2. I lavori della Commissione. 3. La diffusione del fenomeno: i dati giudiziari, i dati relativi alla percezione e quelli tratti dall'esperienza diretta degli intervistati. 3.1. I dati giudiziari. 3.2. I dati relativi alla percezione della corruzione. 3.3. I dati tratti dall'esperienza diretta degli intervistati. 3.4. L'analisi dei dati: la metamorfosi quantitativa e qualitativa del fenomeno corruttivo e la necessità di elaborare una politica integrata di contrasto. 4. I costi del fenomeno. 5. Le spiegazioni del fenomeno. 6. Il contesto internazionale. 7. La politica di contrasto alla corruzione in Italia. 8. La prevenzione: le misure proposte 8.1. I piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruzione. 8.1.1. Il *risk management* nel contesto internazionale. 8.1.2. Le proposte. 8.1.3. Piano nazionale anticorruzione e piani di organizzazione in funzione di prevenzione negli enti locali, il ruolo di Prefetti e Segretari comunali e provinciali. 8.2. Le regole di integrità. 8.2.1. Incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità. 8.2.2. Codici di condotta. 8.2.2.1. L'esperienza internazionale. 8.2.2.2. L'esperienza italiana. 8.2.3. Responsabilità disciplinare. 8.3. Trasparenza. 8.3.1. Trasparenza e procedimentalizzazione dell'attività di rappresentanza di interessi (cd. *lobbying*): le diverse ipotesi di disciplina e il quadro sovranazionale. 8.3.1.1. Il quadro nazionale: le leggi regionali della Toscana e del Molise, la disciplina regolamentare del Ministro delle politiche agricole e forestali. 8.3.1.2. Le proposte della Commissione. 8.4. *Whistleblowing*: il contesto internazionale. 8.4.1. Tutela e premialità del *whistleblower* nell'ordinamento italiano. 8.5. Formazione e promozione della cultura della legalità. 8.6. Codici di autoregolamentazione delle imprese.



## **1. La Commissione: istituzione e mandato affidato.**

Con decreto del 23 dicembre 2011 il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha istituito la *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione* (d'ora in avanti "la Commissione").

La Commissione è così composta:

coordinatore

**Roberto GAROFOLI** (Magistrato del Consiglio di Stato)

componenti

**Raffaele CANTONE** (Magistrato della Corte di Cassazione)

**Ermanno GRANELLI** (Magistrato della Corte dei Conti)

**Bernardo Giorgio MATTARELLA** (Professore ordinario di diritto amministrativo)

**Francesco MERLONI** (Professore ordinario di diritto amministrativo)

**Giorgio SPANGHER** (Professore ordinario di procedura penale).

In particolare, la Commissione ha ricevuto dal Ministro un doppio mandato:

**a.** da un lato, quello di formulare, in un arco temporale contenuto, alcune proposte di emendamento al disegno di legge in materia di anticorruzione (A.C. 4434), volte a rafforzare le misure di contrasto della corruzione ivi previste, in specie quelle relative alla prevenzione del fenomeno (mandato assolto con rapporto

depositato in data 30 gennaio 2012 e consultabile sul sito *www.funzionepubblica.it*;

**b.** dall'altro, quello di predisporre, in un arco temporale più esteso, un Rapporto in materia di anticorruzione, diretto, principalmente, ad identificare politiche, modalità e misure, generali e settoriali, di prevenzione della corruzione nel settore pubblico.

## **2. I lavori della Commissione.**

La Commissione, riunitasi per la prima volta in data 11 gennaio 2012, ha incontrato a Palazzo Vidoni, nella seduta del 18 gennaio 2012, una delegazione OCSE. Il confronto si è svolto sui principali temi riguardanti la prevenzione e la repressione della corruzione. La delegazione ha rappresentato le esperienze dei Paesi dell'area OCSE in materia di contrasto alla corruzione, fornendo un utile apporto ai lavori della Commissione.

Dopo il deposito, in data 30 gennaio 2012, del primo Rapporto recante proposte di emendamento al disegno di legge in materia di anticorruzione A.C. 4434 (proposte in larga parte recepite nel testo approvato dalla Camera dei Deputati in data 14 giugno 2012 e oggi al vaglio del Senato), la Commissione ha proseguito l'analisi del fenomeno della corruzione pubblica, delle sue cause e dei possibili rimedi anche approfondendo le lacune e le criticità che, nella prospettiva del contrasto alla corruzione, connotano la disciplina di tre importanti settori dell'Amministrazione pubblica:

- la sanità;

- gli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture;
- il governo del territorio.

La Commissione ha ritenuto, anche, di soffermarsi sul tema dei controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'Amministrazione.

Su ciascuno dei settori e dei temi suindicati la Commissione ha elaborato e svolto un Piano di audizioni istituzionali, oltre che di qualificati esperti delle materie.

In particolare, sono stati ascoltati per il settore appalti il Presidente dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, Sergio Santoro, il Consigliere di Stato, Rosanna De Nictolis e il Procuratore Aggiunto della Procura di Roma, Nello Rossi.

Per il settore urbanistica, il Professore ordinario Paolo Urbani e l'architetto Daniel Modigliani.

Per il settore sanità, il professore Guido Carpani, Capo di Gabinetto del Ministro della Salute.

All'esito del lavoro svolto, la Commissione consegna al Ministro della Pubblica Amministrazione Patroni Griffi il presente Rapporto.

### **3. La diffusione del fenomeno: i dati giudiziari, i dati relativi alla percezione e quelli tratti dall'esperienza diretta degli intervistati.**

All'illustrazione delle proposte di carattere generale e settoriale la Commissione ritiene utile anteporre alcune sintetiche considerazioni relative alla "corruzione amministrativa", al relativo contesto normativo, anche internazionale, alle principali politiche di prevenzione che è possibile elaborare ed attuare.

Giova muovere citando alcuni dati, utili a dare atto delle dimensioni che la corruzione ha assunto nel nostro Paese: tanto nella consapevolezza, peraltro, che “misurare” la corruzione è compito non certo agevole attesa l’affidabilità solo tendenziale degli indicatori utilizzabili nel quantificare la quota non giudiziariamente emersa del fenomeno.

Come è stato sostenuto, con riferimento al contesto italiano, nel Rapporto GRECO (*Group of States against corruption*) del 2011, “*La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico, ecc. (...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso*”<sup>1</sup>.

È quanto emerge osservando i dati relativi al fenomeno della corruzione in Italia nell’ultimo decennio.

Nel citarli, è opportuno distinguere tra:

- dati tratti dalle rilevazioni giudiziarie;
- dati desunti all’esito dell’applicazione di talune metodologie volte a fotografare la percezione del fenomeno;
- dati che danno atto dell’esperienza diretta degli intervistati (non già quindi della mera percezione).

---

<sup>1</sup> Rapporto di valutazione sull’Italia adottato dal GRECO, 27 maggio 2011, Greco Eval RC-I/II Rep (2011) 1E



### 3.1. I dati giudiziari.

Quanto ai dati tratti dalle rilevazioni giudiziarie, è opportuno premettere alcune sintetiche considerazioni concernenti la rilevanza ed utilità degli stessi nel ricostruire l'effettiva consistenza del fenomeno corruttivo.

Come già sostenuto, invero, non è consentito non tener conto di alcuni fattori.

Da un lato, infatti, è necessario prendere atto del ritardo con cui i dati in questione sono elaborati rispetto al momento di effettiva consumazione della fattispecie corruttiva.

Dall'altro – e si tratta di circostanza ancor più significativa - occorre considerare che i dati giudiziari di seguito indicati sono inevitabilmente condizionati dall'effettivo tasso di efficienza del sistema giudiziario e dal tasso di fiducia nutrita nello stesso: non vi è dubbio, invero, che come un aumento del numero delle condanne può non dipendere dal mero aumento del livello di corruzione, ma da un miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, una riduzione del numero delle denunce può, al tempo stesso, essere determinata da una perdita di fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario e non da una riduzione del fenomeno corruttivo.

A ciò si aggiunga che la misurazione del fenomeno corruttivo condotta sulla base dei soli dati giudiziari non si presta ad una compiuta ed adeguata comparazione internazionale, attese le differenze delle regole giuridiche e dei sistemi giudiziari dei diversi

contesti<sup>2</sup>.

Tanto chiarito, dalle statistiche giudiziarie (riferite a denunce, arresti, condanne) – che naturalmente riguardano la sola parte emersa del fenomeno, presentando un carattere oggettivo, oltre che dettagliato e disaggregato per settori - è dato ricostruire una dinamica discendente non solo per quel che attiene ai numeri dei delitti di corruzione e concussione consumati (dai 311 casi del 2009 ai 223 del 2010), ma anche a quelli riguardanti le persone denunciate (dalle 1821 del 2009 alle 1226 del 2010) e i soggetti condannati per i medesimi reati in via definitiva (dai 341 del 2007 ai 295 del 2008)<sup>3</sup>.

Volendo utilizzare dati relativi ad un orizzonte temporale più esteso, è utile considerare che, sulla base delle fonti Istat, il numero delle persone coinvolte e dei reati denunciati per corruzione e concussione, in crescita dal 1992, dopo aver raggiunto il picco dei 2.000 delitti e delle oltre 3.000 persone denunciate nel 1995, si è ridotto a circa un terzo per i reati e della metà per le persone nel 2006. Parimenti, con riferimento al numero di condanne per reati di corruzione, si passa da un massimo di oltre 1700 condanne per reati di corruzione nel 1996 alle appena 239 del 2006 (quasi un settimo di 10 anni prima).

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Monteduro, *La corruzione: definizione, estensione, cause, effetti e politiche di prevenzione*, Università di Roma Tor Vergata, 2012, 16; G. Gabbuti, *Combattere la corruzione si può e si deve*, Roma, convegno del 9 luglio 2012, organizzato nell'ambito del Master di II livello in "Procurement Management, approvvigionamenti e appalti" dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, in [www.masterprocurement.it/index.php?area=Master&sub=pagina&p=106](http://www.masterprocurement.it/index.php?area=Master&sub=pagina&p=106).

<sup>3</sup> Dati tratti dal sistema di indagine della polizia criminale - Servizio di analisi criminale Ministero dell'interno, riportati nella *Relazione annuale al Parlamento del Saet*, maggio 2011, consultabile all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>.

### 3.2. I dati relativi alla percezione della corruzione.

Ben differenti sono i dati desunti all'esito dell'applicazione di talune metodologie volte a fotografare la percezione del fenomeno, convergenti nell'attestare una diffusione negli ultimi anni della corruzione avvertita<sup>4</sup>.

Tale criterio di misurazione si riferisce alla corruzione in un'accezione ampia, comprensiva della deviazione da regole morali comunemente accettate, considerando la percezione del fenomeno anche nella sua dimensione latente.

In proposito, le ultime rilevazioni del *Corruption Perception Index* (CPI), compiute da *Transparency International*<sup>5</sup> – basate sulle opinioni di esperti e professionisti - collocano l'Italia al sessantanovesimo posto (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni.

Nell'ultima rilevazione dell'indice CPI (che si sviluppa su una scala da 1 a 10, dove 10 individua l'assenza di corruzione), pubblicata il 1° dicembre 2011, all'esito della valutazione di 182 Paesi, l'Italia si è attestata a 3.9 contro il 6.9 della media OCSE.

---

<sup>4</sup> Le misurazioni fondate sulla percezione del fenomeno presentano vantaggi e svantaggi speculari rispetto a quelli ascrivibili ai dati giudiziari: le prime consentono la comparazione a livello internazionale, il riscontro di aspetti di rilievo per le politiche di prevenzione e promozione dell'integrità oltre che di profili utili per determinare gli effetti della corruzione. D'altra parte i dati fondati sulla percezione sono soggetti a rapidi cambiamenti non supportati da una ragione di carattere oggettivo, oltre che destinati a soffrire il condizionamento, a livello locale, da parte di interpretazioni e schemi culturali diversificati rispetto a ciò che integra o meno corruzione.

<sup>5</sup> *Transparency International* è una Ong internazionale per la lotta alla corruzione il cui annuale *Corruption perception index*, fondato sulle opinioni di osservatori privilegiati secondo analisi di 13 organizzazioni indipendenti, è molto utilizzato nella ricerca scientifica. Cfr. [cpi.transparency.org/cpi2011/results/](http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/) e [www.transparency.it/ind\\_ti.asp?idNews=197&id=cpi](http://www.transparency.it/ind_ti.asp?idNews=197&id=cpi).

Le rilevazioni effettuate da *Transparency International* attraverso il *Global corruption barometer* consentono altresì di valutare la percezione del fenomeno corruttivo da parte dei cittadini con riferimento a specifiche istituzioni.

Per il biennio 2010/2011 in Italia il primato spetta alla corruzione politica, seguita da quella del settore privato e della pubblica amministrazione<sup>6</sup>.

L'indice CPI è stato ulteriormente elaborato in considerazione del rapporto che, generalmente, lega la corruzione al reddito *pro capite* e all'indice di sviluppo umano (*Human Development Index*, HDI), pervenendosi alla formulazione dell'*Excess Perceived Corruption Index* (EPCI), che misura quanto un Paese si discosta dai valori di corruzione attesi. Secondo quest'ultimo indice l'Italia si collocherebbe al penultimo posto nella classifica formata dai Paesi considerati dall'indice CPI di *Transparency International*, "battuta" solo dalla Grecia<sup>7</sup>.

Relativamente alla percezione del fenomeno corruttivo, analoga tendenza registra la Banca mondiale attraverso le ultime rilevazioni del *Rating of control of corruption* (RCC) – basate sulle opinioni di imprese e cittadini - che collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa e con un *trend* che evidenzia un costante

---

<sup>6</sup> Cfr. [gcb.transparency.org/gcb201011/in\\_detail/](http://gcb.transparency.org/gcb201011/in_detail/). L'indice di percezione della corruzione del settore va da 1 (non corrotto) a 5; le rilevazioni effettuate attribuiscono 4.4 ai partiti, 4 al Parlamento, 3.7 al settore privato e alla pubblica amministrazione. Inoltre, il 64% degli intervistati ritiene inefficace la risposta del governo ai problemi di corruzione nazionale.

<sup>7</sup> L'EPCI è stato elaborato nell'ambito del Progetto integrità della Scuola superiore della pubblica amministrazione, cfr. [integrita.sspa.it](http://integrita.sspa.it). Ciò al fine di costruire una "graduatoria" della corruzione dei Paesi del mondo che tenesse anche conto della loro ricchezza e/o grado di sviluppo.

peggioramento negli ultimi decenni<sup>8</sup>.

### 3.3. I dati tratti dall'esperienza diretta degli intervistati.

Una ulteriore metodologia di misurazione si basa sull'utilizzo di indici che rilevano l'esperienza diretta degli intervistati (non già quindi la mera percezione) di episodi di corruzione. Anche tale approccio si riferisce ad un'accezione ampia di corruzione, misurando l'esperienza diretta del fenomeno, colto pure nella sua dimensione latente.

Al riguardo un sondaggio del 2009 di Eurobarometro mostra che la percentuale di cittadini italiani che hanno ricevuto la richiesta o l'offerta di una tangente negli ultimi 12 mesi di riferimento è pari al 17 per cento (quasi il doppio della media dei paesi UE, pari, invece, al 9 per cento)<sup>9</sup>.

I dati per il 2011 mostrano una leggera flessione, atteso che è il 12 per cento degli italiani intervistati a dichiarare di essere stato destinatario di richieste o di offerte di una tangente negli ultimi 12 mesi, a fronte di una media europea dell'8 per cento<sup>10</sup>.

Ancora, una rilevazione del *Global corruption barometer* 2010 di *Transparency International* indica che, tra il 2009 e il 2010, il 13 per cento dei cittadini (a fronte della media del 5 per cento nei paesi dell'Unione europea) ha dichiarato di aver pagato – direttamente o

---

<sup>8</sup> Cfr. [info.worldbank.org/governance/wgi/](http://info.worldbank.org/governance/wgi/). Per l'indice RCC si va da 0 a 100, dove 100 indica l'assenza di corruzione. L'Italia ha registrato negli anni un progressivo allontanamento dalla soglia massima, passando dal valore 82, rilevato nel 2000, ad un indice pari a 59 per il 2009.

<sup>9</sup> Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption*, 325, wave 72.2., Brussels, November, 2009.

<sup>10</sup> Special Eurobarometer 374, *Corruption*, wave EB76.1, February, 2012.

tramite un familiare – tangenti nell'erogazione di diversi servizi pubblici (nello specifico, il 10 per cento nei contatti col sistema sanitario; il 3.8 per cento con la polizia; il 6.4 per cento per il rilascio di licenze e permessi; l'8.7 per cento per *utilities*; il 6.9 per cento con il fisco; il 13.9 in procedure doganali; il 28.8 col sistema giudiziario). Quanto alle motivazioni che hanno indotto alla dazione, il 2.8 per cento ha pagato la tangente per evitare problemi con le autorità; l'1.5 per cento per accelerare le procedure; l'1.3 per cento per ottenere un servizio cui aveva diritto<sup>11</sup>.

### **3.4. L'analisi dei dati: la metamorfosi quantitativa e qualitativa del fenomeno corruttivo e la necessità di elaborare una politica integrata di contrasto.**

Il raffronto tra le prime due tipologie di dati indicati induce a ritenere la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “praticata” e corruzione “denunciata e sanzionata”: se la prima è ampiamente lievitata, la seconda, invece, si è in modo robusto ridimensionata.

In proposito, i dati sul *Corruption Perception Index*, dal 2005 al 2011, mostrano come la corruzione percepita nel settore pubblico, legata principalmente al numero di casi esistenti ma non scoperti (c.d. «numero oscuro»), sia aumentata in maniera evidente<sup>12</sup>.

Se i dati sulla corruzione “denunciata e sanzionata” si collocano, quindi, su livelli medio-bassi, quelli relativi al livello di percezione

---

<sup>11</sup> Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2010, Transparency International dataset 2003-2010.

<sup>12</sup> Cfr. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

si assestano su posizioni molto elevate.

Si tratta di una discrasia che, ad avviso della Commissione, va ricondotta al carattere in gran parte sommerso del fenomeno della corruzione, per più ragioni sfuggente all'accertamento e alla repressione penale.

Diverse le ragioni che rendono disagevole l'emersione dei fatti corruttivi.

Su un primo fronte, viene in considerazione la struttura del reato di corruzione, considerato a natura sinallagmatica, nel quale, quindi, corrotto e corruttore ottengono vicendevolmente vantaggi e sono “entrambi” esposti a responsabilità penale e quindi “entrambi” attenti ad occultare il fatto corruttivo.

A ciò si aggiunga il dato della scarsa propensione a denunciare i fatti di corruzione propria delle vittime che pure ne siano a conoscenza: si pensi all'impresa che, partecipando ad una procedura di evidenza pubblica per l'affidamento di un appalto, sia in concorrenza con l'impresa che, nel corso della gara, corrompe i componenti della commissione.

Una scarsa propensione alla denuncia che, nelle analisi condotte<sup>13</sup>, è stata almeno in parte ricondotta all'esistenza di articolati meccanismi destinati a premiare chi li osserva e a sanzionare con l'esclusione dal mercato chi li viola.

A ciò si aggiunga la difficoltà dello strumento penalistico a

---

<sup>13</sup> G. Forti, *Il diritto penale e il problema della corruzione dieci anni dopo*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite"*, Milano, 2003, 85 ss.

contrastare adeguatamente un fenomeno profondamente modificatosi, non solo perché divenuto a larghissima diffusione e non più episodico, ma anche in quanto interessato da una metamorfosi criminologica del fatto corruttivo di tipo “qualitativo”, destinata ad incidere sui soggetti del patto corruttivo e sul contenuto del *factum sceleris*.

Quanto ai soggetti, invero, il fatto di corruzione, perdendo sovente il suo tradizionale carattere duale, si connota per il coinvolgimento di soggetti ulteriori, destinati a svolgere funzioni di intermediazione e di filtro.

Quanto al contenuto del patto corruttivo, le inchieste hanno messo in evidenza che non di rado:

- il pubblico agente corrotto si impegna non già ad adottare un atto del proprio ufficio, quanto piuttosto a far valere il suo peso istituzionale sul pubblico agente competente all’emanazione dell’atto cui è interessato il corruttore, esercitando un’attività di influenza;
- la prestazione resa dal corrotto, lungi dal materializzarsi in un’attività ben determinata, quale l’adozione di uno specifico atto amministrativo, finisce per “rarefarsi”, avendo ad oggetto la generica funzione o qualità del pubblico agente, il quale si impegna ad assicurare protezione al corruttore nei suoi futuri rapporti con l’amministrazione;
- la stessa tangente, anziché consistere nella classica dazione di denaro, è occultata da articolati meccanismi di triangolazione.



Infine, occorre considerare l'interrelazione tra criminalità organizzata e tasso di sommersione del fenomeno corruttivo, come attestata dalla bassa incidenza delle denunce di reati connessi alla corruzione nelle aree del territorio tradizionalmente più afflitte dalla presenza della grande criminalità.

Si tratta di dati e di analisi da cui non è consentito prescindere in sede di elaborazione di un'adeguata politica di contrasto.

In specie, la diffusività e sistematicità del fenomeno corruttivo, in uno alle suindicate caratteristiche che sempre più di frequente lo stesso assume, impongono, invero, di elaborare ed implementare una politica di contrasto di tipo integrato e coordinato, affidata non solo allo strumento di tipo penale-repressivo, di cui pure si rende necessario un aggiornamento e rafforzamento che tenga conto del mutato contesto empirico-criminologico, ma anche e - prima ancora - a misure di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

Una politica integrata, dunque, che oltre a rafforzare, pure sempre nel rispetto dei fondamentali principi garantistici e di tipicità propri del sistema penale, i rimedi di tipo repressivo, sia volta ad introdurre nell'ordinamento (o a potenziarli laddove già esistenti) strumenti di prevenzione volti a incidere sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione.

Una politica di cui si avverte imperiosa l'urgenza attesi i "costi" che un fenomeno corruttivo, quale quello di cui sono state indicati i profili quantitativi e qualitativi, comporta.

#### 4. I costi del fenomeno.

Venendo, per l'appunto, ai costi del fenomeno, la Corte dei Conti ha stimato, per il 2009, quelli "economici" in diversi miliardi di euro<sup>14</sup>.

Costi ai quali si aggiungono quelli – di ancor meno agevole quantificazione - sempre economici ma "indiretti": si pensi ai costi connessi ai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi ovvero - per citare taluni settori maggiormente esposti al rischio corruzione - alla inadeguatezza se non inutilità delle opere pubbliche, dei servizi pubblici e delle forniture pubbliche realizzati, al mancato o insufficiente controllo pubblico sull'attività di trasformazione del territorio, alla non oculata allocazione delle già scarse risorse pubbliche.

Si assiste, in particolare, ad un aumento dei costi strisciante e ad un rialzo straordinario che colpisce i costi delle grandi opere, calcolata intorno al quaranta per cento<sup>15</sup>.

In una prospettiva ancor più ampia, la corruzione, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, determina tra i suoi effetti una perdita di competitività per i Paesi, incluso certo il nostro: il danno indiretto, e forse più grave, è quello inferto all'economia nazionale, perché la corruzione allontana le imprese dagli investimenti.

---

<sup>14</sup> Corte dei conti, 2009, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2008. Memoria del Procuratore generale*, udienza del 25 giugno 2009, Roma, 237.

<sup>15</sup> Corte dei conti, 2012, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2011. Memoria del Procuratore generale*, udienza del 28 giugno 2012, Roma, 13.

La corruzione, se non combattuta adeguatamente, produce costi enormi, destabilizzando le regole dello Stato di diritto e del libero mercato.

Non pare superfluo considerare, al riguardo, che il diffondersi dei fenomeni corruttivi reca con sé danni ulteriori, di tipo sistemico, non misurabili in termini economici, ma riguardanti i valori fondamentali per la tenuta dell'assetto democratico: l'eguaglianza, la trasparenza dei meccanismi decisionali, la fiducia nelle Istituzioni.

Volendo fornire una sintesi schematica dei danni cagionati da un fenomeno corruttivo di tipo diffuso e sistemico, è consentito distinguerli a seconda che incidano:

- sulla crescita economica del Paese;
- sulla razionalità della distribuzione delle risorse;
- sul funzionamento delle istituzioni pubbliche e sulla legittimazione democratica delle stesse;
- sul tasso di fiducia dei consociati nella legalità ed imparzialità dell'azione degli apparati pubblici, il cui abbassamento è a sua volta causa della diffusione delle pratiche corruttive, determinando una contrazione della capacità sociale di percepire il disvalore stesso del fenomeno.

Quanto all'impatto che una corruzione diffusa e sistemica ha, in particolare, sulla crescita del Paese, è acquisito nella stessa letteratura economica che, per quanto nel breve periodo la corruzione possa essere funzionale ad assicurare il superamento di sacche di inefficienza dell'apparato pubblico e la sopravvivenza di

meccanismi e sistemi di impresa tecnologicamente non avanzati, vi è una relazione inversamente proporzionale tra diffusione della corruzione e crescita economica.

Che è quanto è dato comprendere se si considera che la diffusione del fenomeno corruttivo in primo luogo altera la libera concorrenza, favorendo la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni.

A ciò si aggiunga che la corruzione frena il progresso tecnologico delle imprese, incentivate ad investire nel mercato della tangente anziché in quello dell'innovazione e della ricerca<sup>16</sup>.

Si stima che se l'Italia avesse avuto un valore nell'indice di percezione della corruzione di *Transparency International* al livello di uno dei Paesi meno corrotti il tasso di crescita economica sarebbe stato di oltre il triplo a breve termine e di circa il doppio a lungo termine (1970-2000)<sup>17</sup>.

Un recente studio della Banca Mondiale condotto su un ampio numero di Paesi mostra che imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti crescono in media quasi del 25% di meno di imprese che non fronteggiano tale problema. Aspetto ancora più preoccupante è che ad essere più fortemente colpite sono le piccole e medie imprese e le imprese più giovani. Il rapporto della Banca Mondiale

---

<sup>16</sup> F. Cingari, *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, in F. Palazzo (a cura di), *Corruzione pubblica, Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011, 18.

<sup>17</sup> F. Monteduro, *La corruzione*, cit., 4

rivela che, tra le aziende costrette a subire fenomeni di corruzione, quelle piccole hanno un tasso di crescita delle vendite di più del 40% inferiore rispetto a quelle grandi (le piccole aziende sono definite come quelle nel 25% più basso della distribuzione: le grandi quelle nel 75% più alto)<sup>18</sup>.

Ancora, una corruzione diffusa e sistemica osta all'espansione del sistema economico del Paese, scoraggiando gli investimenti, in specie stranieri, come attestato dalle analisi secondo cui vi è una correlazione tra tasso di investimenti esteri e livello di percezione della corruzione stessa.

È stato al riguardo calcolato che ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione, come redatta da *Transparency International*, provoca la perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero<sup>19</sup>.

Che è quanto spiega perché la lotta alla corruzione, tanto più per effetto della profonda crisi che coinvolge le più avanzate economie mondiali, è da tempo diventata una priorità nelle agende politiche internazionali.

## 5. Le spiegazioni del fenomeno.

Della rimarcata diffusione del fenomeno è peraltro necessario provare a comprendere le ragioni: impegno la cui importanza appare quanto mai cruciale in sede di elaborazione di una adeguata politica di contrasto.

---

<sup>18</sup> Seker, M. e J. S. Yang (2012) “*How Bribery Distorts Firm Growth: Differences by Firm Attributes*”, Policy Research Working Paper No. 6046, Banca Mondiale, Washington.

<sup>19</sup> Corte dei conti, 2012, cit.

Ebbene, differenti – nelle analisi e negli studi condotti sul tema della corruzione - sono gli approcci seguiti nel ricostruire le spiegazioni del fenomeno e della sua diffusione.

Con mero intento descrittivo e volendo schematizzare, sono emerse due principali opzioni:

- *economica* la prima;
- *socio-culturale* la seconda.

Per l'opzione di *matrice economica*, le scelte sottese al pagamento o all'accettazione di tangenti sono il risultato di un calcolo razionale, compiuto tenendo conto dei costi (tra cui la probabilità di essere scoperti e la severità della sanzioni previste) e dei vantaggi attesi, confrontati con il costo delle alternative disponibili<sup>20</sup>.

Nel tentativo di indicare le principali variabili che orientano il calcolo economico della corruzione, è stata, al riguardo, elaborata la formula  $C=M+D-T-A$ : il livello di corruzione (C) si associa alla presenza di posizioni monopolistiche di rendita (M) e all'esercizio di poteri discrezionali (D), ed è inversamente collegato al grado di trasparenza (T) e di *accountability* (A) (o responsabilizzazione) degli agenti, a sua volta dipendente dalla circolazione di informazioni e dall'efficacia dei controlli istituzionali e sociali sul loro operato<sup>21</sup>.

Per l'approccio *socio-culturale*, il diffondersi dei fenomeni corruttivi è meno probabile in quei contesti nei quali più elevati sono gli standard morali, il senso civico, lo “spirito di corpo” e il senso dello Stato dei funzionari.

---

<sup>20</sup> G.S. Becker, *Crime and Punishment. An Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, 76, 1968, 169-217.

<sup>21</sup> R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

Secondo questa diversa – ma non alternativa - impostazione, la corruzione è tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e delle cerchie sociali di riconoscimento favorevoli al sistema di valori che sostiene il rispetto della legge<sup>22</sup>.

Si tratta di spiegazioni, come accennato, che lungi dal dover essere considerate alternative, impongono, piuttosto, in sede di elaborazione di una accorta politica di contrasto, di por mano a misure volte a rendere efficace non solo la *repressione* del fenomeno - così sbilanciando il calcolo razionale cui hanno riguardo i fautori dell'approccio di matrice economica - ma anche, e prima ancora, la *prevenzione* dello stesso, intervenendo sull'integrità dei funzionari pubblici, e quindi, tra l'altro, sulla disciplina dei codici di condotta, delle incompatibilità, della responsabilità disciplinare, oltre che sui controlli interni e sui livelli di trasparenza, come di seguito si evidenzierà.

## 6. Il contesto internazionale.

Prima ancora di indicare talune misure che è allora opportuno introdurre nell'ordinamento nazionale, giova dare atto del rilievo sovranazionale che il tema della prevenzione (oltre che della repressione) della corruzione ha ormai da tempo assunto.

Come già osservato, la lotta alla corruzione, tanto più per effetto della profonda crisi che coinvolge le più avanzate economie mondiali, è da tempo diventata una priorità nelle agende politiche

---

<sup>22</sup> A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto* di D. Della Porta, Bologna, Il Mulino, 1992, 13-74; D. Della Porta e A. Vannucci, *The Moral (and Immoral) Costs of Corruption*, in *Dimensionen politischer Korruption*, a cura di U. von Alemann, Wiesbaden, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2005, 109-134.

internazionali.

Già dalla seconda metà degli anni Novanta, sono state firmate alcune convenzioni, come quella sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 1997 promossa dall'OCSE e le convenzioni penale e civile sulla corruzione (1999) nell'ambito del Consiglio d'Europa, recanti indicazioni agli Stati sulla regolazione del fenomeno corruttivo.

Sempre in seno al Consiglio d'Europa, è stato istituito, nel 1999, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), per *“migliorare la capacità dei suoi membri di contrastare la corruzione monitorando, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressioni tra pari, la conformità agli impegni assunti in questo campo”*. Il Gruppo individua il meccanismo di monitoraggio anticorruzione più completo esistente a livello europeo, facendone parte tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>23</sup>. Il GRECO ha avuto un ruolo determinante nella definizione di talune norme minime europee per un quadro giuridico e istituzionale che disciplina la lotta alla corruzione.

In qualità di Stato aderente (dal 2007) al GRECO, l'Italia è stata

---

<sup>23</sup> Il meccanismo di controllo si fonda sulla reciproca valutazione e sulla pressione fra pari tra i vari Stati partecipanti. Esso, in particolare, è articolato in due distinti momenti: a) nella prima fase, orizzontale, tutti i membri sono sottoposti ad un Ciclo di Valutazione (*Evaluation Round*) che si conclude con la formulazione di raccomandazioni finalizzate a guidare il singolo Stato nella scelta delle misure da adottare per adeguare la propria legislazione alla normativa del Consiglio d'Europa; b) proprio l'idoneità di queste misure a raggiungere gli obiettivi indicati costituisce l'oggetto della successiva fase di verifica.

Ciascuno dei due momenti porta all'adozione di un rapporto specifico per ogni Stato. In particolar modo le considerazioni sviluppate nella prima fase sono riassunte nell'*Evaluation Report*, mentre i giudizi conseguenti alla seconda sono sintetizzati nel *Compliance Report*.



sottoposta a valutazione da parte del Gruppo una prima volta nel 2009<sup>24</sup>, con il rapporto finale nel quale si rileva che, “*malgrado la determinata volontà della magistratura inquirente e giudicante di combatterla, la corruzione è percepita in Italia come fenomeno consueto e diffuso, che interessa numerosi settori di attività: l’urbanistica, lo smaltimento rifiuti, gli appalti pubblici, la sanità e la pubblica amministrazione*”.

Successivamente il Gruppo ha atteso alla formulazione di ventidue raccomandazioni, a cui sono seguiti un riscontro del Governo e un Rapporto finale dell’organismo internazionale<sup>25</sup>.

Raccomandazioni e Rapporto evidenziano l’esigenza di attuare misure efficaci di prevenzione della corruzione, tra cui:

- l’adozione di programmi o piani anticorruzione;
- l’elaborazione e la prescrizione di standard etici coerenti e applicabili a tutti i funzionari pubblici;
- l’elaborazione e la prescrizione di standard chiari e vincolanti in materia di conflitto di interessi applicabili a tutti i soggetti che esercitano funzioni in seno alla pubblica amministrazione (con l’introduzione o il rafforzamento di un sistema di pubblicità dei patrimoni dei titolari delle funzioni pubbliche più esposte ai rischi di conflitti di interesse, la previsione di restrizioni appropriate concernenti i conflitti di interesse che possono prodursi in caso di passaggio di soggetti titolari di funzioni pubbliche da o verso il settore privato, il cd. *pantouflage*);
- l’introduzione di un sistema di protezione per i soggetti che,

---

<sup>24</sup> Rapporto di valutazione sull’Italia adottato dal GRECO, 2 luglio 2009, Greco Eval I/II Rep (2008) 2E

<sup>25</sup> Rapporto di valutazione, 2011, cit.

in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (*whistleblowers*).

Il Consiglio d'Europa ha, altresì, formulato un *Model Code of Conduct for Public Officials* e *Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption* (Resolution 97) (cfr. *infra*).

Nel più ristretto ambito dell'Unione europea, è stata siglata una Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali delle Comunità europee e degli Stati membri dell'Unione europea (1997). In questa sede, sono indicati, principalmente, obiettivi di repressione del fenomeno corruttivo, profili di giurisdizione, strumenti processualistici.

La prevenzione è invece considerata in un'importante comunicazione della Commissione europea (COM/2003/0317), ove sono riportati dieci principi per migliorare la lotta alla corruzione, tra cui:

- la previsione di una posizione specifica di dirigenti e responsabili dei processi decisionali;
- l'istituzione di appositi organismi di lotta contro la corruzione competenti e visibili;
- la piena accessibilità e meritocrazia nella gestione degli incarichi pubblici;
- l'adozione di strumenti di gestione della qualità e di norme di controllo e di vigilanza;
- la promozione di strumenti di trasparenza;
- l'adozione di codici di condotta;
- lo sviluppo di sistemi di protezione per chi denuncia l'illecito;
- l'introduzione di norme chiare e trasparenti in materia di

finanziamento ai partiti e controllo finanziario esterno.

Più di recente la Commissione dell'UE è intervenuta con una ulteriore comunicazione<sup>26</sup>, in cui, premessa la stima del costo della corruzione all'economia dell'UE pari a circa 120 miliardi di euro l'anno ovvero l'1% del PIL dell'UE, ha predisposto l'adozione della “*Relazione anticorruzione dell'UE*”, che sarà pubblicata a partire dal 2013, avente lo scopo di monitorare e valutare gli interventi messi in atto dagli Stati membri nella lotta alla corruzione e per promuovere un maggior impegno politico.

Con l'appoggio di un gruppo di esperti e una rete di corrispondenti di ricerca, la relazione sarà gestita dalla Commissione e pubblicata ogni due anni a partire dal 2013, al fine di promuovere una corretta riflessione sui risultati, sui punti deboli e sugli impegni di tutti gli Stati membri, individuando le tendenze esistenti e le debolezze da affrontare e stimolando l'apprendimento fra pari e lo scambio di migliori prassi. Ogni relazione anticorruzione verterà su una serie di questioni trasversali di particolare rilevanza a livello europeo, così come su specifiche questioni proprie di ciascuno Stato membro. Tali questioni saranno valutate confrontandole con una serie di indicatori, di cui alcuni basati sulle norme già esistenti nei rispettivi settori, e altri appositamente sviluppati nel corso della elaborazione della relazione. Nel selezionare determinati indicatori o nello svilupparne di nuovi, la Commissione consulterà le competenti autorità anti-corruzione degli Stati membri.

---

<sup>26</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo: la lotta contro la corruzione nell'UE*, 6 giugno 2011, COM(2011) 308.

Alla creazione di un meccanismo di relazione comunitaria sulla lotta alla corruzione si aggiunge la partecipazione dell'Unione europea al GRECO<sup>27</sup>.

Muovendo dalla posizione espressa dalla Commissione, sul tema della corruzione ha preso posizione anche il Parlamento europeo<sup>28</sup>, che ha adottato una risoluzione sugli sforzi dell'Unione Europea per la lotta contro la corruzione, sottolineando la rilevanza economica e sociale del fenomeno, ed evidenziando che la ripresa economica degli Stati membri colpiti dalla crisi economica e finanziaria è ostacolata anche dalla corruzione.

Con la risoluzione il Parlamento europeo ha invitato le istituzioni dell'Unione Europea e gli Stati membri a garantire maggiore trasparenza, elaborando codici di condotta o migliorando quelli già in vigore, in modo da prevedere norme chiare almeno per quanto riguarda i conflitti di interesse, nonché ad agire al fine di prevenire e combattere l'infiltrazione della corruzione, anche rafforzando la trasparenza e il controllo di finanziamenti e fondi. Il Parlamento europeo ha, altresì, sollecitato il Consiglio e la Commissione a rendere più efficiente la rete di punti di contatto contro la corruzione, chiedendo alla Commissione di informare il Parlamento europeo in merito alle attività della rete.

Ancora, il problema della prevenzione della corruzione ha ricevuto una particolare attenzione a livello globale.

---

<sup>27</sup> In proposito cfr. *Relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)*, 6 giugno 2011, COM(2011) 307.

<sup>28</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione.

L'ONU ha adottato un *International Code of Conduct for Public Officials* (cfr. *infra*) e ha promosso la conclusione della Convenzione sulla corruzione, siglata a Merida il 9 dicembre 2003 e ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, che indica, fra le varie misure, l'istituzione di organismi nazionali dotati di autonomia ai fini dell'esercizio di funzioni in materia di anticorruzione<sup>29</sup>.

In risposta a tale monito, ancorché precedentemente all'emanazione della legge di ratifica, è stato istituito nell'ordinamento italiano l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica Amministrazione, la cui successiva soppressione nel 2008 ha determinato il passaggio delle relative funzioni a un servizio giuridico interno al Dipartimento della funzione pubblica (SAeT) e l'istituzione di un organismo autonomo e con funzioni più ampie, ossia la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

Proprio la costituzione di quest'ultimo organismo ha consentito di ricondurre a un unico soggetto istituzionale la regolazione di tre ambiti (*performance*, trasparenza, integrità), la cui efficace gestione presuppone il riconoscimento della stretta interconnessione tra il funzionamento dei sistemi di misurazione, valutazione e controllo delle amministrazioni, l'adozione di misure di trasparenza, la

---

<sup>29</sup> Nel capitolo dedicato alla prevenzione della corruzione la Convenzione prescrive che gli Stati aderenti si impegnino ad assicurare che i loro *public services* siano soggetti a misure di salvaguardia che promuovano l'efficienza, la trasparenza ed il reclutamento in base al merito. Ancora, la Convenzione promuove l'adozione di codici di condotta e di opportune misure disciplinari.

promozione di modelli di integrità. Come anelli di una sola catena, questi ambiti devono presentare legami molto forti nella misura in cui solo il loro parallelo e coerente funzionamento può consentire il raggiungimento di obiettivi di “buona amministrazione”.

Su questa linea si pongono, peraltro, i risultati degli studi condotti dal Comitato ONU di esperti sulla pubblica amministrazione (2010), nonché i numerosi studi (*Government at Glance*) e raccomandazioni prodotti in seno all’OCSE (si ricordano, con riferimento particolare a trasparenza e integrità, le raccomandazioni “*on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*” del 2010 e “*on Enhancing Integrity in Public Procurement*” del 2008).

Ed è del dicembre 2010 la dichiarazione con cui il Segretario Generale dell’ONU - in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione - ricordando che il costo della corruzione mondiale è prossimo a settecento miliardi di euro, si è rivolto ai decisori provenienti dalle diverse parti del mondo, chiedendo di denunciare la corruzione, in attuazione della predetta Convenzione ONU, al fine di realizzare interventi strategici sulla prevenzione del fenomeno corruttivo. E ciò auspicando l’attivazione dei necessari controlli per rafforzare l’integrità e la trasparenza dell’azione pubblica, con attenzione alle misure da adottare sia nel settore privato che pubblico che incidano sulla criminalizzazione (con la determinazione di un ampio raggruppamento di atti di corruzione) e sulla cooperazione internazionale in relazione ad ogni aspetto che riguardi la lotta alla corruzione inclusa la prevenzione.

## 7. La politica di contrasto alla corruzione in Italia.

Come osservato nella relazione del GRECO, “*l’Italia non ha un programma anti-corruzione coordinato. Nessuna metodologia è al momento in vigore per stimare l’efficienza delle misure anticorruzione specificamente indirizzate alla pubblica amministrazione*”<sup>30</sup>.

Tale lacuna di disciplina nel settore pubblico emerge in modo ancora più evidente se si considera che le indicazioni provenienti dagli organismi e dalle organizzazioni internazionali succitati (il GRECO, le Nazioni Unite, l’OCSE) evidenziano l’esigenza che siano adottati misure e programmi, innanzitutto, orientati a implementare una funzione di prevenzione.

Ciò nonostante, l’attenzione - anche mediatica - si è concentrata quasi esclusivamente sul versante della repressione del fenomeno. Si tratta di un’impostazione sulla quale si impone una matura riflessione.

Il diritto penale è adatto agli interventi puntuali, relativi a singoli fatti, non a combattere macro-fenomeni di criminalità diffusa; il processo penale è costruito per accertare singole responsabilità.

Come anticipato, la politica di contrasto della corruzione, se certo non può non fare a meno di un adeguato, efficace e comunque dissuasivo sistema di repressione dei singoli e personali episodi di malaffare, va anche adeguatamente mirata sulla prevenzione del fenomeno, dovendo essere diretta ad incidere, in modo razionale, organico e determinato, sulle ragioni ed occasioni delle prassi corruttive; va quindi superata la logica secondo cui la risposta istituzionale contro la corruzione dilagante può essere delegata

---

<sup>30</sup> GRECO, Group of States against corruption, *Evaluation Report on Italy*, 2009, cit., 28.

all'azione, certo fondamentale ma da sé sola non sufficiente, dell'autorità giudiziaria.

Allo stato attuale, nell'ordinamento italiano non esiste, tuttavia, un'adeguata ed organica disciplina in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico.

Quali le misure, sul versante della prevenzione, che è allora necessario introdurre?

### **8. La prevenzione: le misure proposte.**

Si è già posta in evidenza la necessità di elaborare e implementare una politica di contrasto del fenomeno della corruzione che tenga conto dei caratteri di diffusività e sistematicità dallo stesso assunto.

Una politica di contrasto affidata ad un organico ed integrato ventaglio di misure di tipo non penale-repressivo, di cui pure si rende necessario un aggiornamento e rafforzamento che tenga conto del mutato contesto empirico-criminologico, ma anche e - prima ancora - di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

Misure, queste ultime, destinate ad incidere sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione.

Fattori, tra i quali, va senz'altro annoverato, in una prospettiva più ampia, la farraginosità, arretratezza, inutile complicazione delle "regole", implicantanti la lungaggine delle procedure amministrative.

Si tratta certo di condizioni destinate ad incidere negativamente sull'ambiente normativo e istituzionale di un Paese, non solo



riducendone il grado di competitività e la capacità di attrarre investitori esteri, ma anche favorendo il sorgere di comportamenti corruttivi<sup>31</sup>.

Non vi è dubbio, pertanto, che anche la revisione e razionalizzazione del sistema normativo e lo snellimento delle procedure siano misure ordinarie che, in uno all'introduzione di tecnologie e di più adeguate metodologie organizzative, vanno tenacemente perseguite.

Venendo però più specificamente alle misure di prevenzione della corruzione, è necessario moltiplicare le barriere interne all'amministrazione al rischio che fenomeni di *maladministration* e di corruzione in senso stretto possano verificarsi e diffondersi.

In primo luogo, come è stato già osservato nel fornire le spiegazioni del fenomeno della corruzione, può sostenersi che il diffondersi dei fatti corruttivi è meno probabile in quei contesti nei quali più elevati sono gli standard morali, il senso civico, lo "spirito di corpo" e il senso dello Stato dei funzionari.

È quanto induce con convinzione a ritenere che un ruolo di primo piano, nel contrasto di tipo preventivo, sia da assegnare al rafforzamento delle regole di integrità degli agenti pubblici, con una rivisitazione della disciplina riguardante i codici etici, le incompatibilità, incandidabilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse e alla possibilità di ricevere incarichi, nonché al parziale ripensamento della disciplina, ancor più a monte, riguardante la

---

<sup>31</sup> Cfr. OECD, *Review of Regulatory Reform. Italy*, 2009; OECD, *From Red Tape to Smart Tape*, 2003; S. Djankov, O. Hart, C. McLiesh, *Regulation and Growth*, Economic Letters, 2006, vol. 92, n. 3, 395-401; S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez De Silanes, A. Shleifer, *The Regulation of Entry*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, vol. 117, n. 1, 1-37.

selezione e l'accesso, volto ad assicurare:

- un'attitudine di partenza ad un esercizio “distaccato” e imparziale delle funzioni che si assumeranno, da assicurare disponendo che tendenzialmente agli uffici pubblici si acceda, *non per ragioni di appartenenza o per collegamenti di tipo fiduciario*, ma in posizione di eguaglianza e sulla base del merito accertato in forma competitiva;
- una *funzionale posizione di estraneità* del pubblico impiegato ad interessi spesso destinati a condizionarne l'attività deviandola dai fini istituzionali;
- *una posizione di “imparzialità”*.

È ancora necessario che la stessa amministrazione sia in grado di intervenire tempestivamente su quei fatti prodromici alla corruzione, che pur ancora privi di un disvalore penalmente rilevante, siano tuttavia la premessa di condotte autenticamente corruttive: è quanto suggerisce di por mano alla rivitalizzazione del sistema di responsabilità disciplinare.

Occorre, inoltre, che, nel suindicato intento di moltiplicare le barriere alla corruzione interne all'amministrazione, ciascuna amministrazione diventi protagonista di una propria politica di prevenzione, certo guidata ed orientata da un'Autorità nazionale anticorruzione, dotata quest'ultima di indispensabili caratteri di indipendenza, professionalità e adeguatezza organizzativa: una politica di prevenzione della corruzione condotta da ciascuna amministrazione mediante la doverosa adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione amministrativa in funzione per l'appunto di contrasto preventivo al verificarsi di fatti

corruttivi.

Si impone, ancora, come si osserverà oltre, l'introduzione di una disciplina che favorisca l'emersione dei fatti di corruzione, con la predisposizione normativa di un sistema di protezione e di premialità per chi assume il gravoso onere di denunciare in buona fede episodi illeciti di cui sia venuto a conoscenza.

Volendo schematizzare, è necessario, peraltro in doverosa attuazione delle citate raccomandazioni ed indicazioni sovranazionali:

- prevedere ed imporre l'adozione da parte delle singole amministrazioni di adeguati piani interni con finalità di prevenzione, recanti l'individuazione dei settori nei quali più si annida il rischio corruttivo, oltre che, conseguentemente, le adeguate soluzioni organizzative volte ad abbattere o ridurre quel rischio: piani elaborati anche tenendo conto degli indirizzi elaborati da un'Autorità indipendente, responsabile di una politica nazionale di prevenzione della corruzione;
- introdurre un'adeguata tutela di chi denuncia i fenomeni corruttivi (*whistleblower*), oltre che un sistema di premialità già adottato in altri ordinamenti;
- irrobustire le discipline riguardanti l'integrità (codici di condotta, incompatibilità, incandidabilità e ineleggibilità, limiti ai conflitti di interesse, limiti alla possibilità di ricevere incarichi, responsabilità disciplinare) e i livelli di trasparenza;
- promuovere – tanto in sede di selezione del personale quanto nella fase dell'aggiornamento e della specializzazione –

soprattutto tra chi opera nei settori più esposti al rischio corruzione, la cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica.

### **8.1. I piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruzione.**

La prevenzione richiede, in primo luogo, lo sviluppo di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché la costituzione di un adeguato assetto gestionale, ispirato a modelli di *risk management*, pressoché assenti nella pubblica amministrazione italiana e che si collocano nel più generale contesto di promozione dell'integrità nella pubblica amministrazione (cfr. *infra*).

Nonostante la corruzione sia stata definita in passato un fenomeno “immisurabile e imponderabile”, esistono ormai numerosi metodi e strumenti di rilevazione e misurazione dell'illecito, che si pongono alla base del funzionamento dei modelli gestionali. Mappature e programmi strategici, mezzi di promozione della cultura del rischio all'interno dell'organizzazione, sistemi di identificazione degli eventi rilevanti (c.d. indicatori di rischio), strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, previsione di strutture di *auditing*, ruolo del *risk manager* e responsabilità, assetto di risposte al rischio, modelli di verifica e controllo di tutte le attività, piani di comunicazione e circolazione interna ed esterna delle informazioni, sono solo alcuni degli elementi costitutivi di un efficace modello di prevenzione della corruzione. A queste misure si deve, altresì, affiancare la costituzione di “istituzioni anticorruzione”, come

suggerito da alcuni studi dell'OCSE<sup>32</sup>.

Tali strumenti, che ricordano in parte la previsione dei modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, rappresentano le basi per il funzionamento di un'effettiva politica di prevenzione nel settore pubblico.

Un approccio di tipo preventivo fondato sul *risk management* è idoneo all'identificazione delle debolezze strutturali che facilitano la corruzione, con la predisposizione di una struttura che consenta al personale di essere parte attiva nella identificazione dei fattori di rischio e dei rimedi per contrastare l'affermazione del fenomeno corruttivo. Tuttavia, solo poche amministrazioni hanno adottato sistemi – in genere in via sperimentale - di *risk management*, ma non esiste ancora un modello di prevenzione della corruzione completo, obbligatorio e diffuso in tutte le amministrazioni.

### **8.1.1. Il *risk management* nel contesto internazionale.**

A livello internazionale è ampiamente riconosciuta la necessità di affrontare i diversi fattori che alimentano il rischio della corruzione in un contesto più generale, in cui sia promossa un'efficace politica della integrità del settore pubblico, attraverso la predisposizione di strumenti di prevenzione e meccanismi di controllo. In particolare, si individua nell'*integrity risk management* (IRM) – elemento di novità per il settore pubblico - un importante strumento per l'identificazione dei rischi relativi al fenomeno corruttivo finalizzata allo sviluppo di efficaci piani che ne

---

<sup>32</sup> *Specialised Anti-corruption Institutions. Review of models*, 2006.

contengano quantomeno la portata. L'identificazione dei rischi per l'integrità del settore pubblico e la conseguente predisposizione di misure che li contengano individuano strumenti la cui operatività contribuisce a garantire l'efficienza del settore pubblico.

Alcune istituzioni pubbliche hanno compiuto progressi significativi nella definizione di propri modelli per l'IRM. Tra gli altri l'*Australia Queensland Crime and Misconduct Commission*<sup>33</sup>, che ha sviluppato alcuni principi guida in ordine al *risk management* relativo al fenomeno corruttivo, di seguito indicati:

- individuare i fattori chiave che influenzano il rischio corruzione e promuovere il controllo dell'incidenza e dell'impatto del medesimo;
- analizzare tanto delle minacce attuali, provenienti da fonti interne ed esterne, quanto quelle potenziali ed emergenti;
- individuare i diversi profili di vulnerabilità di un soggetto pubblico;
- monitorare l'esposizione al rischio di un soggetto pubblico e adottare effettive misure di controllo del rischio corruzione, anche al fine di tenere in considerazione il mutamento delle circostanze e del contesto operativo.

Nel sistema australiano ogni anno i ministeri sono tenuti per legge ad elaborare un "*Fraud Control and Corruption Prevention Plan*", volto a fornire una valutazione del rischio corruzione accompagnata da piani d'azione per arginare i medesimi.

---

<sup>33</sup> Si tratta di un organismo indipendente che promuove l'etica e la responsabilità delle istituzioni pubbliche, cfr. [www.cmc.qld.gov.au](http://www.cmc.qld.gov.au)

L'esistenza di una formale e completa struttura di controllo interno è considerata l'elemento più importante per prevenire, rilevare e segnalare la corruzione all'interno di una organizzazione. Mentre alcuni Paesi hanno particolari istituzioni di controllo interno, indipendenti da quelle che controllano, altri Paesi affidano la responsabilità del controllo alle rispettive entità amministrative (sebbene garantendo l'indipendenza di questa funzione all'interno dei diversi enti):

- sistemi di controllo interno centralizzato: in questo modello, i Paesi hanno organi di controllo speciali, come l'*Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE) della Spagna o l'*Inspection Générale des Finances* del Lussemburgo, che sono indipendenti dalle autorità e dagli enti di cui controllano la gestione economica e finanziaria;
- sistemi di controllo interno decentrato: Paesi come la Danimarca, i Paesi Bassi, la Svezia, il Regno Unito concepiscono il controllo interno in modo globale e armonizzato in cui tutti i dirigenti degli enti pubblici stabiliscono e monitorano i processi di gestione integrata del rischio, riferendo in merito al funzionamento dei sistemi di controllo interno.

Relativamente alle metodologie di supporto del *risk management* giova richiamare l'esperienza francese dove il *Service Central de la Prévention de la Corruption* (SCPC) opera su un duplice fronte:

- al fine di supportare gli organi di governo nella individuazione di eventuali fenomeni corruttivi il SCPC ha elaborato uno schema dei rischi ed un elenco di indicatori che consentono di identificare, dimostrare e provare la sussistenza di accordi

fraudolenti;

- il SCPC promuove l'introduzione di preventive ed efficaci procedure di controllo interno, supportando i funzionari nella individuazione dei punti deboli dell'organizzazione, della tipologia del fenomeno corruttivo, del livello in cui viene perpetrato, degli indicatori di rischio. Una volta che il programma di misure è stato formulato il SCPC lo convalida, controllandone la relativa attuazione per mezzo di ispezioni.

Diversamente l'Olanda promuove il SAINT (*Self-Assessment INTeegrity*) che individua uno strumento di auto-valutazione con cui le organizzazioni del settore pubblico valutano la loro vulnerabilità e la relativa capacità di recupero rispetto ai rischi a cui è esposta l'integrità; il SAINT formula anche delle raccomandazioni per il miglioramento dell'*integrity management*.

In ragione dell'auto-valutazione è la stessa organizzazione che deve prendere l'iniziativa per verificare la sua integrità. E la valutazione si basa sulla conoscenza e sulle opinioni del personale che, individuate le debolezze dell'ente, si esprime in ordine ai rimedi per rafforzare la capacità di recupero rispetto ai rischi rilevati, riducendoli al minimo.

### **8.1.2. Le proposte.**

La Commissione ritiene pertanto necessario che sia imposta alle singole amministrazioni l'adozione di piani organizzativi in funzione di prevenzione della corruzione, il contrasto della corruzione dovendo essere diffusamente affidato alle stesse amministrazioni, adeguatamente responsabilizzate in tal senso.



La Commissione ritiene necessario, tuttavia, che questo importante strumento di prevenzione faccia parte di un sistema più organico di prevenzione della corruzione affidato ad un'Autorità nazionale indipendente che si dia carico, tra l'altro, di elaborare le linee guida che le singole amministrazioni dovranno seguire nell'elaborazione e approvazione dei rispettivi piani di organizzazione in funzione di prevenzione.

È ancora necessario che già la legge indichi i contenuti minimi dei piani organizzativi che le amministrazioni dovranno adottare (se mai mutuati, con tutte le necessarie distinzioni dovute alla diversità dei soggetti e degli interessi coinvolti, dalla disciplina della responsabilità delle persone giuridiche private delineata dal d. lgs. n. 231 del 2001).

In specie, la Commissione ritiene necessario:

- sul piano soggettivo, estendere a tutte le amministrazioni, non solo regionali, ma anche locali, l'obbligo di adottare i piani di organizzazione (si rinvia, al riguardo, al paragrafo successivo);
- definire con sufficiente precisione chi, all'interno delle amministrazioni, provvede all'elaborazione della mappatura dei rischi, ossia alla individuazione delle tipologie e delle fasi procedurali nei quali si annida maggiormente il rischio di fenomeni corruttivi, oltre che all'individuazione delle soluzioni organizzative con finalità di prevenzione, reputando opportuno, al riguardo, che in una scelta così rilevante sia coinvolto l'organo di indirizzo politico, ancorché con l'apporto della più alta dirigenza, e senza che l'attività di elaborazione del piano possa essere affidata a soggetti estranei

all'amministrazione, onde evitare che si crei un "mercato dei piani organizzativi";

- definire chi provvede ad assicurare l'efficace attuazione dei modelli organizzativi;
- stabilire i contenuti minimi dei piani preventivi di organizzazione, per esempio:
  - a. la necessaria rotazione degli incarichi nei gangli procedurali più a rischio;
  - b. la possibilità che, in sede di elaborazione del piano, sia consentito assicurare una più attenta gestione procedimentale nelle fasi più sensibili, anche attraverso l'introduzione di istanze di controllo;
  - c. una particolare attenzione ai ritardi in cui si incorre nella definizione dei procedimenti;
  - d. un monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati in procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e gli amministratori, i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
  - e. obblighi di informazione nei confronti del dirigente deputato a vigilare sul funzionamento del piano;
- prevedere che la Scuola superiore della pubblica amministrazione predisponga percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica e della legalità, provvedendo,

con cadenza periodica e d'intesa con le Amministrazioni, alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori nel cui ambito è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione<sup>34</sup>;

- disciplinare con puntualità (e anche con rigore) le responsabilità (disciplinari e dirigenziali) in cui si può incorrere in caso di mancata elaborazione, inefficace attuazione dei modelli, violazione delle prescrizioni dettate nei piani, evitando che gli stessi si risolvano in meri adempimenti burocratici, privi di coerenza e riflessi di tipo sanzionatorio.

Nel quadro delle misure proposte giova richiamare le novità apportate dalla recente disciplina della cd. *spending review* che - modificando l'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001 - attribuisce ai dirigenti di uffici dirigenziali generali il compito di fornire “*le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo*” oltre che di provvedere “*al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di*

---

<sup>34</sup> La Scuola superiore della pubblica amministrazione ha già avviato il progetto di formazione “*Per una cultura dell'integrità nella pubblica amministrazione*” (v. *integrita.sspa.it*, già sopra citato), con l'obiettivo di diffondere una cultura di intolleranza verso la corruzione, nell'ambito del “*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità del Governo*”, volto a favorire la diffusione della cultura della legalità e della trasparenza all'interno della Pubblica Amministrazione.

*procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*<sup>35</sup>.

La Commissione ritiene, inoltre, opportuno che il piano, pure annualmente aggiornato, abbia un respiro temporale più esteso e che il piano nazionale annuale approvato dall’Autorità nazionale anticorruzione sia volto a fornire gli indirizzi e le linee guida cui le amministrazioni dovranno ispirarsi in sede di elaborazione della specifica politica di prevenzione della corruzione.

In quest’ottica, va garantita all’Autorità nazionale anticorruzione la possibilità di svolgere, se mai a campione, controlli circa la coerenza dei singoli piani con gli indirizzi e le linee guida elaborati.

### **8.1.3. Piano nazionale anticorruzione e piani di organizzazione in funzione di prevenzione negli enti locali, il ruolo di Prefetti e Segretari comunali e provinciali.**

La Commissione, con l’intento di irrobustire l’organizzazione sul territorio - in specie per quel che riguarda gli enti locali - dell’attività di prevenzione della corruzione, ritiene che sia possibile e opportuno valorizzare la rete delle Prefetture ed il ruolo del Segretario comunale e provinciale.

Più nel dettaglio, se si ritiene che l’Autorità nazionale anticorruzione debba essere in grado di vigilare sulle misure adottate dalle amministrazioni statali (ministeri, Agenzie) e dagli enti pubblici nazionali, si pone il problema dell’organizzazione di questi compiti per gli altri enti del sistema amministrativo

---

<sup>35</sup> Art. 1, co. 24, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La citata disposizione ha aggiunto le lettere l-ter) ed l-quater) all’art. 16, co. 1, d.lgs. n. 165 del 2001, rubricato “*Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali*”.

complessivo, assai più numerosi, segnatamente per Regioni, enti locali (Comuni e loro forme associative e Province).

Per quanto riguarda le Regioni, la Commissione propone che la legge preveda l'obbligatorietà dell'adozione del Piano di prevenzione della corruzione rinviando all'intesa l'individuazione condivisa degli strumenti attuativi. Sicuramente in quella sede sarà possibile concordare con le Regioni sulla necessità di individuare un dirigente responsabile del Piano e della sua attuazione, cui dovranno essere riconosciuti compiti ben precisi e uno *status* di maggiore indipendenza. In ogni caso, l'Autorità nazionale anticorruzione sembra in grado di mantenere con le Regioni rapporti che le consentano di vigilare sull'attuazione della legge anticorruzione.

Per gli enti locali e gli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, invece, può rivelarsi di grande utilità la valorizzazione della rete dei Prefetti, tradizionalmente vicini al sistema delle autonomie locali e titolari in proprio delle funzioni di coordinamento degli uffici periferici delle amministrazioni statali, tanto più per effetto delle novità contenute nel recente d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135 (recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”) e relative al rafforzamento degli Uffici Territoriali del Governo (UTG).

Naturalmente, una tale valorizzazione è, nel nostro caso, strettamente finalizzata a dare effettività ed efficacia alla prevenzione della corruzione, nella forma del supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche quale necessario tramite tra essi

e l'Autorità nazionale anticorruzione, titolare dei poteri di vigilanza sull'attuazione della legge.

Alle Prefetture, quindi, sarebbe importante riconoscere il compito non solo di supportare sul piano tecnico le Amministrazioni locali in sede di elaborazione dei piani organizzativi in funzione di prevenzione della corruzione ma anche di monitorare che i piani siano adottati e siano formulati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dall'Autorità. Al riguardo, attesa l'importanza che l'adozione del Piano di prevenzione della corruzione deve assumere nella vita politico-amministrativa dell'ente, va valutata la possibilità di prevedere l'attivabilità di poteri sostitutivi ovvero che la stessa mancata adozione sia equiparata alla mancata adozione di altri atti amministrativi di fondamentale importanza (bilancio), con conseguente estensione – per l'ipotesi di reiterato inadempimento – del meccanismo contemplato dall'art. 141, lett. c), del Testo unico degli enti locali.

Per i Comuni, per le loro forme associative (in via di forte incentivazione ai sensi della più recente disciplina) e per le Province, si pone, poi, la prospettiva di individuare nel Segretario la figura cui attribuire il ruolo di *responsabile della prevenzione della corruzione*.

I Segretari comunali e provinciali, quindi, con il ricordato supporto delle Prefetture, dovrebbero svolgere, per le rispettive amministrazioni locali, i compiti di redazione del piano (approvato poi dagli organi politici di indirizzo, si direbbe la Giunta) e dovrebbero anche assumere le responsabilità della prevenzione

della corruzione.

L'attribuzione dei nuovi compiti al Segretario è peraltro coerente con i compiti di coordinamento dell'azione dei dirigenti e di controllo sulla regolarità amministrativa, che sicuramente spetta loro nei Comuni sprovvisti di dirigenza o nei Comuni (al di sotto dei 5.000 abitanti) nei quali non si applica la distinzione tra competenze degli organi di indirizzo e organi di gestione. Il Segretario è sempre stato, del resto, anche il "garante della imparzialità" nelle amministrazioni locali. L'affidamento dei nuovi compiti anticorruzione non farebbe che esaltare questo ruolo tradizionale.

In una simile prospettiva, si può poi ipotizzare la necessità di apportare alcune modificazioni alla vigente disciplina dello *status* del Segretario comunale e provinciale, al fine di rafforzare la sua posizione all'interno dell'ente locale.

Tra le misure necessarie, oltre ad una rivisitazione specifica dei compiti e dei doveri di comportamento del Segretario, si dovranno rivedere le procedure per la loro nomina presso gli enti locali, al fine di ridurre l'attuale tasso di fiduciarità.

Quanto ai compiti del Segretario, ai fini dell'attuazione della normativa anticorruzione, la legge deve prevedere che l'Autorità, nel definire i contenuti minimi e indefettibili del Piano di prevenzione, possa stabilire l'attribuzione al Segretario – per specifici settori di amministrazione – di più penetranti poteri di controllo di legittimità e regolarità amministrativa.

Sul piano delle procedure di nomina, si propone che sia l'amministrazione dell'Interno a definire e sottoporre al Sindaco

una rosa di nomi selezionati sulla base di una domanda degli interessati e di predeterminati requisiti professionali: tra i nomi così selezionati spetterà al Sindaco procedere alla nomina.

Quanto alla revoca, si suggerisce di prevedere che il relativo provvedimento sia comunicato all'Autorità tramite il Prefetto. L'Autorità si esprime entro sessanta giorni, decorsi i quali la revoca diventa efficace. La revoca non opera, invece, nei casi in cui l'Autorità rilevi che il provvedimento possa essere correlato all'attività pure correttamente svolta dal Segretario in materia di prevenzione della corruzione.

## **8.2. Le regole di integrità.**

La più recente disciplina ha per vero già introdotto significative disposizioni e misure in materia di integrità, nozione normativa emersa nell'ordinamento italiano soltanto negli ultimi tempi, che può essere definita come la qualità dell'agire in accordo con valori e regole morali fondamentali.

Lo sviluppo di una “cultura dell'integrità” si traduce, secondo la terminologia dell'OCSE, nella “*application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organizations*”, che vanno anche oltre l'attuazione delle misure anticorruzione. L'integrità costituisce, infatti, un principio che sottende tanto le politiche di prevenzione della corruzione quanto le misure di etica pubblica, quali, ad esempio, i codici di condotta, le discipline della incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse.

In questo senso, il perseguimento degli obiettivi di integrità richiede di mettere a sistema norme e misure già presenti



nell'ordinamento e di colmare alcune rilevanti lacune soprattutto sul piano della prevenzione: le politiche attive di contrasto del fenomeno corruttivo non si possono limitare a scoraggiare le fattispecie più "gravi" con l'inasprimento delle sanzioni, ma devono insistere su quelle aree grigie che, ancorché non illegali, si configurano come situazioni moralmente inaccettabili e potenzialmente idonee a trasmodare in pratiche corruttive.

### **8.2.1. Incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità.**

Il problema del rapporto tra interessi pubblici e privati nella titolarità di uffici pubblici si rivela particolarmente delicato in ragione dei diversi profili involti, di cui si impone un contemperamento, come integrati dall'autonomia degli organi costituzionali, dal diritto di elettorato passivo, dalla libertà di iniziativa economica.

Nell'ottica di prevenzione della corruzione si rende necessaria un'organica revisione del sistema delle incompatibilità dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, volta ad assicurare una maggiore ed effettiva indipendenza personale della dirigenza e una maggiore fiducia dei cittadini sulla relativa imparzialità nell'esercizio delle funzioni affidate.

È quindi quanto mai urgente regolamentare i rapporti tra i titolari degli incarichi amministrativi (in specie dirigenziali) e gli interessi esterni destinati ad influire negativamente sulla indipendenza del funzionario.

In specie, è necessario - nel regolamentare il delicato aspetto delle incompatibilità all'assunzione di incarichi dirigenziali - tener conto

delle situazioni di conflitto che possono prodursi tra la titolarità di compiti dirigenziali e l'assunzione di interessi (cariche societarie e incarichi temporanei) presso imprese private, in particolare presso imprese che abbiano con l'amministrazione interessata rapporti molto stretti, quali la sottoposizione a regolazioni e controlli o la concessione di contribuzioni economiche.

È quindi necessario rivedere la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e nei soggetti di diritto privato in controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Nel farlo occorre:

- a)** definire una disciplina organica dei casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con particolare riguardo per quelli, da attribuire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, ai fini della garanzia della massima imparzialità dei titolari degli incarichi nello svolgimento delle loro funzioni e ai fini della prevenzione dei fenomeni di corruzione e *maladministration*;
- b)** prevedere in modo esplicito i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando, in via generale, il criterio della

non conferibilità per coloro che per un adeguato periodo di tempo antecedente al conferimento, abbiano svolto incarichi o cariche in imprese sottoposte a regolazione, a controllo o a contribuzione economica da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico.

Particolare attenzione va posta poi sulla compatibilità tra cariche, elettive o meno, negli organi di governo e di indirizzo delle amministrazioni e il conferimento di incarichi dirigenziali.

Occorre, quindi, ad avviso della Commissione, disciplinare i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali per coloro che per un adeguato periodo di tempo, antecedente al conferimento, abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico, abbiano rivestito incarichi pubblici elettivi, siano stati candidati alle stesse cariche o abbiano rivestito cariche in partiti politici.

Va ancora ripensato il sistema delle regole relative all'accesso alla carica dei titolari di organi politici, con la parziale riscrittura della disciplina delle incandidabilità e delle ineleggibilità, certo introducendo un rigido divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di sentenze di condanna per talune fattispecie di reato.

Più nel dettaglio, quanto alla incandidabilità – che, come noto, dipende dall'indegnità dell'interessato e non dalla sua possibilità di influenzare gli elettori – è auspicabile una estensione delle ipotesi applicative, atteso che la vigente disciplina riguarda soltanto gli amministratori locali, non anche i parlamentari nazionali. In proposito, giova tuttavia evidenziare che il disegno di legge sulla

lotta alla corruzione contiene una delega legislativa per il riordino della materia, con l'opportuna introduzione di ipotesi di incandidabilità anche per i parlamentari nazionali ed europei.

### 8.2.2. Codici di condotta.

I Codici di condotta sono probabilmente gli strumenti più noti dell'*integrity management*, volti a tracciare il contesto entro cui i funzionari pubblici sono tenuti a svolgere i loro doveri, arrivando a definire in modo chiaro i comportamenti inaccettabili. Essi si basano sull'idea che sia possibile e opportuno offrire ai dipendenti pubblici alcune regole di comportamento che vadano al di là del rispetto della legge e dell'astensione dai reati, collocandosi in quelle zone grigie che separano i comportamenti sicuramente leciti da quelli gravemente sanzionati<sup>36</sup>.

I codici di comportamento servono, dunque, a mantenere livelli di correttezza più elevati di quelli assicurati dalle norme penali<sup>37</sup>. In proposito, è possibile osservare che, da una parte, i fenomeni di corruzione di certo confliggono con principi dell'etica pubblica

---

<sup>36</sup> Giova evidenziare la distinzione teorica che viene spesso compiuta tra “codice di condotta” e “codice etico”, solitamente riferita tanto ai contenuti del codice quanto al modo in cui lo stesso viene applicato. Nel dettaglio, il codice di condotta viene inteso alla stregua di strumento tipico di un approccio *rules-based* all'*integrity management*. Un codice di condotta dettagliato descriverà, nel modo più puntuale possibile e senza ambiguità, quale sia il comportamento richiesto. In generale, tale codice di condotta stabilisce anche rigorose procedure volte a far rispettare le prescrizioni previste, attraverso un controllo sistematico e rigorose sanzioni per coloro che infrangono le regole previste. Diversamente, il codice etico è fondato su un approccio *values-based* all'*integrity management*: si concentra su valori generali piuttosto che su specifiche linee guida di comportamento, affidandosi maggiormente alle capacità dei membri dell'organizzazione per lo sviluppo di un *independent moral reasoning*. Tuttavia, la maggior parte delle organizzazioni opta per una soluzione mediana tra i due tipi di codici.

<sup>37</sup> B. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, 2007, 28.

ma, d'altra parte, apparati anche non corrotti possono ciò nondimeno, nel loro concreto funzionamento, e anche nel comportamento dei singoli agenti, non rispondere nella loro azione ai principi dell'etica pubblica<sup>38</sup>.

### 8.2.2.1. L'esperienza internazionale.

La legislazione e l'esperienza a cui fare riferimento, in primo luogo, sono quelle degli Stati Uniti d'America, dove, prima che negli altri Paesi, si sono diffusi i codici di comportamento, elaborati dal Governo federale e da quelli statali, come pure da singole amministrazioni e da associazioni di amministratori. Nel testo del 1989 sono contemplati principi sviluppati in norme regolamentari che disciplinano l'accettazione di regali da terzi e da altri impiegati, il conflitto di interessi, l'imparzialità, l'uso dei poteri connessi all'ufficio.

La codificazione delle regole di etica pubblica si è tuttavia sviluppata in molti altri Stati, anzitutto nelle realtà anglosassoni.

Tra i codici di condotta più accurati vi è quello adottato dalla Nuova Zelanda. La vigente versione, entrata in vigore il 30 novembre 2007, sostituisce il precedente *Public Service Code of Conduct* risalente al 2001, elaborato ai sensi di una previsione contenuta nello *State Sector Act* del 1988. Nel Codice vigente si trovano affermate le caratteristiche generali del *public service* ovvero giusto, imparziale, responsabile e affidabile.

---

<sup>38</sup> V. Cerulli Irelli, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, F. Merloni – L. Vandelli (a cura di), 2010, 91, e contributi ivi richiamati.

Si tratta di un'esperienza particolarmente istruttiva, in cui l'adozione del codice di condotta è completata dall'elaborazione di dettagliate linee guida volte a fornire indicazioni utili a garantirne l'attuazione, con l'individuazione di sei compiti principali per le pubbliche amministrazioni al fine di far rispettare in modo efficiente standard e valori contemplati dal codice.

In particolare:

- le diverse pubbliche amministrazioni devono raggiungere standard di integrità e di condotta aderenti a quelli previsti per gli organismi centrali dal codice generale;
- le pubbliche amministrazioni devono promuovere standard di integrità, sensibilizzando il personale verso i codici di condotta e assicurandosi che ne abbia compreso correttamente le disposizioni;
- gli standard introdotti dai codici di condotta devono essere integrati nel comportamento dei dipendenti pubblici, attraverso procedimenti per indicare i conflitti di interesse, dichiarare doni e altri benefici ricevuti;
- i capi ufficio e gli alti funzionari danno l'esempio nell'applicazione dei comportamenti previsti dal codice;
- le conseguenze e le sanzioni per le violazioni dei codici di condotta devono essere, accessibili: il personale deve percepire un senso di responsabilità verso le disposizioni dei codici, oltre che essere incoraggiato a segnalare eventuali violazioni del codice;
- azioni immediate ed efficaci devono essere adottate in presenza di violazioni del codice.

Nell'esperienza britannica i codici di comportamento sono

particolarmente attenti al conflitto di interessi dei dipendenti pubblici, preoccupandosi di ciò che il dipendente può fare non solo mentre è in servizio ma anche nel periodo successivo. Ciò al fine di evitare che prospettive future possano pregiudicare la sua imparzialità per il tempo in cui presta servizio. Per questa ragione gli ordinamenti anglosassoni sono segnati dalla previsione di *post-employment restrictions*, che precludono, per un certo periodo, all'ex dipendente pubblico di svolgere attività o di operare nel settore che lo ha visto coinvolto per ragioni d'ufficio.

E il passaggio dal settore pubblico al settore privato costituisce un problema particolarmente sentito anche in Francia, dove assume la denominazione – sopra richiamata - di *pantouflage*, riferita sia all'utilizzazione di conoscenze ed esperienze acquisite nell'apparato pubblico per conseguire guadagni nel settore privato sia, più in generale, all'indebita commistione tra interessi pubblici e privati. Il problema non si presenta di facile soluzione in ragione della tensione tra interessi contrapposti: da un lato, la considerazione per cui la possibilità accordata ai funzionari di lasciare gli uffici pubblici per poi ritornarvi in qualità di portatori di interessi privati implica diversi rischi di corruzione, come espressamente denunciato, in passato, dal *Service Central de la prévention de la corruption*<sup>39</sup>, che ha descritto il *pantouflage* in termini di situazione malsana, una zona grigia sul crinale tra comportamenti onesti e corruzione; dall'altro lato, la possibilità per

---

<sup>39</sup> Rapporto reso per il 2000, richiamato da Mattarella, *Le regole dell'onestà*, 67, cit., il quale registra il progressivo abbandono della tolleranza manifestata in passato nei confronti del fenomeno in discorso.

l'amministrazione pubblica di avvalersi di funzionari particolarmente capaci, arricchiti anche dalla maturazione di esperienze nel settore privato, in uno ad una certa elasticità nella gestione delle carriere del personale di vertice.

Nell'attuale sistema sono le Commissioni etiche ad esprimere il loro parere alle amministrazioni sulla compatibilità delle attività che i funzionari pubblici intendono svolgere nel settore privato.

L'uso di codici di condotta è stato ampiamente riconosciuto dalle organizzazioni internazionali e sovranazionali, come dimostrano, tra gli altri, l'articolo 8 della *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), che reca riferimento al Codice internazionale di condotta per i funzionari pubblici<sup>40</sup> proposto a tutti gli Stati, il Codice etico rivolto al personale delle Nazioni Unite, il Codice di condotta per i funzionari OCSE, il *Model code of conduct for public officials* del Consiglio d'Europa<sup>41</sup>, il *Code of good administrative behaviour* della Commissione europea<sup>42</sup>.

In particolare, il Codice contemplato dall'UNCAC presenta la struttura che caratterizza i codici di condotta diffusi a livello nazionale, con alcune enunciazioni di principio seguite da norme sui conflitti di interesse, sulla dichiarazione degli interessi finanziari, sull'accettazione di regali, sull'uso di informazioni,

---

<sup>40</sup> Il Codice è consultabile in allegato alla Risoluzione dell'Assemblea Generale 51/59 sulla lotta contro la corruzione del 12 dicembre 1996.

<sup>41</sup> *The Model code of conduct for public officials* si trova in appendice alla raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R (2000) 10 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul codice di condotta per i funzionari pubblici.

<sup>42</sup> Allegato alla decisione 2000/633 del 17 ottobre 2000, in G.U. L 267 del 20 ottobre 2000.



sull'attività politica.

Nel Codice etico rivolto al personale l'organizzazione delle Nazioni Unite esorta al mantenimento dei più elevati standard di integrità che comprendono *honesty*, *truthfulness*, *fairness* e *incorruptibility* in ordine alle questioni concernenti i doveri da adempiere e gli interessi dell'organizzazione.

Premessa l'importanza dell'integrità dei funzionari pubblici, il Codice adottato dal Consiglio d'Europa individua tre obiettivi: specificare gli standard di integrità e la condotta che deve essere osservata da parte degli agenti pubblici, supportare i funzionari medesimi nell'adempimento delle prescrizioni previste, informare il pubblico del comportamento che ha il diritto di aspettarsi dai funzionari pubblici. Inoltre, il Codice contiene una serie di principi generali per orientare il conflitto di interessi, l'incompatibilità di attività esterne, la reazione alle offerte di vantaggi indebiti, la suscettibilità rispetto alle influenze esterne, l'utilizzazione di informazioni ufficiali e di risorse pubbliche a fini privati, la cessazione dal servizio pubblico, con specifico riferimento ai rapporti con *ex* funzionari pubblici.

Un approccio più ampio caratterizza il Codice di condotta elaborato in sede europea sul versante dei destinatari, essendo rivolto sia alla Commissione come amministrazione sia al suo personale, e su quello dei contenuti, atteso che alcune disposizioni sono volte a disciplinare i rapporti tra amministrazione e cittadino piuttosto che il comportamento in servizio dei dipendenti.

In ambito OCSE il Codice, nella parte in cui enuncia i principi generali e, con specifico riferimento all'*integrity*, esorta i propri

funzionari a disapprovare dichiarazioni o altre forme di manifestazione della volontà che tendano alla commissione di atti corruttivi, invitandoli a denunciare comportamenti siffatti ove ne vengano a conoscenza o in presenza di forti motivi per sospettarne la sussistenza.

#### **8.2.2.2. L'esperienza italiana.**

In Italia un Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni è presente fin dal 1994 ed è attualmente previsto dal testo unico del pubblico impiego, emanato con il legislativo n. 165 del 2001, che, all'art. 54, stabilisce che la sua violazione può avere rilievo sul piano della responsabilità disciplinare, secondo le previsioni dei contratti collettivi, e contempla anche la possibilità delle singole amministrazioni di emanare codici specifici, per tutto il proprio personale o per categorie di esso.

Il relativo fondamento è rintracciabile nell'art. 54, comma 2, della Costituzione, in forza del quale *“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”*. L'indicazione dell'onore e della disciplina è stata ritenuta specificazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'organizzazione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., tesa a promuovere l'assenza di interessi personali ed il rigoroso rispetto delle regole giuridiche e di comportamento, tipiche dell'attività richiesta al dipendente<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> L. Mazzaroli, *Art. 54*, in *Commentario breve alla Costituzione*, S. Bartole – R. Bin (a cura di), 2008, 545.

L'adozione di codici di condotta rafforza l'effettività della previsione costituzionale, richiamandosi al significato delle modalità cui il dipendente e l'addetto a un pubblico servizio devono ispirare la propria condotta nello svolgimento di compiti e funzioni: i codici traducono principi generici in regole di condotta concrete e facilmente applicabili, tipizzando condotte lecite e illecite, per consentire agli stessi dipendenti, prima che ai loro controllori, di discernere i comportamenti corretti da quelli scorretti.

I codici di comportamento, nel settore pubblico, assumono o possono assumere una duplice veste: per un verso, mirare all'individuazione del corretto adempimento della prestazione lavorativa, per altro verso attendere alla codificazione di una deontologia di categorie di soggetti che svolgono funzioni nell'interesse della collettività, richiamando i valori dell'etica pubblica, senza che i due aspetti siano facilmente distinguibili. Il Codice, dunque, definisce i doveri del dipendente in quanto inserito nell'organizzazione amministrativa ovvero il corretto "modo di essere" dipendente pubblico<sup>44</sup>.

In proposito giova evidenziare il rapporto che corre tra il citato art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 - ove, al terzo comma, dispone che le direttive delle amministrazioni all'ARAN prevedano il recepimento del Codice nei contratti collettivi e che i relativi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare - ed il successivo art. 55, ove, al secondo comma, prevede che *"la tipologia delle infrazioni e delle*

---

<sup>44</sup> Così B. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., 144 e ss.

*relative sanzioni è definita dai contratti collettivi?*». Tra le due disposizioni è riscontrabile un rapporto di priorità logica nel senso che alla definizione di illeciti e sanzioni disciplinari da parte dei contratti collettivi di lavoro è anteposta la fissazione dei doveri d'ufficio e del modo in cui vengono individuati.

Tuttavia le rassegnate considerazioni non chiariscono la questione del rilievo da ascrivere alla violazione delle norme del Codice in ordine alla responsabilità del dipendente.

Ciò induce la Commissione a ripensare la disciplina oggi dettata dall'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, con l'intento di rafforzare il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, chiarendone la natura di fonte che individua doveri di comportamento giuridicamente rilevanti, quindi sanzionabili in termini di responsabilità disciplinare.

L'obiettivo da perseguire nel por mano alla riforma della disciplina dei codici di condotta è quello di rivedere il quadro dei doveri dei dipendenti, in specie dei dirigenti, affiancando ai doveri relativi allo svolgimento della prestazione lavorativa, principale oggetto delle disciplina vigente, anche i doveri che assicurano l'indipendenza personale del dipendente e l'esercizio imparziale delle funzioni affidate. In questo quadro sarebbe auspicabile l'obbligatorietà dell'adozione di codici di comportamento specifici da parte delle singole pubbliche amministrazioni o quantomeno da parte di alcune di esse.

Nell'ottica della promozione dell'etica pubblica andrebbe altresì valutata l'adozione di codici di comportamento per il personale politico.

### 8.2.3. Responsabilità disciplinare.

Anche l'esercizio del potere disciplinare può contribuire all'azione di prevenzione e contrasto della corruzione e, più in generale, di situazioni di *maladministration*, chiamando in causa profili di responsabilità individuale di dirigenti e dipendenti pubblici, segnalando comportamenti che, ancorché non penalmente rilevanti, creano condizioni favorevoli alla commissione di violazioni più gravi.

Il rafforzamento della responsabilità disciplinare è stato avviato dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009, intervenuto a dettare norme imperative, limitatrici della contrattazione collettiva per i procedimenti disciplinari. Le disposizioni dettate dal citato decreto non impongono nuovi precetti comportamentali, né aggravano le sanzioni in modo particolarmente rilevante, perseguendo piuttosto l'obiettivo di restituire effettività al potere disciplinare e alle correlate responsabilità. Da ciò la peculiare attenzione prestata alle disposizioni procedurali più che a quelle sostanziali e la formulazione di precetti tesi a responsabilizzare i dirigenti titolari del potere disciplinare<sup>45</sup>.

Al fine di completare il processo avviato dal legislatore del 2009 è opportuno regolamentare più attentamente, con fonte di rango legislativo, il sistema della responsabilità disciplinare, unificando in modo organico le responsabilità legate allo svolgimento della prestazione lavorativa e le responsabilità legate all'esercizio della

---

<sup>45</sup> Sul tema, tra i contributi più recenti, P. Barrera, *Responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 91; B. Mattarella, *La responsabilità disciplinare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 37.

funzione.

In particolare, è necessario rafforzare lo strumento disciplinare nella prospettiva del contrasto dei fenomeni di corruzione e dei conflitti di interesse, anche attraverso l'integrazione delle ipotesi di licenziamento disciplinare di cui all'art. 55 *quater*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare relativamente ai responsabili di reati contro la pubblica amministrazione ed ai soggetti coinvolti in associazioni di stampo mafioso, responsabili di violazioni della legge n. 15 del 1982.

Appare altrettanto opportuno meglio definire i caratteri di indipendenza degli organismi chiamati ad irrogare le sanzioni disciplinari.

Infine, utile sarebbe prevedere adeguati meccanismi di trasparenza, anche attraverso la pubblicazione nei siti internet delle amministrazioni interessate, di indici relativi alla funzionalità delle procedure disciplinari, nonché di informazioni analitiche relative alle violazioni riscontrate, ai singoli procedimenti attivati, allo stato di questi procedimenti e al loro esito, previa anonimizzazione dei documenti e delle informazioni nel rispetto del d.lgs. n. 196 del 2003.

### **8.3. Trasparenza.**

Un ruolo importante, in funzione di prevenzione della corruzione, giocano le disposizioni e gli strumenti in materia di trasparenza.

La trasparenza è un principio che, nonostante fosse originariamente ancorato ai caratteri e ai limiti dell'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi, di cui alla legge 7 agosto

1990, n. 241, assume oggi una diversa e più ampia configurazione, tanto da essere definita nei termini di “accessibilità totale” ai sensi dell’art. 11, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La citata disposizione prevede, altresì, di dare pubblicità a “ogni aspetto dell’organizzazione”, integrante nozione che si ritiene colga tanto l’aspetto oggettivo (le attività predeterminate in vista della cura di finalità di interesse generale ovvero le funzioni-scopo), con le competenze, i caratteri degli organi, le discipline sul funzionamento degli organi, le tipologie di procedimenti, quanto quello soggettivo<sup>46</sup>.

Il citato art. 11 riferisce la trasparenza al rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità: il primo inteso alla stregua di funzionalità complessiva delle amministrazioni pubbliche (efficienza, efficacia ed economicità), nell’ottica della *performance* individuale di dipendenti e dirigenti valorizzata dal legislatore del 2009, con la trasparenza a fungere da “strumento di pressione” dei cittadini sui funzionari pubblici, mentre l’imparzialità appare, invece, prossima alla integrità del pubblico funzionario.

La trasparenza si traduce, dunque, nella possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all’intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, fatti salvi i limiti in materia di tutela della *privacy* e quelli oggettivi di cui all’art. 24 della citata legge sul procedimento amministrativo. In questo senso, la trasparenza costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione nella misura in cui, portando ad evidenza dati

---

<sup>46</sup> Così F. Merloni – B. Ponti, *La trasparenza*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 411.

relativi a tutti gli ambiti di intervento delle amministrazioni, consente una forma di rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholder*, agevola, quindi, sistemi di *accountability* e limita il rischio di annidamento di situazioni illecite in settori delicati dell'agire amministrativo (si pensi alla materia degli appalti).

Dunque sono due le finalità sottese alla trasparenza che rilevano nella prospettiva della prevenzione del fenomeno corruttivo:

- la funzionalità delle amministrazioni, il cittadino avendo il diritto di conoscere come l'amministrazione usa le risorse a disposizione, quali risultati ottiene, con quali costi;
- l'imparzialità, atteso che se l'amministrazione è trasparente è possibile far emergere vicende di *maladministration*, di condizionamento improprio nella cura dell'interesse pubblico<sup>47</sup>.

È allora necessario innalzare il livello della trasparenza dovuta dalle amministrazioni ed esigibile dagli amministrati, per esempio con la previsione dell'obbligo di rendere pubblici:

- i dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale: dati riguardanti, quantomeno, la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento della assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei congiunti fino al secondo grado parentela, nonché tutti compensi cui dà diritto l'assunzione della carica in questione;
- i dati reddituali e patrimoniali di almeno alcune categorie di

---

<sup>47</sup> Cfr. F. Merloni – B. Ponti, *La trasparenza*, cit., 403.



dipendenti pubblici, a partire da quelli con funzioni dirigenziali.

### **8.3.1. Trasparenza e procedimentalizzazione dell'attività di rappresentanza di interessi (cd. *lobbying*): le diverse ipotesi di disciplina e il quadro sovranazionale.**

Nella prospettiva dell'innalzamento del livello della trasparenza, assume senz'altro rilievo la regolazione dell'attività di rappresentanza di interessi particolari, meglio nota come attività di *lobbying*, ovvero quel fenomeno che, nel dibattito scientifico, è descritto in termini di relazione tra le Istituzioni e i professionisti della rappresentanza di interessi<sup>48</sup>.

Più nel dettaglio, i gruppi di pressione, attraverso il *lobbying*, intervengono sull'andamento delle politiche, sulle determinazioni dei decisori pubblici, per cercare di conformarne il contenuto al proprio particolare interesse (industriale e non).

Si tratta di attività che, in sé considerata, è in astratto utile allo stesso decisore pubblico chiamato a compiere scelte che involgono interessi rilevanti sebbene non generali.

Tuttavia, la peculiare relazione intessuta dall'attività di *lobbying* reca con sé il rischio di sovrapposizioni tra condotte lecite e condotte illecite da parte chi perora gli interessi propri o del gruppo a cui appartiene: rischio certo più consistente laddove manchi, come nel nostro ordinamento, una apposita ed adeguata regolazione del settore.

Volgendo lo sguardo al contesto internazionale, giova considerare

---

<sup>48</sup> Così G. Sgueo, *Lobbying e sistemi democratici. La rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in *Rivista di politica*, 2012, 115.

che in altri Paesi è stata da tempo approvata una disciplina dell'attività lobbistica, volta ad assicurare la trasparenza delle scelte dei decisori pubblici e, al contempo, la adeguata rappresentazione degli interessi particolari involti.

Lo studio del diritto pubblico comparato consente di individuare due modalità differenti (ma non contrapposte) di regolamentazione del rapporto tra gruppi di pressione e decisori pubblici<sup>49</sup>.

La prima, definibile in termini di *regolamentazione-trasparenza*, è finalizzata a garantire la trasparenza del processo decisionale anche attraverso la previsione di un albo pubblico in cui i lobbisti sono tenuti ad iscriversi, ovvero con la pubblicazione degli interessi rappresentati più o meno direttamente dai decisori pubblici. Detta regolamentazione – invalsa presso gli ordinamenti canadese, britannico e israeliano – mira quindi a rendere trasparente il luogo della decisione: il portatore di interessi particolari ha diritto di verificare cosa accade al momento della scelta optata dal soggetto istituzionale, rendendo conoscibili i diversi fattori che incidono sulla decisione pubblica, ma senza che l'interessato vi prenda parte.

La seconda modalità disciplinaria dell'attività lobbistica può essere definita in termini di *regolamentazione-partecipazione*: alla

---

<sup>49</sup> Sul tema, relazione al d.d.l. presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri R. Prodi e dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo G. Santagata, recante “*Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari?*”, atto del Senato AS 1866, 31 ottobre 2007. Cfr. anche P.L. Petrillo, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, relazione al convegno “*L'attività di lobbying tra trasparenza e partecipazione?*”, Università Tor Vergata di Roma, 17 febbraio 2011; P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, 2011.

garanzia della trasparenza del processo decisionale si aggiunge l'ulteriore obiettivo di rendervi partecipi i portatori di interessi particolari. Ricorre per il decisore pubblico l'obbligo, con diverse modalità previsto e regolamentato, di spiegare le ragioni della propria scelta e di evitare ogni possibile situazione di (potenziale) conflitto con i lobbisti.

È il modello statunitense ma anche quello invalso presso il Parlamento europeo (riformato nel 2008), dove i lobbisti registrati nell'apposito albo hanno diritto ad essere ascoltati dalle Commissioni nelle materie di loro interesse<sup>50</sup>.

Più nel dettaglio, nell'ambito dell'Unione europea, l'attività di rappresentanza degli interessi particolari è regolamentata su un duplice versante: attraverso l'istituzione di un registro congiunto tra la Commissione europea e il Parlamento europeo e con la predisposizione di un sistema codificato di registrazione e di accreditamento presso il Parlamento.

Nel 2011, infatti, è stato siglato un accordo tra le due Autorità per l'istituzione di un registro per la trasparenza, il cui scopo è di occuparsi di *“tutte quelle attività portate avanti con l'obiettivo di influenzare, direttamente e indirettamente, la formulazione e implementazione di policy o i processi decisionali delle Istituzioni dell'Unione europea”*.

Il registro consiste in una sorta di banca dati, aperta, consultabile

---

<sup>50</sup> P.L. Petrillo, *Le lobbies della democrazia*, cit., osserva, tuttavia, che sia la regolamentazione-trasparenza che la regolamentazione-partecipazione si fondano su due livelli di norme: alcune dirette a regolamentare il comportamento del decisore pubblico (in tal senso si parla di “norme interne”) attraverso l'approvazione di codici di condotta, altre dirette a regolamentare il comportamento dei lobbisti (c.d. “norme esterne”) ed entrambe dirette a regolamentare i rapporti tra decisore pubblico e lobbisti.

*on-line*, in cui chiunque svolga attività di *policy making* è invitato a iscriversi, rispettando un codice di condotta, pena l'esclusione dallo stesso.

L'obiettivo è di assicurare una maggiore trasparenza e conoscenza circa la dimensione, la composizione e l'impatto del settore.

Per vero, già nel 2006, la Commissione, con l'adozione del Libro verde "*Iniziativa europea per la trasparenza*"<sup>51</sup> – recante una serie di misure promosse in precedenza, tra cui quelle contenute nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001<sup>52</sup> - aveva evidenziato la particolare importanza rivestita dalle attività dei rappresentanti di gruppi di interesse. Così, nell'ottica di dare un quadro più strutturato a tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni europee, l'approccio della Commissione europea ha riguardato la creazione di un sistema di registrazione su base volontaria, l'adozione di un codice di condotta comune per tutti i lobbisti, o per lo meno la previsione di requisiti minimi degli stessi, la previsione di un sistema di controlli e sanzioni.

Nel contesto internazionale anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite con il programma *Global Compact* - insieme all'ente non profit *AccountAbility* – ha promosso l'iniziativa denominata *Towards a Responsible Lobbying*, elaborando linee guida volte a supportare i decisori pubblici rispetto all'attività di *lobbying* svolta nei loro confronti, per valutarne l'eventuale carattere trasparente,

---

<sup>51</sup> COM(2006) 194 definitivo, 3 maggio 2006.

<sup>52</sup> COM(2001) 428 definitivo/2 del 5 agosto 2001.

responsabile e legittimo<sup>53</sup>.

Sensibile al tema si è mostrata anche l'OCSE che, pur muovendo dalla considerazione dell'importante contributo fornito dai lobbisti al *policy making*, in termini di dati e di approfondimenti apportati, ha ritenuto necessario un solido quadro per la trasparenza delle attività di lobbismo, essenziale per salvaguardare l'interesse pubblico e per promuovere la parità di condizioni per i portatori di interessi particolari. Nel 2010, l'OCSE ha tuttavia preso atto che solo un quarto dei Paesi membri dell'Organizzazione (tra cui Australia, Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti, Polonia) ha atteso alla disciplina del settore, altri Paesi dell'OCSE essendosi affidati alla autoregolamentazione dei lobbisti: e ciò nonostante la maggior parte di questi ultimi, in un'indagine OCSE, si sia dichiarata favorevole alla obbligatoria divulgazione delle informazioni relative all'attività svolta.

Sulla base di un'analisi comparata delle diverse esperienze nazionali l'OCSE ha sviluppato dieci principi per la trasparenza e l'integrità dell'attività di *lobbying*, che individuano delle linee guida rivolte ai decisori pubblici, per promuovere trasparenza e responsabilità nello svolgimento dell'attività di *lobbying*, in uno alla parità di condizioni tra i diversi interessi nello sviluppo di politiche pubbliche<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Iniziativa richiamata da G. Sgueo, *Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, 2012, 159. Cfr. [www.unglobalcompact.org/docs/news\\_events/8.1/rl\\_final.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/rl_final.pdf).

<sup>54</sup> OECD *Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 18 febbraio 2010, [www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/44641288.pdf](http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/44641288.pdf). Cfr. anche *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation* e *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity by Self-regulation*.

In particolare, gli ordinamenti nazionali dovrebbero consentire a tutti i soggetti interessati “*fair and equitable access to participate in the development of public policies*”, ciò rivelandosi essenziale per la garanzia dell’integrità delle decisioni e la salvaguardia dell’interesse pubblico.

E gli Stati nazionali dovrebbero attendere, altresì, ad una compiuta definizione di “*lobbying*” e “*lobbyist*”, per evitare lacune ed interpretazioni errate.

Ancora, dovrebbe essere garantita una adeguata accessibilità alle informazioni relative agli aspetti principali dell’attività di *lobbying*, funzionale ad un efficace controllo pubblico, come pure la conoscenza del modo in cui le istituzioni pubbliche sono pervenute ad una determinata decisione, così da consentire di cogliere il “peso” rivestito dagli interessi particolari rappresentati.

Nell’ottica della promozione della cultura dell’integrità nel settore delle *lobbies* l’OCSE valorizza, altresì, la previsione di restrizioni rispetto all’attività dei pubblici ufficiali per il periodo successivo alla cessazione dell’incarico. Ciò al fine di evitare conflitti di interesse, con l’uso improprio di informazioni riservate assunte precedentemente, nel corso dello svolgimento dell’incarico pubblico (cd. *pantouflage*).

Quanto alle modalità di attuazione della regolazione dell’attività di *lobbying*, l’OCSE, nell’ambito degli elaborati principi guida, reca riferimento ad un sistema di registrazione a cui sono tenuti ad accedere coloro che intendono svolgere attività di rappresentanza di interessi particolari, insieme alla operatività di sanzioni per chi viola le prescrizioni fissate.

### **8.3.1.1. Il quadro nazionale: le leggi regionali della Toscana e del Molise, la disciplina regolamentare del Ministro delle politiche agricole e forestali.**

L'Italia rientra tra i Paesi OCSE sprovvisti di una regolazione dell'attività di *lobbying*.

Esperienze positive si registrano, tuttavia, a livello subnazionale, con la disciplina elaborata dalla Toscana, con la legge regionale 18 gennaio 2002, e dal Molise, con la legge regionale 22 ottobre 2004, n. 24.

Le indicate fonti regionali hanno introdotto norme minime volte a disciplinare il rapporto tra gruppi di pressione e Istituzioni.

In particolare, la legge della regione Toscana, recante “*Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale*”, è stata adottata con l'obiettivo di garantire l'uguaglianza dell'accesso ai decisori politici da parte di tutti gli interessi organizzati. In particolare, la legge regionale prevede l'iscrizione obbligatoria presso il “*Registro dei gruppi di interesse accreditati*”.

I gruppi iscritti nel Registro possono rappresentare presso il Consiglio regionale (non, quindi, la Giunta) interessi pertinenti alle loro finalità, relativamente ad atti proposti o da proporre all'esame del Consesso. Gli atti formali dei gruppi accreditati debbono essere coerenti con il ruolo e le funzioni che lo Statuto attribuisce al Consiglio regionale e ai suoi membri. In particolare, è vietato esercitare, nei confronti dei consiglieri regionali e delle rispettive organizzazioni, forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto.

Spetta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, cui i

consiglieri sono tenuti a comunicare fatti che possono presentare violazione delle norme di comportamento, valutare la sussistenza della violazione e comminare le sanzioni che, correlate alla gravità della stessa, possono andare dal richiamo formale, alla sospensione temporanea, alla revoca dell'iscrizione nel Registro. Le deliberazioni relative all'irrogazione delle sanzioni di sospensioni e revoca dell'iscrizione sono pubblicate sul Bollettino ufficiale regionale.

In uno alle iniziative regionali, la regolazione dell'attività di *lobbying* è stata di recente promossa dal Ministro delle politiche agricole e forestali che, nel febbraio scorso, ha formalmente istituito un Registro per l'accreditamento dei lobbisti, con l'intento di rendere trasparente l'attività di interazione tra il Ministero e il mondo delle *lobbies*, con il coordinamento della istituita "Unità per la Trasparenza".

### **8.3.1.2. Le proposte della Commissione.**

Tuttavia, in disparte le positive esperienze appena richiamate, l'Italia risulta ad oggi sprovvista di una regolamentazione organica e coerente dell'attività di *lobbying*. Le diverse iniziative intraprese nelle passate legislature ed in quella in corso si sono arrestate allo stadio di proposte di legge<sup>55</sup>.

Anche alla luce delle indicazioni emerse nel contesto

---

<sup>55</sup> Cfr. G. Sgueo, *Lobbying & lobbismi*, cit., 145, il quale rileva che dal 1976 (data cui risale il primo tentativo di regolamentazione in materia, durante la VII legislatura) al 2011, durante la XVI legislatura, si sono accumulate in Parlamento all'incirca trenta proposte di legge, a cui se ne aggiungono altre due presentate tra i mesi di gennaio e febbraio 2012.



internazionale la Commissione, al fine di assicurare - al contempo - la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano tali processi e un'ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possano fondare le proprie decisioni, suggerisce l'introduzione di una compiuta disciplina dell'attività di *lobbying*.

In particolare, la Commissione ritiene auspicabile una regolamentazione che, chiarito il quadro definitorio - con riferimento alle nozioni di "*rappresentanti di interessi particolari*", "*portatore di interessi particolari*", "*decisore pubblico*", "*processi decisionali pubblici*" e "*attività di rappresentanza di interessi*" - istituisca il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, prevedendo che lo stesso sia tenuto da un'Autorità in posizione di tendenziale terzietà, con l'obbligo di iscrizione per chi intenda svolgere l'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici. Per la compiuta realizzazione delle finalità sopra indicate la Commissione ritiene opportuno che la nozione di "*decisore pubblico*" risulti la più estesa possibile, ricomprendendo tutti coloro che sono chiamati ad assumere decisioni pubbliche, di tipo amministrativo e, ancor prima, legislativo e normativo.

È, altresì, necessario che la nuova disciplina indichi dettagliatamente gli obblighi e le responsabilità gravanti sui soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici, ma anche le facoltà loro riconosciute nello svolgimento dell'attività di rappresentazione degli interessi, in uno alla previsione di forme di analitica relazione - imposte anche ai decisori pubblici - delle attività di rappresentazione di interessi svolte.

L'attività di relazione istituzionale svolta con il *lobbying* dovrebbe uniformarsi ad un codice di condotta, redatto dai soggetti pubblici interessati, che fissi le modalità di comportamento dei rappresentanti di interessi.

Sarebbe, altresì, opportuna l'introduzione di un regime di incompatibilità che argini il fenomeno del cd. *pantouflage*, con la previsione di restrizioni rispetto allo svolgimento dell'attività di *lobbying* da parte dei pubblici ufficiali per il periodo immediatamente successivo alla cessazione dell'incarico, onde evitare un uso improprio di informazioni riservate assunte nel corso dell'espletamento dell'incarico pubblico.

È quanto sarebbe auspicabile con riferimento a coloro che hanno ricoperto incarichi pubblici negli uffici di *staff* (nella veste, ad esempio, di capo di gabinetto o di capo dell'ufficio legislativo), non essendo opportuno che, senza soluzione di continuità ovvero senza che trascorra un previo periodo di "raffreddamento", gli stessi svolgano attività private nel settore nel quale hanno esercitato le mansioni pubbliche.

#### **8.4. *Whistleblowing*: il contesto internazionale.**

Come osservato, la corruzione è un reato a difficile emersione poiché si basa su un accordo criminoso tra corruttore e corrotto, entrambi interessati a mantenere segrete le proprie condotte.

È per tentare di rompere la cortina di silenzio, che, come già accennato e come si evidenzierà in seguito, le organizzazioni internazionali maggiormente impegnate sul fronte della prevenzione di tale reato (l'OCSE; il Gruppo di Stati contro la

corruzione “GRECO” del Consiglio d’Europa) hanno raccomandato all’Italia di prevedere forme di tutela e di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite (il cd. *whistleblowing*).

Proprio muovendo dal contesto internazionale è possibile fornire una nozione convenzionale del *whistleblowing* inteso alla stregua di rivelazione di fatti che possono integrare la fattispecie astratta del reato di corruzione, fatta di propria iniziativa ed in forma non anonima da un soggetto appartenente ad una determinata organizzazione (*inside whistleblowing*), privata o pubblica, alle competenti autorità esterne a tale organizzazione (*external whistleblowing*), anche in mancanza di una espressa autorizzazione da parte della prima (*unauthorized whistleblowing*), trattandosi di fatti collegati all’attività dell’organizzazione di appartenenza<sup>56</sup>.

Restando nel contesto internazionale requisiti di protezione del *whistleblower* sono rintracciabili nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, nella *Anti-Bribery Recommendation* dell’OCSE del 2009, nella *Recommendation on Improving Ethical Conduct in Public Service* dell’OCSE del 1998, nelle Convenzioni civile e penale del Consiglio d’Europa sulla corruzione, nella *Inter-American Convention against Corruption* e nella *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*.

In particolare l’art. 9 della Convenzione civile sulla corruzione - siglata a Strasburgo il 4 novembre 1999 e recentemente ratificata dall’Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 112 – prevede un

---

<sup>56</sup> Così F. Gandini, *La protezione dei whistleblowers*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 167 e ss.

obbligo a carico degli Stati aderenti di disporre, nei rispettivi ordinamenti giuridici, l'adozione di misure di protezione per i *whistleblowers*<sup>57</sup>.

La norma, che non prevede alcuna distinzione tra il settore pubblico e quello privato in ordine alla tutela da approntare, demanda ai singoli Stati un margine di apprezzamento concernente l'individuazione delle misure più appropriate per conseguire lo scopo fissato dalla Convenzione.

La Convenzione adotta, quale modello di riferimento, l'*unauthorized whistleblowing* (cfr. *supra*), idoneo ad alimentare un conflitto tra i doveri che incombono in capo al *whistleblower*, integrati, da un lato, dal dovere di fedeltà e, dall'altro, dal dovere di riferire i fatti corruttivi. In proposito, la disposizione convenzionale promuove un bilanciamento tra gli interessi involti, con una prevalenza condizionata del dovere di *report* sul dovere di fedeltà: il *whistleblower* deve essere tenuto immune da conseguenze solo quando, avendo ragionevoli motivi di sospettare la presenza di fatti corruttivi, ne ha riferito in buona fede. Diversamente, come chiarisce il rapporto esplicativo della Convenzione, la tutela non si estende ai casi di "*malicious report*", nei quali il *whistleblower* agisce in mala fede.

In presenza di ragionevoli motivi e della buona fede qualsiasi sanzione applicata al *whistleblower* (licenziamento, degradazione, ostacoli alla progressione di carriera), sulla base unicamente dei

---

<sup>57</sup> Convenzione civile sulla corruzione, art. 9, "*Tutela dei dipendenti*", secondo cui "*Ciascuna Parte prevede nel suo diritto interno un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili*".

fatti riportati, deve ritenersi ingiustificata, atteso che il *report* effettuato non può dirsi di per sé violazione del dovere di confidenzialità.

Nell'ambito delle Nazioni Unite il tema del *whistleblowing* è affrontato dalla Convenzione del 2003.

In particolare, l'art. 33 della Convenzione, rubricato "*Protezione delle persone che comunicano informazioni*"<sup>58</sup>, si limita a prevedere la facoltà per gli Stati di prevedere misure interne di tutela dei *whistleblowers*.

Anche nella Convenzione ONU la questione del potenziale conflitto tra i doveri gravanti sul *whistleblower* è superata con la promozione della prevalenza condizionata del dovere di *report* sul dovere di fedeltà, in quanto subordinata alla presenza di ragionevoli sospetti e della buona fede nel denunciare i fatti di corruzione.

Sebbene in alcuni Paesi la protezione del *whistleblower* sia appena agli esordi, tale misura è sempre più riconosciuta come un fondamentale meccanismo di anti-corruzione, alla stregua di fattore chiave per la promozione di una cultura della responsabilità pubblica e dell'integrità.

È stato stimato che nei Paesi OCSE, tra il 2000 e il 2009, la tutela legale per i *whistleblowers* è cresciuta dal 44% al 66%.

Nel 2010 l'importanza della protezione degli informatori è stata ribadita atteso che, nell'ambito dell'OCSE, il *G20 Anti-Corruption*

---

<sup>58</sup> Ai sensi del citato art. 33 "*Ciascuno Stato Parte esamina la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione?*".

*Working Group* – di cui fa parte anche l'Italia – ha raccomandato ai leader dei Paesi coinvolti di considerare gli elaborati *Guiding Principles for Whistleblower Protection Legislation* come riferimento necessario per adottare e riesaminare le regole di protezione dei *whistleblowers* entro la fine del 2012.

Di seguito i principi guida formulati:

- una legislazione chiara e un quadro istituzionale efficace sono funzionali alla protezione da azioni discriminatorie o disciplinari dei dipendenti che rivelano, in buona fede e per motivi ragionevoli, determinati atti sospetti di irregolarità o di corruzione alle autorità competenti;
- la normativa deve prevedere una chiara definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate;
- la legislazione deve garantire che la protezione accordata ai *whistleblowers* sia robusta e completa;
- la normativa deve definire chiaramente le procedure per facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione, incoraggiando l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili;
- la legislazione deve garantire che siano operativi meccanismi di protezione efficaci, anche affidando ad un organismo specifico la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie, prevedendo una serie di strumenti;
- l'attuazione della legislazione di protezione del *whistleblower* va supportata da azioni di sensibilizzazione, comunicazione, formazione e valutazione periodica dell'efficacia del quadro di protezione.

### 8.4.1. Tutela e premialità del *whistleblower* nell'ordinamento italiano.

L'Italia non ha normative specifiche volte a proteggere gli informatori e per questo scopo si basa principalmente sul diritto del lavoro, in particolare sulla tutela contro il licenziamento illegittimo, come recata dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Tuttavia, l'esperienza dimostra che il licenziamento è solo uno dei modi con cui un *whistleblower* può essere discriminato, la ritorsione nei suoi confronti potendo assumere forme diverse - come già sopra evidenziato - quali la degradazione, il trasferimento, un comportamento ostile, rispetto alle quali non è predisposta alcuna forma di tutela.

Un'ulteriore disposizione che rileva nel quadro giuridico italiano, come in molti altri Paesi, è quella che prevede l'obbligo per i funzionari pubblici di denunciare i reati di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro mansioni lavorative, incorrendo in sanzioni ove non vi adempiano. Il riferimento corre all'art. 361 c.p. che contempla il reato di "*Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale*"<sup>59</sup>.

Tuttavia, tale obbligo e la sanzione associata hanno dimostrato di essere inefficaci nell'incoraggiare o obbligare i pubblici ufficiali a segnalare illeciti nel settore pubblico e ancor meno i reati connessi alla corruzione.

---

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 361 c.p. "*Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa*".

Come già rilevato, la mancanza di tutela, in Italia, per i *whistleblowers* è stata evidenziata da diversi attori internazionali.

Il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha raccomandato “*that Italy consider introducing stronger measures to protect employees who report suspicious facts involving bribery in order to encourage them to report such facts without fear of retribution*”.

Analoghe posizioni sono state affermate dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), raccomandando che “*an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within public administration (whistleblowers) be instituted*”.

Anche *Transparency International* ha evidenziato la necessità per l'Italia di fornire una protezione al *whistleblower*<sup>60</sup>, mentre *Global Integrity* ha attribuito un punteggio molto basso per il sistema italiano di tutela degli informatori<sup>61</sup>.

Muovendo dalle sollecitazioni internazionali la Commissione ritiene necessario, in analogia con regimi in vigore in altri Paesi (ad esempio negli Stati Uniti d'America), che sia introdotta, accanto alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, un sistema premiale che incentivi la segnalazione.

Il sistema proposto si basa sulla corresponsione di una somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei

---

<sup>60</sup> *Transparency International* Italia, G. Fraschini – N. Parisi – D. Rinoldi, *Protezione delle “vedette civiche”: il ruolo del whistleblowing in Italia*, 2009, in [www.transparency.it/upload\\_doc/LIBRO\\_WB\\_finale.pdf](http://www.transparency.it/upload_doc/LIBRO_WB_finale.pdf)

<sup>61</sup> Organizzazione indipendente, senza scopo di lucro, che monitora *governance* e *trends* della corruzione nel mondo. Cfr. [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org)



conti per danno all'erario o danno all'immagine.

Come raccomandato dagli organismi internazionali citati, è comunque necessario che la nuova disciplina, oltre ad introdurre le misure di protezione e premialità, preveda:

- una chiara definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate;
- le procedure per facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione, incoraggiando l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili;
- meccanismi di protezione efficaci, per esempio con l'individuazione di un organismo specifico che abbia la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie.

### **8.5. Formazione e promozione della cultura della legalità.**

Come accennato, un ruolo di primo piano in seno ad una lungimirante politica di contrasto della corruzione, va assegnato alla promozione della cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica.

Occorre diffondere una cultura della legalità e dell'etica, così assicurando che la corruzione sia percepita quale fenomeno riprovevole ed i corrotti quali soggetti che, avendo tradito la fiducia riposta negli agenti pubblici, meritano un severo discredito sociale.

L'attività di promozione deve essere condotta, quindi, tanto con riferimento al personale pubblico (soprattutto tra chi opera nei settori più esposti al rischio corruzione), nella fase della selezione

ma anche dell'aggiornamento e della specializzazione, quanto nella società, soprattutto favorendo percorsi formativi mirati nelle scuole e nelle università.

Utile sarebbe, al riguardo, che le “numerose” istituzioni pubbliche di formazione dei dipendenti pubblici, adeguatamente coordinandosi tra loro, elaborino un programma di formazione sui temi della legalità e dell'etica pubblica, anche mirata sui singoli settori dell'azione amministrativa (appalti, edilizia, utilizzazione dei fondi pubblici).

Parimenti opportuno che, anche su indirizzo dei Ministri dell'istruzione e dell'università e della pubblica amministrazione, sia avviata una organica politica di formazione sui temi delle regole e dell'etica nelle scuole e nelle università, anche con il coinvolgimento di istituzioni della società civile da sempre meritoriamente impegnate su questo delicato e decisivo fronte.

### **8.6. Codici di autoregolamentazione delle imprese.**

La natura pattizia della condotta corruttiva - della quale i funzionari pubblici costituiscono solo una delle parti dell'accordo - impone che anche le associazioni imprenditoriali, nella prospettiva di un'efficace politica di prevenzione, si impegnino nei confronti dei rispettivi associati.

A ciò le realtà associative, e segnatamente Confindustria, dovrebbero essere sollecitate dai costi e dalle negative ricadute sulla crescita procurate dalla corruzione (cfr. *supra*, *sub* par. 4).

È utile considerare che le organizzazioni rappresentative del mondo delle imprese sono da tempo meritoriamente impegnate

nel sollecitare l'elaborazione e l'attuazione di una adeguata semplificazione della macchina amministrativa e delle relative regole di azione.

Ebbene, se è certo vero che nella ingiustificata burocratizzazione, regolazione, farraginosità delle procedure va individuata una delle principali criticità su cui fanno leva le pratiche corruttive, è parimenti vero che l'amministrazione non può abdicare del tutto al suo ruolo, posto che ci dovrà pure essere un'amministrazione pubblica preposta, ad esempio, alla valutazione di compatibilità ambientale o paesaggistica di un progetto.

Sicché, nell'ambito della previsione di nuove misure volte a prevenire – prima ancora che a reprimere - il fenomeno corruttivo, come per le amministrazioni è necessario puntare sul rafforzamento dei codici etici e del sistema di responsabilità disciplinare, così sarebbe opportuno che Confindustria e gli altri soggetti associativi che rappresentano le realtà imprenditoriali valorizzassero gli strumenti di autoregolamentazione di cui pure hanno dimostrato di sapersi dotare nel contrastare altre forme di illegalità.

Il riferimento corre, in particolare, alla delibera con cui, nel gennaio 2010, la Commissione Mezzogiorno di Confindustria – di seguito avallata dalla Giunta - allo scopo di uniformare le politiche e le iniziative del sistema nel campo della legalità in tutte le regioni del Sud, ha previsto modelli comportamentali a cui ogni associato deve attenersi.

Con il predetto atto sono stati previsti, in particolare, il dovere di denuncia a carico degli associati che subiscono estorsioni,

l'espulsione delle imprese condannate per reati di associazione di tipo mafioso la sospensione nel caso di erogazione di misure di prevenzione o sicurezza o di procedimenti penali a loro carico.

La Commissione ritiene che sarebbe una misura rilevante, nel quadro della prevenzione del fenomeno corruttivo, l'estensione a chi non denuncia episodi concussivi o a chi paga la tangente delle misure espulsive e sospensive che Confindustria ha già meritoriamente adottato nei confronti di chi non denuncia di aver subito un'estorsione o altro delitto che, direttamente o indirettamente, abbiano limitato l'attività economica a vantaggio di imprese o persone riconducibili ad organizzazioni criminali.

È auspicabile l'adozione di analoghe misure da parte delle altre realtà associative del settore imprenditoriale.

## **PARTE SECONDA**

### **I SINGOLI SETTORI**

Premessa.

#### **SANITÀ**

1. Dimensioni del settore e andamento della spesa sanitaria negli ultimi anni. 2. La selezione e il conferimento degli incarichi dei direttori generali delle aziende sanitarie. 3. I poteri e lo stato giuridico dei direttori generali: nomina del direttore sanitario e amministrativo, limiti temporali al mandato del direttore generale. 4. Le regole di comportamento del personale: *pantouflage* e codici di comportamento. 5. Il sistema dei controlli. 6. Gli acquisti. 7. I pagamenti: i ritardi e le regole per stabilire le priorità. Il ruolo delle società di *factoring*.

#### **APPALTI PUBBLICI**

1. Premessa e dimensioni del settore degli appalti pubblici. 2. Profili critici. 2.1. Profili ordinamentali. La *iper* regolamentazione del settore. 2.2. Profili strutturali. 2.2.1. Polverizzazione e scarsa competenza tecnica delle stazioni appaltanti. 2.2.2. Frammentazione della domanda e dell'offerta. 2.3. Programmazione economico-finanziaria. 2.4. Progettazione. 2.5. Procedure di gara. 2.5.1. Elaborazione dei bandi. 2.5.2. Requisiti di partecipazione e relativa verifica: le SOA. 2.5.3. Aggiudicazione. 2.6. Esecuzione e collaudo. 2.6.1. Subappalto. 3. Proposte.

#### **GOVERNO DEL TERRITORIO**

1. Caratteri del settore. 1.1. La disciplina amministrativa. 2. Alcune risposte di tipo generale ai rischi di corruzione. 3. I punti di attenzione della Commissione: revocabilità dei piani e accordi urbanistici. 3.1. Limiti alla revocabilità dei piani urbanistici comunali. 3.2. Specifica disciplina degli accordi urbanistici. 4. Altri

interventi possibili: l'organizzazione amministrativa delle funzioni. **5.** La trasparenza.

## **CONTROLLI**

**1.** Caratteri del settore e profili critici. **1.1.** Controlli e prevenzione alla corruzione. **2.** Controlli interni. **2.1** Profili generali. **2.2** Profili critici. **2.3.** Proposte. **3.** Controlli esterni. **3.1** Il controllo esterno della Corte dei Conti. Profili critici. **3.2.** Proposte: le ispezioni randomizzate. **3.3.** Servizi ispettivi della finanza pubblica della ragioneria dello Stato. **4.** Controlli negli enti locali. **4.1.** Profili generali. **4.2.** Profili critici. **4.3.** Il ruolo dei segretari comunali. **4.4.** Proposte.

### **Premessa.**

Come anticipato, la Commissione, oltre ad occuparsi delle misure ordinarie e trasversali che è necessario attivare per implementare un'adeguata politica di prevenzione del fenomeno corruttivo, ha ritenuto di approfondire le lacune e le criticità che, nella prospettiva del contrasto alla corruzione, connotano la disciplina di tre importanti settori dell'Amministrazione pubblica:

- la sanità;
- gli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture;
- il governo del territorio.

La Commissione ha ritenuto, anche, di soffermarsi sul tema dei controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'Amministrazione.

Nel dare atto delle ragioni sottese alla scelta dei settori di indagini sopra indicati, è opportuno segnalare che sono stati tradizionalmente individuati tre diversi tipi di corruzione, destinati a differenziarsi per il diverso modo in cui si configura lo scambio occulto tra risorse pubbliche e risorse private, volto a segnare tre diversi ambiti dell'azione amministrativa<sup>1</sup>, di seguito passati sinteticamente in rassegna:

- un primo settore sensibile all'aggressione del fenomeno corruttivo è quello degli approvvigionamenti di beni, servizi e forniture da parte dell'amministrazione, in cui la scelta del contraente privato non si rivela ispirata ai principi di imparzialità,

---

<sup>1</sup> L'individuazione dei tre settori, riportata nella trattazione, è contenuta nel Rapporto di studio del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, presentato al Presidente della Camera il 23 ottobre 1996, pag. 16 e ss.

di merito e di concorrenzialità, bensì determinata da un accordo illecito. La pratica corruttiva perpetrata dagli offerenti privati comporta che l'amministrazione aggiri o manchi di adottare del tutto quei meccanismi concorrenziali che dovrebbero garantire l'assegnazione della commessa all'impresa che presenta la migliore offerta in vista del perseguimento dell'interesse pubblico. La diffusività del fenomeno corruttivo, determinata dal consistente impegno di spesa pubblica nel settore in discorso, è favorita dalle criticità che segnano l'attività contrattuale della p.a., con riferimento ai profili ordinamentali (con la *iper* regolamentazione del settore), a quelli strutturali (legati alle caratteristiche del mercato), oltre che a quelli attinenti alla vulnerabilità delle diverse fasi di svolgimento dell'attività contrattuale dell'amministrazione. Gli effetti diretti della corruzione si manifestano nello sperpero di denaro pubblico, nel divario tra prezzo equo e prezzo effettivamente sostenuto dalla p.a., ma anche nella qualità dei beni e dei servizi acquistati ancorché il prezzo di affidamento della gara si riveli, in astratto, equo;

- un secondo tipo di attività pubblica esposto al rischio di transazioni corruttive è integrato dalla distribuzione o dall'offerta, da parte degli enti pubblici, di prestazioni, risorse e servizi richiesti dai privati: una posizione di rendita viene assegnata discrezionalmente dal decisore pubblico, talvolta accettando una somma inferiore al prezzo che i privati sarebbero disposti a pagare per ottenere la disponibilità di quella risorsa, in altri casi monetizzando risorse non monetarie, legate all'esercizio di compiti amministrativi che rivestono valore economico per i



privati. In cambio della sua decisione, l'amministratore pubblico corrotto riceve sotto forma di tangente parte di quella rendita, come contropartita dello scambio occulto.

La pratica corruttiva descritta può affermarsi in svariati campi dell'azione amministrativa, com'è per il rilascio di concessioni edilizie o di autorizzazioni al commercio, per l'inserimento di farmaci nel prontuario, per i provvedimenti amministrativi che aumentano il prezzo di mercato di beni di proprietà privata (specie nel settore dell'urbanistica), per la vendita di beni di proprietà pubblica.

Talora la prestazione richiesta all'amministratore pubblico corrotto consiste semplicemente nella rimozione di ostacoli al godimento di un certo bene o diritto, oppure nell'accelerazione dell'*iter* burocratico di una determinata pratica, trovando perciò terreno fertile nelle aree di estesa regolazione pubblica delle attività economiche ed in tutti i settori dell'apparato pubblico caratterizzati da una persistente inefficienza.

In proposito giova osservare che la corruzione è fortemente correlata alla qualità dei servizi pubblici, atteso che una scarsa qualità dei servizi, imputabile a inefficienze o a carenze organizzative, individua un contesto che favorisce l'emersione di fenomeni corruttivi. Ciò in quanto si determinano “circoli viziosi”, in base ai quali la scarsa qualità dei servizi alimenta la corruzione che può a sua volta implicare un abbassamento della qualità dei servizi determinante ulteriore corruzione<sup>2</sup>;

- il terzo tipo di attività pubblica nel quale possono emergere

---

<sup>2</sup> F. Monteduro, *La corruzione*, cit., 2

occasioni di corruzione è connesso all'esercizio del potere autoritativo di cui dispone l'ente pubblico, con il corruttore disposto a pagare una tangente pur di non effettuare un certo esborso, nonché per ritardare od evitare di essere assoggettato a sanzioni o a provvedimenti punitivi. L'amministratore corrotto si appropria di una quota del valore economico involto - sotto forma di tangente - astenendosi, in cambio, dall'esercitare i poteri che collidono con gli interessi esclusivamente privati. Ciò con riferimento ai controlli amministrativi e fiscali, al potere discrezionale di emanare provvedimenti che diminuiscono il valore di risorse private, o di revocare licenze, autorizzazioni, concessioni. Anche in questo settore dell'azione amministrativa il fenomeno corruttivo si intreccia con alcuni fattori di cattiva amministrazione; in particolare, la stratificazione e la complessità della legislazione relativa all'attività di controllo accresce il potere di chi esercita le relative funzioni. La certezza di poter comunque rilevare irregolarità ed i costi subiti dai privati per il semplice esercizio del controllo creano le condizioni per la conclusione di transazioni occulte.

## SANITÀ

**Sommario.** **1.** Dimensioni del settore e andamento della spesa sanitaria negli ultimi anni. **2.** La selezione e il conferimento degli incarichi dei direttori generali delle aziende sanitarie. **3.** I poteri e lo stato giuridico dei direttori generali: nomina del direttore sanitario e amministrativo, limiti temporali al mandato del direttore generale. **4.** Le regole di comportamento del personale: *panouflage* e codici di comportamento. **5.** Il sistema dei controlli. **6.** Gli acquisti. **7.** I pagamenti: i ritardi e le regole per stabilire le priorità. Il ruolo delle società di *factoring*.

### **1. Dimensioni del settore e andamento della spesa sanitaria negli ultimi anni.**

Il settore della sanità è inevitabilmente tra quelli maggiormente esposti al rischio di corruzione, per ovvie ragioni di ordine finanziario.

Da un lato, si tratta di uno dei settori più rilevanti in termini di spesa pubblica, la cui consistenza si è accresciuta negli ultimi due decenni, come dimostra l'aumento significativo della spesa regionale rispetto a quella dello Stato e degli enti locali.

Dall'altro, rispetto ad altri settori altrettanto importanti in termini finanziari, ma nei quali prevale la spesa da stipendi o pensioni (come l'istruzione e la previdenza), la sanità è caratterizzata da una spesa meno rigida, in quanto particolarmente segnata dagli acquisti di beni e servizi. Si tratta, dunque, di un settore in cui grandi quantità di denaro vengono gestite da decisioni amministrative, che si rinnovano frequentemente, dunque esposte ai tentativi di condizionamento illecito, che possono assumere varie forme: spese inutili, contratti conclusi senza gara, gare svolte in modo

illegale, assunzioni e inquadramenti illegittimi, falsità e irregolarità nella prescrizione di farmaci e simili, inadempimenti e irregolarità nell'esecuzione dei lavori e nella fornitura di beni.

La dimensione della spesa, naturalmente, non è di per sé significativa di cattiva qualità della stessa; anzi la sanità italiana – anche in termini di rapporto tra spesa e prestazioni erogate – regge bene il confronto internazionale come testimoniato dal recente Rapporto OCSE, *Health data*, 2012.

Grazie ai piani di rientro e alle diverse manovre di contenimento della spesa si sta assistendo ad un decremento del rapporto tra questa e il prodotto interno lordo, assestatosi quest'anno al 7,1%. Invero, l'andamento della gestione finanziaria degli ultimi anni registra un miglioramento rispetto agli esercizi precedenti. Se nel 2011, a fronte di una spesa di 112,889 miliardi di euro, si è registrato un aumento del solo 1,4%, in passato, come ad esempio nel periodo compreso tra il 2001-2005, vi è stato un incremento medio annuale della spesa pari al 6,3%.

Tuttavia, nella valutazione dei dati della contabilità sanitaria è opportuno muoversi con cautela. Analizzando i dati della distribuzione della spesa sanitaria si può osservare come nel 2007 si registrassero ancora forti aumenti nella spesa da parte delle Regioni meridionali (come Calabria Puglia Basilicata). Passando invece al 2010, in presenza dei piani di rientro, le sole Regioni che presentavano maggiori incrementi percentuali erano quelle settentrionali. Tuttavia, se nel 2011 queste ultime continuano nel loro *trend* crescente di spesa, seppur contenuto rispetto all'anno precedente, le sei Regioni sottoposte a piano di rientro conoscono

un drastico contenimento della spesa.

Stante questa situazione dunque sorge la necessità di comprendere quali siano state le ragioni che hanno condotto a questo stato di cose e se vi siano altri interventi, oltre a quelli già previsti o in corso di approvazione, tali da incidere significativamente sui “costi” della sanità.

L’analisi strutturale della spesa sanitaria regionale e più generalmente quella dell’intero sistema, stante il richiamato rischio di corruzione, per ragioni di ordine finanziario, appalesa la necessità di una attenta promozione della cultura della legalità e dell’etica pubblica anche in questo settore.

È importante, quindi, che la disciplina normativa e gli assetti organizzativi del settore consentano di prevenire il rischio in esame.

Da questo punto di vista, gli aspetti, che meritano di essere considerati per la presenza di disfunzioni, sono i seguenti:

- la selezione e il conferimento degli incarichi dei direttori generali delle aziende sanitarie;
- i poteri e lo stato giuridico degli stessi;
- le regole di comportamento del personale;
- il sistema dei controlli;
- gli acquisti;
- i pagamenti.

## **2. La selezione e il conferimento degli incarichi dei direttori generali delle aziende sanitarie.**

Il sistema di selezione del direttore generale delle aziende sanitarie

è caratterizzato da un'ampia discrezionalità da parte dell'autorità politica, alla quale spetta il potere di nomina.

I requisiti non sono selettivi, né in termini di laurea richiesta né in termini di esperienza amministrativa.

È genericamente prescritto un corso di formazione, che però può essere svolto anche successivamente alla nomina.

È prevista la pubblicità dell'avviso, ma è esclusa la necessità di una valutazione comparativa tra i candidati.

Il risultato è una sostanziale insindacabilità della scelta, che può ben essere operata sulla base di criteri di fedeltà politica, a scapito della competenza.

Questo sistema, che solleva qualche perplessità in termini di rispetto del principio costituzionale di imparzialità della pubblica amministrazione, merita una riflessione, in vista di una riforma che agisca almeno su due fronti: i requisiti e la decisione.

Dal primo punto di vista, appare opportuno meglio indicare i titoli di studio necessari per accedere alle relative procedure e stabilire che l'esperienza professionale va acquisita prima della nomina e presso strutture sanitarie di dimensioni adeguate.

Dal secondo punto di vista, occorre chiarire che una cosa sono i poteri del direttore generale, un'altra il potere di nomina del direttore generale da parte dell'autorità politica.

Il modello aziendalistico, verso il quale si è orientata la disciplina del sistema sanitario, può avere conseguenze rilevanti in ordine ai caratteri dei poteri del direttore generale e al controllo sul loro esercizio, che le norme descrivono come un potere privato.

Ma quel modello non fa certo venir meno la natura pubblicistica

del potere di nomina, che deve rispettare i principi propri dei provvedimenti amministrativi.

Appare opportuno, dunque, prevedere che la nomina del direttore generale sia il risultato di una valutazione comparativa, volta a individuare il miglior amministratore possibile, pur tenendo conto della sua capacità di realizzare l'indirizzo politico regionale. Non meno opportuno appare che l'atto in questione sia motivato, in modo che della valutazione comparativa sia assicurata trasparenza e sindacabilità.

Una soluzione, che merita di essere valutata, è quella dell'albo o elenco, inizialmente previsto dal decreto legislativo n. 502 del 1992, che qualche proposta di legge all'esame del Parlamento mira a reintrodurre. Ciò consentirebbe di restringere la scelta, da parte delle autorità regionali, a soggetti i cui requisiti siano stati preventivamente accertati, e dei quali sia dunque dimostrata la professionalità nel settore. L'elenco potrebbe essere nazionale, come nella previsione originaria, ed essere tenuto dal Ministero della Salute, ove si ritenesse sussistente un'esigenza di esercizio unitario, al livello nazionale, della relativa funzione. In alternativa, esso potrebbe essere tenuto da un'altra autorità nazionale, come l'Agenas, che consenta anche un certo coinvolgimento delle regioni. Oppure l'elenco potrebbe essere regionale (come già avviene in qualche regione), a condizione di garantire un controllo dei requisiti da parte di un organo indipendente che presti, a sua volta, garanzie di professionalità. Restringere la scelta ai soggetti iscritti all'albo, tra l'altro, potrebbe consentire di alleggerire l'onere

motivazionale, che nel quadro attuale merita invece – come già osservato – di essere decisamente rafforzato.

Nella direzione sopra tracciata si è posto anche il Governo atteso che, con il recente d.l. “Balduzzi”, le nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Regionale vengono sottoposte a una nuova disciplina che privilegia il merito e tende a riequilibrare il rapporto tra indirizzo politico e gestione delle aziende sanitarie.

Le Regioni, infatti, dovranno provvedere alla nomina dei direttori generali attingendo ad un elenco regionale di idonei costituito a valle di una procedura selettiva che sarà svolta da una commissione costituita da esperti indipendenti, procedura a cui potranno accedere solo coloro che documenteranno, oltre ai titoli richiesti, un’adeguata esperienza dirigenziale nel settore. Saranno garantite idonee misure di pubblicità, anche sul *web*, dei bandi, delle nomine e dei *curricula*, oltre che di trasparenza nella valutazione degli aspiranti alla nomina<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Più nel dettaglio, il d.l. “Balduzzi” del 5 settembre 2012, all’art. 4, recante “*Dirigenza sanitaria e governo clinico*”, prevede che “1. Al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni sono apportate le seguenti ulteriori modificazioni: a) all’articolo 3-bis, il comma 3 è sostituito dal seguente: «*La regione provvede alla nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale attingendo obbligatoriamente all’elenco regionale di idonei, ovvero agli analoghi elenchi delle altre Regioni, costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata da parte di una commissione costituita in prevalenza da esperti indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti dalla regione medesima, di cui uno designato dall’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, senza nuovi o maggiori oneri. Gli elenchi sono periodicamente aggiornati. Alla selezione si accede con il possesso di laurea magistrale e di adeguata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel campo delle strutture sanitarie o settennale negli altri settori, con autonomia gestionale e con diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, nonché del requisito dell’età anagrafica non superiore a 65 anni, alla data della nomina. La regione assicura adeguate misure di pubblicità della procedura di conseguimento della medesima, delle nomine e dei curricula, nonché di trasparenza nella valutazione degli aspiranti. Resta ferma l’intesa con il Rettore per la nomina del direttore generale di aziende ospedaliero universitario*»; b) all’articolo 3-bis, comma 5, il primo periodo è sostituito dal seguente: «*Le regioni*



### **3. I poteri e lo stato giuridico dei direttori generali: nomina del direttore sanitario e amministrativo, limiti temporali al mandato del direttore generale.**

L'importanza di un buon sistema di selezione dei direttori generali delle aziende è esaltata – e i rilevati difetti dell'attuale sistema di selezione aggravati – dalla rilevante concentrazione di poteri in capo a essi.

Questa concentrazione si è realizzata progressivamente ed è il risultato di un'impostazione privatistica e aziendalistica che – come si è già osservato – si sposa a gravi rischi di invadenza politica nella scelta degli amministratori e nella gestione delle aziende.

I già segnalati rischi, che questo sistema comporta, possono essere contenuti anche attraverso un miglior controllo sull'esercizio dei poteri del direttore generale, e, più specificamente, agendo sul suo stato giuridico.

In primo luogo, non diversamente dal procedimento di nomina del direttore generale, anche quelli relativi al direttore amministrativo e al direttore sanitario meriterebbero un ripensamento, limitando l'ampia discrezionalità del direttore generale stesso nella nomina.

Per queste due figure, la legge prevede requisiti più precisi e richiede un provvedimento motivato, ma non contempla alcuna

---

*provvedono altresì alla individuazione di criteri e di sistemi di valutazione e verifica dell'attività dei direttori generali, sulla base di obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale, con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia, alla sicurezza, all'ottimizzazione dei servizi sanitari e al rispetto degli equilibri economico-finanziari di bilancio concordati, avvalendosi dei dati e degli elementi forniti anche dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali».*

valutazione comparativa e consente al direttore generale di attingere a una platea molto ampia. Andrebbe considerata la possibilità di restringere, almeno di regola, la scelta al personale direttivo e medico già in servizio presso l'azienda.

In subordine, o in aggiunta, si potrebbe prevedere una procedura pubblica, con la presentazione di candidature e un onere di motivazione della scelta, sulla base di una valutazione comparativa.

Limitare il ruolo, comunque centrale, del direttore generale nella loro scelta avrebbe l'effetto di assicurare maggiore indipendenza per le figure in questione e, quindi, una maggiore capacità di controllo reciproco con il direttore generale stesso.

È ovvio che il miglioramento della selezione del vertice aziendale, che deriverebbe dall'introduzione di queste innovazioni, determinerebbe, a valle, benefici in ordine alla selezione del personale medico e amministrativo, che a sua volta è spesso orientata a logiche politiche o clientelari piuttosto che al principio del merito.

Per limitare i poteri del direttore generale, poi, si potrebbe attribuire di regola, o per determinate categorie di atti di sua competenza, un potere di proposta al direttore amministrativo e al direttore sanitario.

Si potrebbe, inoltre, rafforzare il ruolo di organi collegiali come il consiglio sanitario e il collegio di direzione, specificandone la composizione e le competenze, nonché i casi in cui essi devono essere consultati e gli effetti dei loro pareri.

In ordine allo stato giuridico del direttore generale, si potrebbe

valutare, da parte del legislatore nazionale e soprattutto da parte di quelli regionali, il problema della durata del mandato. La scelta di alcune regioni, di porre un limite, può pregiudicare l'interesse alla continuità della gestione, ma può anche prevenire rischi derivanti dall'eccessiva consuetudine con soggetti interessati, all'interno e all'esterno dell'azienda.

In tal senso si potrebbe ipotizzare il limite massimo di un doppio mandato, un primo breve (diciotto mesi) ed un secondo “ordinario” di ulteriori quattro anni, al termine dei quali non si potrebbe essere più riconfermati alla carica di direttore generale nella stessa ASL.

#### **4. Le regole di comportamento del personale: *pantouflage* e codici di comportamento.**

Non sembrano esservi dubbi, invece, sull'opportunità di perfezionare il quadro delle incompatibilità delle cariche di vertice delle aziende sanitarie, in particolare per la fase successiva al rapporto con l'azienda: occorrerebbe almeno evitare, per uno o più anni dalla scadenza, l'assunzione di incarichi e lo svolgimento di collaborazione con le imprese che hanno rapporti commerciali con l'azienda e con soggetti, come le associazioni di imprese farmaceutiche o di medici, che abbiano avuto un interesse rilevante nell'attività svolta dal funzionario.

Il tema delle regole di comportamento del personale dei sistemi sanitari merita di essere affrontato anche in termini più generali e con riferimento al periodo di impiego o di svolgimento delle funzioni direttive.

Forse più che in altri settori dell'amministrazione pubblica, servono regole di comportamento specifiche e ordinate per le diverse categorie di personale: per i medici (si pensi al rapporto tra l'attività ospedaliera e quella professionale o al rapporto con i fornitori di farmaci), per gli infermieri (si pensi all'uso delle risorse dell'amministrazione e al rapporto con i pazienti), per il personale amministrativo (si pensi ai concorsi o agli acquisti).

Ai dipendenti delle amministrazioni sanitarie, naturalmente, si applica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici emanato dal Ministro della funzione pubblica, da ultimo nel 1994. Ma la legge incoraggia – e in futuro potrebbe rendere obbligatoria – l'adozione di specifici codici di comportamento, relativi a singole amministrazioni o a singole categorie di operatori.

Già in questa fase, sarebbe molto opportuno che il Ministero, le regioni e le singole aziende si attivassero per l'elaborazione e l'adozione di simili strumenti (si rinvia alla **parte prima, par. 8.2.2.**, per le misure generali proposte dalla Commissione in tema di codici di comportamento).

## **5. Il sistema dei controlli.**

Il sistema dei controlli nelle aziende sanitarie è ovviamente cruciale ai fini della prevenzione della corruzione.

A questo riguardo, una forma di controllo che merita certamente di essere valorizzata, e che deriva tra l'altro da recenti previsioni legislative, è quella della trasparenza, che consente un controllo diffuso da parte di cittadini e utenti, in forma individuale e associata, sull'uso delle risorse pubbliche e sui risultati dell'attività

svolta.

Questo principio è particolarmente importante in un settore, come quello sanitario, nel quale vi sono prestazioni che si possono misurare con relativa facilità e spese simili o identiche, svolte da diverse amministrazioni, che si possono confrontare con la stessa facilità.

Occorre dunque che lo Stato (a cui in materia di trasparenza amministrativa è riconosciuta una potestà legislativa esclusiva, riconducibile alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni) e le regioni (anche con la disciplina di attuazione del decreto legislativo n. 150 del 2009, oltre che attraverso atti amministrativi e di indirizzo) inducano le aziende sanitarie a interpretare nel modo più ampio le recenti discipline legislative, che introducono obblighi di trasparenza, rendendo pubblici tutti gli atti di spesa e procedendo a rilevare i livelli dell'assistenza e a pubblicare i risultati della rilevazione.

Occorre anche che lo Stato e le regioni procedano a loro volta a rilevazioni e comparazioni, intese a informare i cittadini sulla gestione delle risorse pubbliche e sui risultati raggiunti nell'ambito dei vari sistemi regionali e delle singole aziende. Tale compito potrebbe essere svolto da Age.n.a.s. la quale attualmente già conduce attività di rilevazione in tale ambito. Si potrebbe potenziare il suo ruolo in termini sia di maggiore diffusione (comunicazione) dei risultati ai cittadini, sia di evidenziazione delle *best practices*, anche al fine di introdurre spinte alla concorrenzialità tra strutture sanitarie e di migliorare la stessa programmazione regionale.

Al di là di ciò, la disciplina di dettaglio dei controlli nelle aziende sanitarie è materia di competenza regionale, per il cui esercizio possono essere formulate alcune indicazioni.

Maggiori poteri potrebbero essere attribuiti al collegio sindacale e ai revisori dei conti, sotto il profilo della regolarità contabile e di legittimità.

La verifica, da parte degli organi regionali, sul raggiungimento degli obiettivi posti al direttore generale, potrebbe essere disciplinata in modo da renderla meno soggettiva e, quindi, meno facilmente influenzabile da valutazioni di tipo partitico o clientelare.

In alcune realtà regionali è stato efficacemente sperimentato un sistema molto complesso di verifica dei risultati, articolato su obiettivi predefiniti, di sistema e specifici. In tale ottica le singole ASL, e conseguentemente l'operato del Direttore generale e dei suoi dirigenti, possono essere valutati "a tutto tondo", anche con la partecipazione degli enti locali.

Si potrebbero, inoltre, introdurre meccanismi di trasparenza e di motivazione nel relativo procedimento e considerare la costituzione di una struttura tecnica indipendente, cui demandare la valutazione dei risultati della gestione e del raggiungimento degli obiettivi.

La questione dei controlli è strettamente connessa alla completezza del processo di tracciatura informatica del ciclo passivo e dell'intera azione amministrativa dell'azienda sanitaria. Attualmente tale processo è in molte realtà (in particolare del centro-sud) largamente incompleto e ciò favorisce l'opacità

amministrativa fornendo spazio a fenomeni corruttivi.

## 6. Gli acquisti.

Merita qualche considerazione, poi, il tema degli acquisti da parte delle amministrazioni sanitarie.

Quello della sanità è uno dei settori nei quali, da un lato, si riscontrano forti differenze, da una regione all'altra o da un'azienda all'altra, nei prezzi dei beni acquistati e, dall'altro, è facile paragonare le quantità acquistate e i prezzi e adeguare le condizioni più gravose a quelle migliori, ottenute da determinate amministrazioni.

Anche in questa prospettiva, la trasparenza nei procedimenti di spesa è un ottimo modo per consentire un controllo diffuso, azionare eventuali forme di responsabilità, indurre le amministrazioni a fare economie e prevenire sprechi e malcostume.

Particolare rilievo assumono i meccanismi di centralizzazione degli acquisti, già introdotti in diverse regioni. Non solo essi consentono alle amministrazioni di ottenere prezzi più vantaggiosi ma, riducendo il numero dei contratti e concentrandoli presso uffici specializzati, permettono anche di rendere le procedure più corrette e trasparenti.

In ordine a tale profilo è intervenuto il legislatore che, con il recente varo della cd. *spending review*, ha previsto che gli enti del servizio sanitario nazionale, ovvero, per essi, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, utilizzino, per l'acquisto di beni e servizi relativi alle categorie merceologiche presenti nella

piattaforma CONSIP, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero, se disponibili, dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. I contratti stipulati in violazione di quanto disposto sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa<sup>2</sup>.

Lo stesso meccanismo della centralizzazione, inoltre, può essere utilizzato per altre procedure, come quelle concorsuali, e anche per la gestione di altri servizi strumentali comuni a diverse aziende sanitarie.

## **7. I pagamenti: i ritardi e le regole per stabilire le priorità. Il ruolo delle società di *factoring*.**

Un ulteriore problema, che può facilmente generare corruzione, è quello dei pagamenti delle aziende sanitarie.

A causa degli squilibri finanziari di molti sistemi sanitari regionali e della riduzione delle risorse, molte aziende si trovano spesso nell'impossibilità di pagare tempestivamente i propri fornitori, come le strutture convenzionate e le farmacie.

I tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, nel settore sanitario, sono anche più lunghi che in altri settori.

Le aziende sono costrette a darsi dei criteri o, comunque, a fare delle scelte in ordine a quali debiti adempiere prima.

A volte le priorità sono imposte dalla natura delle spese, perché

---

<sup>2</sup> Cfr. art. 15, co. 13, lett. d), d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.



alcune di esse sono necessarie a tutela di interessi deboli (si pensi agli stipendi) o per il funzionamento degli ospedali o l'erogazione del servizio (si pensi all'energia elettrica e al carburante).

Altre volte, il pagamento è legato alla fonte di finanziamento della relativa spesa.

Ma le priorità sono spesso discutibili e i criteri di scelta possono essere distorti o mancare, aprendo la strada all'arbitrio degli amministratori, su cui si innesta facilmente la corruzione.

Cruciale è sotto questo profilo l'organizzazione e la tracciatura del ciclo passivo. In molte realtà le aziende non riescono a pagare i propri fornitori perché incapaci di liquidare nei tempi previsti dalle norme vigenti (30 o 60 giorni) le forniture ricevute.

In questo contesto va anche rimarcato come spesso gli operatori privati, per far fronte alle obbligazioni connesse alla loro attività, sono costretti a monetizzare i loro crediti rivolgendosi a società di *factoring* che riescono a lucrare – in relazione all'entità spesso significativa dei crediti vantati – cospicui guadagni.

A parte il rischio – certo marginale – che dietro società di questo tipo, che non siano diretta emanazione di istituti bancari, possano celarsi operazioni di riciclaggio di denaro di illecita provenienza, la gestione dei crediti può essere stessa fonte di rapporti non chiari con la pubblica amministrazione.

Giova al riguardo chiarire che, senza alcun dubbio, il *factor* svolge una duplice funzione:

- di servizio in favore delle imprese che in molti casi preferiscono delegare un operatore specializzato per la riscossione dei crediti maturati nei confronti delle aziende

sanitarie (attraverso la cessione pro-soluto);

- di finanziamento in favore del sistema pubblico, creando una sorta di “cuscino” la cui assenza porterebbe al fallimento le imprese minori e all’abbandono dal mercato di quelle maggiori (in Grecia alcuni farmaci essenziali sono scomparsi dal mercato).

E tuttavia, entità particolarmente forti dal punto di vista finanziario possono creare rapporti preferenziali con singoli funzionari o dipendenti deputati all’erogazione delle risorse, riuscendo a farsi pagare in tempi più brevi, in tal modo lucrando sul piano degli interessi prededotti e creando un canale privilegiato che consente loro, in prospettiva, di diventare monopolisti del settore – chi vuol farsi pagare velocemente deve rivolgersi ad essi! – a scapito dei singoli imprenditori privati.

In conclusione, il *factoring* rischia di diventare una sorta di mediazione necessaria che incide sui ricavi delle aziende private – potendo anche indirettamente avere influenza sul livello delle prestazioni erogate – ed attribuisce ad entità esterne a quelle che dovrebbero essere le parti di un rapporto bilaterale un ruolo determinante di interlocuzione con la pubblica amministrazione.

In questo quadro, è bene che vi siano regole chiare e trasparenti, che consentano di contemperare le diverse esigenze di funzionamento, individuando i pagamenti da effettuare prioritariamente e le regole per gli altri: per esempio, il pagamento in proporzione, in base alla dimensione del debito e al tempo trascorso, l’eventuale tutela dell’occupazione, le possibili eccezioni. Le regole in questione non dovrebbero necessariamente essere

poste dalla legge, che potrebbe anche lasciare alle singole aziende una certa autonomia nella definizione delle regole in esame. Ma simili regole dovrebbero essere stabilite in via generale e la loro applicazione essere trasparente, con piena pubblicità dei pagamenti effettuati.



## **APPALTI PUBBLICI**

**Sommario.** 1. Premessa e dimensioni del settore degli appalti pubblici. 2. Profili critici. 2.1. Profili ordinamentali. La *iper* regolamentazione del settore. 2.2. Profili strutturali. 2.2.1. Polverizzazione e scarsa competenza tecnica delle stazioni appaltanti. 2.2.2. Frammentazione della domanda e dell’offerta. 2.3. Programmazione economico-finanziaria. 2.4. Progettazione. 2.5. Procedure di gara. 2.5.1. Elaborazione dei bandi. 2.5.2. Requisiti di partecipazione e relativa verifica: le SOA. 2.5.3. Aggiudicazione. 2.6. Esecuzione e collaudo. 2.6.1. Subappalto. 3. Proposte.

### **1. Premessa e dimensioni del settore degli appalti pubblici.**

La Commissione - anche all’esito delle audizioni svolte, sia istituzionali che di qualificati esperti della materia - ha individuato talune criticità proprie del settore degli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture, che possono rivelarsi occasioni di emersione del fenomeno corruttivo e di illegalità.

Come è noto, la domanda pubblica di lavori, beni e servizi rappresenta uno strumento atto a soddisfare esigenze sia di politica fiscale per la stabilizzazione del ciclo economico sia di politica economica volta a perseguire gli obiettivi di crescita e sviluppo economico di lungo periodo del Paese. L’importanza del tema della corruzione nel settore degli appalti pubblici è indubbiamente connessa alla sua dimensione economica, atteso che attorno alla contrattualistica pubblica ruota una parte molto significativa della spesa pubblica: è quanto spiega la “capacità attrattiva” esercitata dal settore rispetto alle pratiche corruttive.

È sufficiente osservare che, nel 2011, il mercato degli appalti

pubblici ha impegnato una spesa di 106 miliardi di euro (iva esclusa), pari a circa l'8,1% del PIL. Relativamente alla suddivisione tra lavori, servizi e forniture, il 31% riguarda lavori, il 41% servizi ed il 28% forniture<sup>1</sup>.

Più nel dettaglio, nel corso del 2011, sono stati perfezionati 1.236.000 appalti fino a 40.000 euro per un importo di circa 5,3 miliardi. Gli appalti in questa fascia d'importo sono numericamente elevati rispetto a quelli conclusi per importi superiori, ancorché un discorso inverso valga per l'ammontare complessivo: a fronte di una numerosità elevata, l'incidenza in termini d'importo su tutti gli appalti è appena del 5%.

Nella fascia di importo tra 40.000 e 150.000 euro sono state perfezionate, invece, 128.000 procedure per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture, per un importo pari a circa 8,3 miliardi di euro. La domanda complessiva è rappresentata prevalentemente da forniture (43,5%) e servizi (39,2%), mentre ai contratti di lavori, che rappresentano il 17,3% della domanda, corrisponde il maggior importo medio per contratto (pari a 84.554 euro, contro i poco più che 60.000 euro di servizi e forniture).

Dall'analisi per tipo di contratto e tipologia di stazione appaltante, emerge che le procedure per l'affidamento di lavori vengono realizzate per oltre il 60% da enti territoriali. A prevalere sono i comuni con una quota del 50,8% e le amministrazioni provinciali con il 9,4% per un importo complessivo di 1,2 miliardi di euro:

---

<sup>1</sup> Relazione 2011 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, presentata alla Camera dei deputati il 4 luglio 2012.

ancorché con una quota nettamente inferiore rispetto ai lavori (pari al 27,5%), i comuni restano i principali committenti anche per i contratti di servizi, seguiti dalle aziende del servizio sanitario nazionale con una domanda pari al 11% ed amministrazioni centrali dello Stato con il 7,7%.

Nel settore delle forniture, invece, le aziende del servizio sanitario nazionale costituiscono il maggior peso sia per numero di procedure attivate (46,8%) che per importo (1,6 miliardi e pari al 46,5%). Il 10,8% delle procedure è avviato dalle centrali di committenza, seguite dai comuni con l'8,5%.

Per la fascia di importo superiore a 150.000 euro sono, invece, 60.000 le procedure perfezionate dalle stazioni appaltanti per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per un impegno di spesa pari a 92 miliardi di euro. La domanda degli appalti pubblici appartenente a detta classe d'importo, pur essendo come numerosità molto al di sotto della fascia inferiore, ha un peso economico rilevante, pari a circa il 90% di tutti gli appalti.

La parte preponderante della domanda delle stazioni appaltanti riguarda i lavori (36,7% del totale delle procedure), mentre, se si considera la rilevanza economica, sono i servizi a rappresentare la quota di mercato per la quale la domanda di contratti pubblici risulta più accentuata (41,5% dell'importo complessivo da appaltare).

Relativamente all'analisi per tipo di contratto e tipologia di stazione appaltante, emerge che le procedure per l'affidamento di lavori vengono realizzate per oltre il 50% da enti territoriali; a

prevalere sono i comuni con una quota del 43% e le amministrazioni provinciali con l'8.9%, per un importo complessivo di più di 8 miliardi di euro. Anche per la classe di importo in discorso, sebbene con una quota nettamente inferiore rispetto ai lavori (pari al 29.2%), i comuni restano i principali committenti anche per i contratti di servizi, seguiti dalle aziende del servizio sanitario nazionale con una domanda pari al 16.1%, dalle amministrazioni centrali dello Stato con il 4.2% e dalle province con il 3%.

Nel settore delle forniture, alla stessa stregua della fascia di importo inferiore, le aziende del servizio sanitario nazionale (che l'Autorità indica insieme a centrali di committenza regionali in ambito sanitario) detengono il primato per numero di procedure attivate (56.4%), seguite dalle amministrazioni centrali dello Stato con il 5.2%, dalle centrali di committenza con il 4.8% e dai comuni con il 3.7%.

Il quadro tracciato dai dati sopra forniti rende evidente che gli interessi finanziari in gioco e l'interazione tra il settore pubblico e quello privato fanno degli appalti pubblici un'area in cui è particolarmente elevato il rischio che si registrino fenomeni corruttivi, con ripercussioni sullo sviluppo della concorrenza e del libero mercato: i decisori pubblici, in ragione dell'accordo illecito, aggirano o mancano di adottare del tutto quei meccanismi concorrenziali che dovrebbero garantire l'assegnazione della gara all'impresa che presenta la migliore offerta per l'ente pubblico. In questi casi la corruzione è resa possibile dal pagamento di un



prezzo superiore a quello minimo accettabile dall'offerente privato. La scelta del contraente non riflette, dunque, i principi di imparzialità, di merito e di concorrenzialità ai quali si ispirano le procedure ufficiali, poiché l'individuazione del beneficiario privato scaturisce da un accordo illecito.

Si impone, perciò, per il settore della contrattazione pubblica, una costante azione di vigilanza finalizzata alla tutela dei principi di trasparenza, concorrenza ed economicità.

Chiarita la ragione della centralità della materia degli appalti pubblici nell'analisi della corruzione nella pubblica amministrazione, la Commissione segnala le criticità di settore sulle quali si impone un'attenta riflessione. In particolare, l'indagine ha riguardo ai profili ordinamentali, a quelli strutturali - legati alle caratteristiche del mercato - e ai profili attinenti alla vulnerabilità delle diverse fasi che segnano lo svolgimento dell'attività contrattuale dell'amministrazione.

Individuate le criticità, la disamina si concluderà con l'illustrazione delle proposte di intervento finalizzate alla prevenzione e al contrasto della corruzione, come emerse all'esito delle audizioni svolte.

## **2. Profili critici.**

### **2.1. Profili ordinamentali. La *iper* regolamentazione del settore.**

Nel settore degli appalti pubblici si registra una proliferazione di regole sia sostanziali che processuali, le prime doppiate per buona parte in sede regionale, accompagnate da sempre più analitiche

disposizioni regolamentari. Tale situazione determina un'eccessiva burocratizzazione che incombe pesantemente sul settore, caratterizzato, viceversa, da un mercato dinamico.

Corollario dell'ipertrofia normativa è, poi, l'enorme contenzioso che le procedure di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche sono solite generare.

D'altra parte, il ricorso alla legislazione emergenziale, quale strumento volto a *bypassare* il problema dell'eccessiva regolamentazione del settore, presenta evidenti profili di criticità, rivelandosi molto spesso idoneo – tanto più in considerazione delle dimensioni assunte - ad indebolire il sistema di tracciabilità e di trasparenza degli appalti. Le ordinanze in deroga, fra cui quelle della Protezione Civile *ex art. 5*, legge 24 febbraio 1992, n. 225, hanno costituito, di fatto, strumenti per realizzare lavori pubblici sfuggenti alle regole del Codice dei contratti pubblici (di seguito Codice) e ai controlli ordinari: strumenti la cui operatività è stata progressivamente espansa dal legislatore, dalle situazioni emergenziali ed imprevedibili, per le quali la celerità dell'azione giustifica la sottrazione al tempo che impegna l'evidenza pubblica, ai grandi eventi. Il ricorso a dette procedure se, certo, ha spesso costituito un meccanismo da attivare per ovviare alla programmazione dei tempi di realizzazione delle opere, ha talvolta rappresentato lo strumento per celare scambi occulti, sfuggenti alla regolazione, e per incrementare massimamente la discrezionalità dell'amministrazione, a scapito della trasparenza.

Per il 2010 sono stati registrati ingenti stanziamenti per le opere emergenziali (l'importo della spesa globale per le ordinanze di

protezione civile nel predetto anno è stato di euro 2.674.634.055,27), in uno alla adozione di deroghe sistematiche a numerose disposizioni del Codice dei contratti pubblici (ivi incluse quelle in materia di pubblicità degli affidamenti e di trasmissione dei dati all'Osservatorio ovvero preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria sanciti dall'art. 2 del Codice, come pure le disposizioni relative alla figura del responsabile del procedimento, alla qualificazione, ai criteri di selezione delle offerte, alla verifica dell'anomalia delle offerte, alle garanzie della procedura di gara e al subappalto).

Ancora, con riferimento alle ordinanze relative ai “grandi eventi” (*ex art. 5-bis*, co. 5, d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, abrogato dall'art. 40-*bis*, co. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1) è stato evidenziato il contrasto con le precisazioni fornite dalla magistratura contabile, con una costante tendenza ad estendere, anche in questo settore, l'ambito delle deroghe al Codice dei contratti.

Le criticità sopra evidenziate hanno sollecitato l'intervento del legislatore con la legge 26 febbraio 2011, n. 10 (conversione in legge del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, c.d. “Milleproroghe”)<sup>2</sup> che ha modificato il citato art. 5 della legge n. 225 del 1992 - incidendo sugli aspetti di carattere finanziario - e l'art. 3, co. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20, sottoponendo al controllo

---

<sup>2</sup> Giova precisare che il richiamato decreto legge è entrato in vigore il 29 dicembre 2010, mentre la citata legge di conversione – con cui sono intervenute modifiche che tuttavia non paiono involgere le disposizioni relative alle ordinanze in discorso - è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 2011.

preventivo di legittimità della Corte dei Conti anche le ordinanze in deroga per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, ciò integrando novità di estremo rilievo rispetto alla precedente disciplina.

Nel 2011, sotto la vigenza del mutato quadro normativo, sono state emanate in totale 72 ordinanze di protezione civile, per un importo complessivo di stanziamenti pari ad euro 1.982.043.745,60.

Sul totale delle ordinanze emesse nel corso del 2011 oltre il 70% (57 delle ordinanze emesse) non contiene alcuna deroga al Codice dei contratti in vista della realizzazione degli interventi necessari, detta circostanza rivelandosi sintomatica di un più razionale utilizzo della facoltà di deroga concessa dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, vieppiù se si ha a mente che nel 2010 le ordinanze prive di deroghe sono state il 49% del totale, mentre nel 2009 appena il 14%.

Tuttavia, le riscontrate deroghe al Codice, seppur presenti in un numero inferiore di ordinanze nell'anno 2011 rispetto agli anni precedenti, continuano a destare perplessità. Le stesse sono riferite, in diversi casi, al Codice nel suo complesso, in contrasto con quanto più volte segnalato, sia dall'Autorità di vigilanza sia dalla Magistratura, e cioè con l'esigenza che l'ordinanza contenga una puntuale indicazione delle specifiche norme che si intende derogare e correlativa adeguata motivazione.

## **2.2. Profili strutturali.**

Il mercato dei contratti pubblici presenta profili di notevole

complessità, sia sul versante dei soggetti che vi operano, sia su quello delle prestazioni oggetto del contratto.

### **2.2.1. Polverizzazione e scarsa competenza tecnica delle stazioni appaltanti.**

Uno dei maggiori problemi che segna il profilo soggettivo del settore è costituito dall'elevato numero di stazioni appaltanti. Come già osservato in premessa in Italia sono presenti più di 30.000 stazioni appaltanti, spesso di minime dimensioni, e più di 60.000 centri di costo. A ciò si aggiunga l'ulteriore criticità, che in realtà della indicata polverizzazione è anche conseguenza, rappresentata dal difetto di competenze specialistiche, sia tecniche che amministrative, delle stazioni appaltanti.

Più nel dettaglio, l'analisi della realtà consente di rilevare che le stazioni appaltanti sono molto spesso sprovviste di strutture tecniche idonee a seguire adeguatamente l'attività di programmazione e progettuale, oltre che delle competenze specialistiche amministrative necessarie ad effettuare un adeguato controllo sull'intera gestione della gara.

Detta circostanza, oltre ad essere fonte di inefficienza – in ragione, fra l'altro, della difficoltà di rispettare i tempi previsti per la esecuzione del contratto - rivela un profilo di debolezza delle stazioni appaltanti su cui le condotte corruttive possono fare leva.

Com'è noto, del resto, durante l'*iter* contrattuale, alcune fasi della procedura di gara, fisiologicamente rientranti nella competenza degli uffici tecnici, quali la progettazione o la direzione dei lavori,

sono spesso affidate a professionisti esterni. In sostanza, l'amministrazione, in ragione della carenza di professionalità interne, affida a privati compiti strettamente funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico, con la conseguenza che sfugge al controllo la qualità delle prestazioni svolte in sede di progettazione, collaudo o direzione dei lavori.

### **2.2.2. Frammentazione della domanda e dell'offerta.**

Alla polverizzazione delle stazioni appaltanti si accompagna la frammentazione della domanda, avente spesso ad oggetto lavori di modesta entità. Nei diversi settori dell'azione amministrativa è possibile riscontrare come la maggior parte delle gare indette sia segnata da un valore inferiore a 500.000 euro. In particolare, nell'ambito dei settori ordinari, queste rappresentano più del 70% dei bandi.

Ciò vale anche per l'affidamento dei contratti aventi ad oggetto servizi e forniture, nonché di quelli relativi ai settori speciali, ancorché, in tale ultimo comparto, operino stazioni appaltanti di grandi dimensioni.

In particolare, i dati riportati in premessa evidenziano che la pubblica amministrazione è impegnata nell'espletamento di un numero elevato di appalti di importo modesto (sino a 40.000 euro) con notevole dispendio di risorse umane ed economiche.

Analoga polverizzazione è rintracciabile sul versante dell'offerta: per le gare di lavori di importo superiore a 150.000 euro nel corso dell'ultimo quinquennio (periodo 2007-2011) il numero delle imprese qualificate è passato da 34.146 unità a 39.072, per un

tasso di crescita delle imprese pari al 14,4% se si considera il predetto periodo, e pari al 3% tra il 2010 e il 2011. Sono circa 30.000, invece, le imprese di costruzione non qualificate che eseguono lavori di importo inferiore a 150.000 euro. Alla stessa stregua, sono decine di migliaia gli operatori economici che partecipano alle gare per l'affidamento di contratti di servizi e forniture.

### **2.3. Programmazione economico-finanziaria.**

Alle criticità segnalate si affianca la debolezza strutturale delle stazioni appaltanti, molto spesso incapaci di effettuare la programmazione triennale, imposta dalla legge, in maniera autonoma, preservandola da condizionamenti esterni. A ciò si aggiunge la difficoltà, per le stesse, di reperire i fondi necessari, da imputare all'inesistenza di flussi regolari di finanziamento, come pure all'incapacità di utilizzare l'apporto dei privati attraverso lo strumento del *project financing*.

Ulteriore profilo di criticità è rintracciabile con riferimento alla elaborazione delle scelte localizzative, le quali, oltre a scontare i tradizionali problemi connaturali alla programmazione urbanistica, possono rivelarsi frutto di operazioni scorrette o illegali, sollecitate dalla incidenza della realizzazione di opere pubbliche sul valore economico delle aree circostanti.

### **2.4. Progettazione.**

Anche la fase della progettazione rivela profili di criticità, contribuendo alla vulnerabilità del sistema. Come chiarito, infatti,

le stazioni appaltanti non dispongono spesso delle strutture in grado di realizzarla: è quanto determina la necessità di gestire procedure di gara aventi ad oggetto un'attività progettuale che raramente le stesse stazioni appaltanti sono in grado di valutare tecnicamente, come accade pure per opere pubbliche di importo non elevato (cfr. *infra* con riferimento alle varianti).

Non vi è dubbio, del resto, che le criticità della progettazione si ripercuotono negativamente sull'esecuzione del contratto, segnata dal continuo ricorso alle varianti, dall'aumento incontrollato dei costi, dall'allungamento dei tempi, e, non di rado, dal mancato completamento delle opere ovvero, più in generale, dalla mancata realizzazione della commessa pubblica affidata. È questo, probabilmente, il punto più critico di tutto il sistema, non soltanto in termini di inefficienza ma pure perché idoneo a dare la stura a pratiche scorrette.

In particolare, un elevato rischio di corruzione si ritiene sussista con riferimento alle varianti, atteso che il funzionario corrotto o il responsabile dei lavori possono certificare la necessità di una variante senza che la stessa sia supportata da ragioni di fatto in concreto verificabili. Ed è la diretta proporzionalità tra aumento di spesa da parte dell'amministrazione e prezzo dello scambio occulto a rappresentare un indice del rischio.

Relativamente ai contratti di lavori, è ravvisabile la relazione diretta tra l'incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera e il valore dell'appalto: al crescere di quest'ultimo l'incidenza percentuale delle varianti cresce passando dal 40,8%, per gli interventi che rientrano nella classe di importo tra 150.000 e



200.000 euro, al 73,4% quando gli interventi superano il valore di 5 milioni di euro. Inoltre, dalla disamina della relazione tra l'adozione delle varianti ed il criterio di aggiudicazione prescelto si desume che i contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso sono più soggetti a varianti mentre, quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le varianti incidono in minor misura. Una possibile spiegazione per questa diversa incidenza potrebbe risiedere nel fatto che l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa avviene su più elementi di valutazione oltre al prezzo e questo indurrebbe da un lato le stazioni appaltanti ad una selezione più accurata e dall'altro le imprese a presentare offerte più dettagliate e vincolanti.

In generale, l'analisi delle varianti mostra come esse siano patologicamente presenti in un insieme di interventi di importo comunque non superiore a 500.000 euro. E le varianti arrivano ad incidere in modo rilevante anche sugli interventi di manutenzione che essendo teoricamente meno complessi, dovrebbero essere influenzati in maniera limitata dalla loro presenza.

Con riferimento al profilo della motivazione posta a supporto delle varianti in corso d'opera, si osserva che, il più delle volte, ricorre il riferimento a cause impreviste ed imprevedibili. In proposito è riscontrabile l'attrito tra la tipologia di interventi analizzati - di importo modesto - e l'imprevedibilità di eventi denunciata che dà luogo alla presenza di varianti, atteso che è per i contratti più complessi che dovrebbero trovare giustificazione le variazioni delle condizioni contrattuali inizialmente concordate;

diversamente, per i contratti più semplici, si dovrebbe evitare il più possibile di discostarsi dalle condizioni contrattuali pattuite.

Non si è mancato di evidenziare lo stretto legame che intercorre tra varianti in corso d'opera e ribassi in sede di svolgimento della gara: l'impresa corruttrice, informata dell'intenzione della stazione appaltante di cambiare o integrare il progetto originario, può arrivare a calibrare adeguatamente la propria offerta nella fase di aggiudicazione, coprendo i costi delle tangenti con i futuri guadagni supplementari.

## **2.5. Procedure di gara.**

Prima di attendere alla disamina delle criticità riscontrabili nelle diverse e ulteriori fasi in cui si articola il procedimento di affidamento degli appalti pubblici, è opportuno soffermarsi sulle occasioni di corruzione che può disvelare, a monte, l'individuazione della stessa modalità di scelta del contraente.

In proposito si è rilevato che, relativamente agli appalti di importo tra i 40.000 e i 150.000 euro, per i contratti di lavori prevalgono le procedure negoziate (44,6% procedura negoziata senza pubblicazione del bando e 29,4% procedura negoziata con pubblicazione del bando). Nel caso, invece, di contratti di servizi e forniture si osservano frequenze piuttosto elevate anche per il ricorso all'affidamento diretto: per i servizi tale procedura rappresenta il 27% (quota pari a quella di entrambe le procedure negoziate), mentre per le forniture è pari al 21,6%. Per queste ultime si registra un ricorso più frequente rispetto alle altre tipologie di contratto alla procedura aperta (pari al 20%).

Per gli appalti con importo superiore ai 150.000 euro, la quota di affidamenti attraverso procedure aperte, soprattutto per i lavori, è solo del 31,7%, confermandosi per i lavori e per i servizi una netta prevalenza delle procedure negoziate (in particolare quelle senza previa pubblicazione di un bando), mentre per le forniture la quota maggiore di contratti è affidata tramite procedure aperte. Tuttavia, nel confronto degli appalti di fornitura tra il 2010 ed il 2011, la percentuale di contratti con procedure aperte nel corso dell'ultimo anno è diminuita (detta percentuale era del 49,5% nel 2010 mentre nel 2011 è stata del 43%).

I dati richiamati registrano una tendenziale preferenza per la procedura negoziata, che, tuttavia, insieme alla procedura ristretta, rivela una maggiore idoneità a favorire pratiche corruttive.

La seconda è qualificata dagli artt. 54 e 55, co. 6, del Codice alla stregua di scelta ordinaria del contraente, individuato tra i soggetti già selezionati dall'amministrazione aggiudicatrice, chiamati a partecipare alla procedura attraverso un atto appositamente predisposto, quale la lettera di invito. Proprio sulla procedura ristretta possono convogliare gli interessi dei corruttori, per conseguire la partecipazione a gare pubbliche con un numero limitato di concorrenti e previo accordo occulto con i pubblici funzionari.

Diversamente dalla procedura ristretta, quella negoziata integra un istituto di carattere eccezionale e residuale, cui l'amministrazione può ricorrere nelle ipotesi previste dagli artt. 56, 57 e 122 del Codice. Nonostante la procedura negoziata sia,

dunque, invocabile in presenza di particolari condizioni, l'Autorità ha tuttavia registrato un rilevante incremento del relativo utilizzo da parte delle stazioni appaltanti, pure favorito, per vero, nel settore dei lavori (sotto soglia), dalle modifiche apportate dall'art. 1, d.l. 23 ottobre 2008, n. 162, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2008, n. 201<sup>3</sup>, che, novellando il citato art. 122, ha innalzato la soglia fissata per l'utilizzo della procedura negoziata senza bando. Proprio a partire dal 2009, il numero di procedure aperte si è notevolmente ridimensionato mentre si è avuta una accelerazione delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando, queste ultime essendo state quelle nettamente più utilizzate nel 2011, rispetto a tutte le altre procedure.

Per la procedura negoziata il legislatore non ha atteso alla tipizzazione di un procedimento amministrativo, finendo, così, per assumere caratteri analoghi alla trattativa intercorrente tra privati. Ed è proprio tra le pieghe delle scelte e della

---

<sup>3</sup> Più nel dettaglio, l'art. 1, comma 10-*quinquies*, del citato d.l. n. 162 del 2008, prevedeva che *“Allo scopo di fronteggiare la crisi nel settore delle opere pubbliche e al fine di semplificare le procedure d'appalto per i lavori sotto soglia, all'articolo 122 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, dopo il comma 7 è inserito il seguente: «7-bis. I lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono aspiranti idonei in tale numero.»*”

Il citato comma 10-*quinquies* - e quindi il comma 7-*bis* dell'art. 122, d.lgs. n. 163 del 2006 - è stato abrogato dal n. 2) della lettera l) del comma 2 dell'art. 4, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, con i limiti di applicabilità previsti dal comma 3 dello stesso articolo 4 (ai sensi del quale *“Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi con i quali si indice una gara sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte”*).

negoziiazione affidate alla discrezionalità dell'amministrazione che il fenomeno corruttivo può introdursi.

Analogamente, in presenza di acquisizioni di lavori, servizi e forniture con la stipulazione di contratti in economia, l'assenza di una gara formale esclude il controllo da parte del mercato, con tutte le inevitabili conseguenze in ordine alla liceità dei procedimenti esperiti, relativamente, in particolare, alla realizzazione di illegittimi frazionamenti degli importi.

Alla stessa stregua per quanto concerne gli appalti secretati di cui all'art. 17 del Codice dei contratti pubblici, come riscritto dal d.lgs. 15 novembre 2011, n. 208, che ha ampliato la possibilità di derogare all'applicazione della disciplina del Codice relativa alle procedure di affidamento, accordandola, oltre che in caso di contratti conseguenti a provvedimento di segretezza, anche in presenza di contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione sia attribuita una “*classifica di segretezza*” e di contratti la cui esecuzione debba essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

I contratti individuati dal citato art. 17, in quanto del tutto sottratti all'applicazione del Codice, non sono soggetti neanche agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tuttavia, in proposito è opportuno evidenziare che, trattandosi, comunque, di appalti pubblici, trovano applicazione le disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari introdotte con legge 13 agosto 2010, n. 136. Sicché - come specificato nelle Linee Guida dell'Autorità sulla tracciabilità dei flussi finanziari (Determinazione n. 4/2011) e nel Comunicato del Presidente dell'Autorità del 2 maggio 2011 - ricorre l'obbligo di acquisizione del CIG quale strumento di tracciabilità, secondo la procedura semplificata messa a disposizione dall'Autorità per tutti i contratti di appalto esclusi dall'applicazione del Codice.

### **2.5.1. Elaborazione dei bandi.**

Ripercorrendo il normale andamento della procedura di gara, la stessa elaborazione dei bandi di gara può essere il frutto di patti corruttivi: individuare alcuni requisiti piuttosto che altri può aprire o chiudere la partecipazione alle gare a determinate imprese.

È il caso dei cd. bandi-fotografia, ovvero dei bandi “ritagliati” sulle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da definire *ex ante* la platea dei potenziali concorrenti. Dietro l’elaborazione di una *lex specialis* siffatta può ben celarsi un accordo occulto tra l’amministrazione appaltante e l’imprenditore interessato all’esecuzione della commessa pubblica, finalizzato alla relativa aggiudicazione per un importo fittiziamente elevato e non congruo rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in condizioni di concorrenza. Indici sintomatici della presenza di bandi “pilotati” possono ravvisarsi nella previsione della loro scadenza in un periodo estivo o festivo, ovvero nella fissazione di termini eccessivamente ravvicinati o di requisiti di dettaglio estremo.

### **2.5.2. Requisiti di partecipazione e relativa verifica: le SOA.**

Il Codice prevede una serie di requisiti soggettivi che legittimano a partecipare alla gara di appalto, classificati in diverse categorie, tra cui i requisiti di ordine morale, formale, economico-finanziario e tecnico.

Coerentemente, l’art. 38 del Codice (particolarmente inciso dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con l. 2 luglio 2011, n. 106) disciplina le cd. cause di esclusione dalla partecipazione alle gare,

conseguenti al mancato possesso dei requisiti soggettivi di cui tutti i concorrenti devono risultare titolari per poter contrattare con la p.a., a cui si aggiungono i requisiti di capacità tecnica ed economica (disciplinati dai successivi artt. 40, 41 e 42).

Giova puntualizzare che questi ultimi attengono rispettivamente al grado di esperienza e capacità professionale del concorrente, ovvero alla sua idoneità sotto il profilo tecnico ad espletare l'attività oggetto di gara e alla sua solidità finanziaria e, quindi, alla sua idoneità a far fronte agli impegni contrattuali assunti. Diversamente, i primi requisiti indicati, tradizionalmente definiti “di ordine pubblico o di moralità”, individuano condizioni soggettive del concorrente la cui mancanza preclude la partecipazione alla gara; e qualora vengano meno a procedura in corso, la stazione appaltante deve rifiutarsi di attendere alla stipulazione del contratto, in ragione del disposto di cui al comma 1 del citato art. 38.

In sostanza, le norme sui requisiti di carattere generale selezionano i soggetti che possono contrattare con la p.a., regolando sia l'accesso che la permanenza sul mercato degli operatori economici, integrando un rimedio preventivo generale, recepito dal diritto comunitario (segnatamente, l'art. 45 della direttiva 2004/18/CE) per fronteggiare la permanenza di fenomeni corruttivi.

La disciplina recata dal d.lgs. n. 163 del 2006 si mostra particolarmente rigorosa, in vista della tutela della correttezza della gestione degli appalti.

Non possono, tuttavia, essere sottaciute alcune problematiche

implicate dall'applicazione della medesima.

Sotto tale profilo è opportuno segnalare, anzitutto, l'eccessività dei costi sostenuti tanto dalle imprese, per la partecipazione alle procedure di gara (per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni sulla propria struttura organizzativa), quanto dalle amministrazioni relativamente all'espletamento dei controlli, che richiedono l'interazione tra diversi soggetti, con il conseguente rallentamento dei tempi del procedimento e l'aumento della probabilità di errori procedurali o di contestazioni.

In tal senso si è espressa anche la Commissione europea con il Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'U.E. in materia di appalti pubblici, ove osserva che l'aumento delle garanzie procedurali per contrastare prassi commerciali scorrette a livello UE potrebbe migliorare lo standard comune europeo di protezione nei confronti di tali prassi, come pure aumentare l'equità complessiva delle procedure e rendere le procedure di appalto meno vulnerabili alle frodi e alla corruzione. Tuttavia, la Commissione non manca di evidenziare che garanzie supplementari di questo tipo comportano spesso oneri amministrativi ulteriori a carico dei committenti e delle imprese, e il loro valore aggiunto nella lotta alle prassi commerciali scorrette deve essere attentamente ponderato rispetto ad un possibile impatto negativo sull'obiettivo globale di semplificare le procedure.

Occorre, altresì, evidenziare l'esistenza di rilevanti problemi interpretativi che contribuiscono a rendere complessa la gestione delle procedure per le stazioni appaltanti e ad alimentare un



robusto contenzioso segnato da una giurisprudenza non sempre coerente, come dimostrano, tra l'altro, i ripetuti interventi dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato per dirimere i contrasti pretori sorti proprio sulle previsioni di cui al citato art. 38 (da ultimo, con le pronunce nn. 8 e 10 del 4 maggio 2012, relative, rispettivamente, ai requisiti contemplati dalle lettere g) e c) del primo comma, nonché con la sentenza n. 21 del 7 giugno 2012 relativa ai requisiti contemplati dalla lettera c) del primo comma).

Con riferimento alla verifica dei requisiti occorre considerare, partitamente, la disciplina relativa ai diversi settori dei lavori, dei servizi e delle forniture.

Più nel dettaglio, nel settore dei lavori, ai sensi del citato art. 40 del Codice, il sistema di qualificazione è unico e generalizzato, e si basa sul necessario possesso della certificazione rilasciata dagli organismi di attestazione (SOA), chiamati per l'appunto a certificare la sussistenza, in capo ai soggetti qualificati, dei requisiti di ordine generale, nonché di quelli tecnico-organizzativi ed economico-finanziari prescritti.

Nel corso delle audizioni sono state poste in evidenza criticità concernenti giusto la struttura organizzativa delle SOA, specie per quel che attiene alle relative composizioni azionarie, alle frequenti cessioni di azioni, alla parcellizzazione degli azionisti e alla presenza di soci privi dei redditi necessari alla sottoscrizione di azioni. Si registrano, altresì, spostamenti delle imprese da una SOA ad un'altra, come pure cessioni di azienda o di rami di azienda, spesso caratterizzate da fittizie e molteplici

compravendite di uno stesso ramo aziendale, atte a far “rivivere” i requisiti delle società estromesse dal mercato per irregolarità fiscali, amministrative o penali, a mezzo della costituzione di nuove società, che acquisiscono il diritto ad utilizzare le certificazioni.

Secondo una prospettiva più generale può dirsi, anche alla luce dei resoconti delle audizioni, che il punto di maggiore criticità del sistema di attestazione è la sua configurazione privatistica, imperniata su società *profit* che competono fra loro per guadagnare quote di mercato, ma la cui attività resta finalizzata all’esercizio di una pubblica funzione, che si sostanzia nell’attività di attestazione, su autorizzazione revocabile dell’Autorità, e nei controlli tecnici sull’organizzazione e sulla produzione delle imprese appaltatrici, come pure sulla loro capacità operativa, economica e finanziaria.

Ancora, relativamente alle SOA, si registra la mancanza di stringenti vincoli per la relativa composizione azionaria, con il potenziale conflitto di interessi che può emergere laddove i soci di una società operante nel settore dei lavori pubblici siano al contempo soci di una SOA<sup>5</sup>. Detta circostanza è stata ritenuta

---

<sup>5</sup> In proposito giova richiamare Cons. St., A.G., 24 febbraio 2011, n. 255, intervenuto sulla portata del divieto di partecipazione azionaria alle SOA recato dall’art. 66, co. 1, d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. In particolare il Supremo Consesso ha affermato che la platea dei soggetti interessati dal predetto divieto “*non comprende solo le Imprese di costruzione ma anche tutte quelle che partecipano alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture*”, come pure “*le Imprese bancarie ed assicurative che attualmente detengono partecipazioni significative nel capitale sociale delle dette Società*”. Il Collegio ha, altresì, evidenziato che “*in relazione all’art. 40 comma 3 D.L.vo 12 aprile 2006 n. 163, che prevede che l’attività delle Società di organismi e attestazioni è esercitata nel rispetto del principio di indipendenza di giudizio, garantendo l’assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori, va rilevato che tale norma legittima un controllo costante e una vigilanza dell’Autorità garante sul rispetto del principio di indipendenza*”. Ancora, i giudici amministrativi hanno ritenuto che la SOA “*deve astenersi*

foriera tanto di distorsioni gestionali quanto di rischi di corruzione.

Diversamente dal settore dei lavori, per i servizi e le forniture sono le singole stazioni appaltanti che, in occasione della specifica procedura di gara, individuano nell'esercizio della loro discrezionalità i requisiti che devono essere posseduti dai concorrenti ai fini della partecipazione.

In proposito, come evidenziato anche dal Presidente dell'Autorità nel corso dell'audizione, è opportuno osservare che, se nel settore dei lavori il sistema di qualificazione è attuato mediante la verifica da parte delle SOA della ricorrenza dei requisiti predeterminati dal legislatore con parametri percentuali, nei settori dei servizi e delle forniture il legislatore si è limitato a tracciare una disciplina generale delle qualità di affidabilità del concorrente, attribuendo un'ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti nella scelta dei requisiti di qualificazione per la selezione del concorrente.

Sicché, nel settore dei lavori le criticità sono addebitabili ad attestazioni emesse dalle SOA in assenza dei requisiti prescritti.

Per i servizi e le forniture il nodo è costituito dal rischio che siano elaborati, da parte delle stazioni appaltanti, i cd. bandi-fotografia. E il quadro può essere ulteriormente inciso dall'intervento di comportamenti scorretti tenuti dalle stazioni appaltanti nella fase di verifica dei requisiti richiesti.

---

*dallo svolgere la propria attività quando vi sia, in qualsiasi forma, un interesse commerciale o finanziario, riconducibile direttamente o indirettamente alla stessa SOA o ai soggetti che la possiedono o la amministrano, nella vicenda oggetto dell'attività di certificazione, con la precisazione che il controllo societario interno deve garantire la correttezza?*

### **2.5.3. Aggiudicazione.**

Particolarmente critica risulta la fase dell'aggiudicazione, caratterizzata dall'accresciuta discrezionalità tecnica dell'amministrazione appaltante, in ragione della reintroduzione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della previsione della valutazione dell'anomalia dell'offerta.

I sistemi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono vari e complessi, atteso che l'allegato G al d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (recante il regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici), contemplando un elenco aperto di sistemi di valutazione con rinvio alla letteratura scientifica, dà luogo ad una molteplicità di criteri.

Il meccanismo di valutazione dell'anomalia dell'offerta è segnato, di fatto, da una elevata discrezionalità, a cui si accompagna l'incapacità di molte delle stazioni appaltanti di effettuare una valutazione attendibile, con conseguente proliferazione del contenzioso sulle esclusioni o sulle mancate esclusioni dalla procedura di gara in ragione dell'anomalia dell'offerta formulata.

In entrambi i casi, dunque, l'esistenza di un'ampia sfera di discrezionalità, non sorretta da una non sempre adeguata preparazione tecnica delle stazioni appaltanti, espone la fase dell'aggiudicazione ad un alto rischio di scorrettezza amministrativa.

Relativamente al criterio del massimo ribasso, invece, l'Autorità ha osservato come lo stesso, da strumento volto a consentire la più aperta competizione tra imprese sane, sia divenuto sistema per l'agevole accesso alle gare da parte di imprese non rispettose

delle regole: il criterio del massimo ribasso, da un lato, favorisce le imprese dotate di rilevanti disponibilità finanziarie, non già quelle caratterizzate da elevata capacità imprenditoriale, con il rischio, perciò, di privilegiare imprese con ingenti risorse economiche e di dubbia provenienza; dall'altro, espone le imprese alla piccola corruzione per recuperare il ribasso d'asta.

In particolare, si è osservato che con riferimento alle gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso senza esclusione automatica delle offerte anomale un agente corrotto può aggiudicare con certezza il contratto a una determinata impresa, ad esempio facendo presentare a quest'ultima un prezzo talmente basso che non sarebbe possibile neanche per l'impresa più efficiente offrire di meno. L'agente corrotto permetterebbe, poi, a tale impresa di rinegoziare il prezzo del contratto in modo da assicurarle un profitto<sup>6</sup>. Inoltre, il fatto che in Italia la gara con il criterio del prezzo più basso possa coniugarsi con un processo di verifica in contraddittorio delle offerte implica che un agente corrotto potrebbe anche tentare di squalificare alcune imprese per favorirne delle altre.

L'affermazione di pratiche corruttive può anche sfruttare l'inefficienza del sistema di verifica della congruità dei prezzi dei materiali e delle prestazioni, contemplato dall'art. 89 del Codice, funzionale ad un duplice scopo: da un lato, la verifica, da parte

---

<sup>6</sup> Decarolis – Giorgiantonio - Giovanniello, *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia, Seminari e convegni, aprile 2011, p. 457, oltre che in *Mercato concorrenza regole*, agosto 2011.

delle stazioni appaltanti, degli scostamenti di prezzo tra le prestazioni fornite al mercato e quelle fornite alle amministrazioni; dall'altro, la conclusione del contratto al miglior prezzo possibile, a mezzo del raffronto tra quello di mercato al prezzo base di bandi o inviti. L'inoperatività di questo sistema determina, spesso, lievitazioni di costi delle opere, con la possibilità di accumulare somme di denaro non impiegate per l'esecuzione. La differenza tra il corrispettivo artificiosamente elevato ed i costi effettivamente sostenuti dall'appaltatore può celare il prezzo di uno scambio occulto tra l'aggiudicatario e i pubblici funzionari.

## **2.6. Esecuzione e collaudo.**

In disparte i problemi propriamente tecnici della fase dell'esecuzione - pure rilevanti, specie in presenza di opere complesse o a grande sviluppo lineare (strade e autostrade) - ma che attengono alla fisiologia del rapporto, occorre porre in luce le patologie della fase in discorso, che costituiscono, essenzialmente, il riflesso delle carenze organizzative e funzionali già enucleate, relative, principalmente, alla progettazione.

Giova ribadire che le criticità più rilevanti, rintracciabili in sede di esecuzione, determinanti un aumento incontrollato sia dei tempi che dei costi della realizzazione delle commesse pubbliche, sono conseguenza inevitabile di una inadeguata progettazione, relativamente alle indagini geognostiche, ai profili ambientali, alla verifica dei materiali prescelti, ecc.

La fase dell'esecuzione contrattuale può, inoltre, presentare profili

di illegalità per la possibilità che le parti hanno di variare i termini della stessa e i prezzi pattuiti; le riserve a volte rappresentano un pretesto per legittimare un aumento dei corrispettivi.

### **2.6.1. Subappalto.**

In sede di esecuzione del contratto, peculiari criticità attengono all'operatività dell'istituto del subappalto (art. 118 del Codice), implicate dalla relativa disciplina, che consente, di fatto, all'aggiudicatario di stipulare subcontratti in maniera largamente discrezionale: un appaltatore, qualificato e in regola con la disciplina antimafia, potrebbe permettere a soggetti terzi, non altrettanto qualificati, di essere gli esecutori materiali, in tutto o in parte, di opere finanziate con l'impiego di risorse pubbliche.

Con il terzo decreto correttivo al Codice (d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152) è venuto meno ogni vincolo relativo alle categorie subappaltabili, in uno ad alcune garanzie di trasparenza. Tuttavia, anche in presenza delle condizioni a cui la normativa attuale subordina l'autorizzazione del subappalto, è comunque la stazione appaltante che deve consentirlo, a mezzo di un sub-procedimento la cui durata costituisce uno dei principali punti deboli della disciplina.

Relativamente all'istituto in discorso, ha costituito oggetto di particolare attenzione il coordinamento tra le norme in materia di avvalimento (art. 49 del Codice) e l'art. 118 del Codice, e, segnatamente, il rischio di corruzione legato alle prime.

Sebbene non vi sia sovrapposizione tra i due istituti - il subappalto

collocandosi a valle del contratto di appalto - può venire in rilievo il problema dei limiti della quota subappaltabile, ove il subappalto sia utilizzato per l'attingimento, da parte dell'impresa principale, dei requisiti richiesti in sede di gara, propri dell'impresa avvalsa. Il problema ermeneutico ha acquisito maggiore centralità per effetto del d.lgs. 26 gennaio 2007, n. 6, che ha modificato il comma 10 dell'art. 49, detta disposizione prevedendo espressamente la possibilità per l'impresa ausiliaria di assumere il ruolo di subappaltatore nei limiti dei requisiti prestati. Successivamente all'intervento legislativo del 2007 è emersa un'interpretazione volta a valorizzare la specialità del subappalto operante nell'ambito dell'avvalimento, con conseguente sottrazione parziale al regime vincolistico dell'art. 118 del Codice, sottolineandosi la particolare disciplina propria dell'avvalimento, caratterizzata, soprattutto, dalla responsabilità solidale dell'impresa avvalente e di quella avvalsa nei confronti della stazione appaltante per le prestazioni oggetto del contratto. In tal caso, dunque, non opererebbe il limite quantitativo, potendo l'impresa ausiliaria assumere il ruolo di subappaltatore "*nei limiti dei requisiti prestati*", ma si dovrebbe ritenere vigente il regime autorizzatorio.

Sicché, si è osservato che un operatore economico potrebbe cercare di "acquistare", a mezzo di uno scambio corruttivo, i requisiti di un'altra impresa o, più semplicemente, divenirne subappaltatrice sfruttando le modifiche apportate dal legislatore del 2007 al citato art. 49.

È da evidenziare come la disciplina risulti ancora piuttosto



deficitaria relativamente agli altri subcontratti che, seppur non qualificati formalmente come subappalto, pongono analoghe problematiche sotto il profilo del rischio di elusione dell'apparato normativo vigente. Se, infatti, è vero che la disciplina del subappalto, entro i limiti di cui all'art. 118, comma 11, del Codice, si estende a “*qualsiasi contratto avente a oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera*”, tuttavia ne restano esclusi i contratti non riconducibili a tali tipologie, consentendo possibili aggiramenti della disciplina vigente. Si aggiunge la difficoltà di distinguere, nella pratica, ciò che rientra nella nozione di subappalto da ciò che ne esula<sup>7</sup>.

### 3. Proposte.

Enucleati i profili di debolezza del settore degli appalti pubblici, si riportano, di seguito, le proposte emerse nel corso delle audizioni, volte ad individuare i possibili mezzi di prevenzione e di contrasto del fenomeno corruttivo.

a) In relazione all'*iper* regolamentazione del settore è emersa la necessità che si arrivi ad un sufficiente grado di certezza normativa, quale preconditione per prevenire inefficienze e malcostume. Tale certezza agevolerebbe l'individuazione del disvalore della condotta con effetti evidenti sulla prevenzione del fenomeno corruttivo. A tal fine sono state individuate tre soluzioni possibili:

- la revisione formale della disciplina con la concentrazione di

---

<sup>7</sup> Decarolis – Giorgiantonio – Giovanniello, *L'affidamento*, op. cit., p. 470.

tutte le disposizioni che regolano il settore all'interno del Codice o del relativo regolamento di attuazione, se del caso, elevando a rango legislativo disposizioni regolamentari o, viceversa, delegificando disposizioni del Codice;

- la ricerca di misure per impedire drasticamente interventi del legislatore regionale, eventualmente procedendo ad una revisione costituzionale delle materie di cui all'art. 117 Cost.;
- l'introduzione di regole di stabilità delle disposizioni sugli appalti, con il divieto di modifiche a cadenze temporali inferiori a due-tre anni, fatte salve le esigenze eccezionali.

**b)** Quanto alla proliferazione delle stazioni appaltanti, è auspicabile, innanzitutto, e principalmente, una riduzione del numero delle stesse.

A tal fine sarebbe necessario verificare la dimensione territoriale ottimale nel cui ambito introdurre un'unica stazione appaltante per una pluralità di enti. In tal modo, sfruttando il modello dell'associazione tra enti locali, la stazione territoriale unica, per ambito territoriale ottimale, si potrebbe configurare quale organo comune ad una pluralità di enti per le gare di appalto, a cui ciascuno di essi destina propri uffici e personale qualificato, adeguatamente selezionato e formato, oppure come ente delegato, tra quelli già esistenti.

In proposito, sarebbe auspicabile l'elaborazione di linee guida da parte dell'Autorità, in relazione sia alle modalità di costituzione delle stazioni uniche appaltanti, ovvero delle centrali uniche di committenza, sia alla corretta redazione della

documentazione di gara e alla gestione delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, anche attraverso mirati piani di formazione.

In tale prospettiva è opportuno evidenziare che il personale da destinare alla stazione unica appaltante, oltre ad essere selezionato secondo precise regole di accesso che tengano conto del possesso di determinati requisiti, andrebbe altresì supportato economicamente - utilizzando, ad esempio, gli incentivi economici di progettazione - oltre che periodicamente formato, prospettando, a tal fine, lo svolgimento di seminari affidati all’Autorità di vigilanza, quale organismo preposto al continuo monitoraggio delle criticità del settore.

L’utilità della previsione da ultimo auspicata risulta evidente se si considera che la presenza di personale competente e qualificato, destinato allo svolgimento di tali compiti, può rappresentare un deciso deterrente alla diffusione del fenomeno corruttivo.

L’Autorità non ha mancato di evidenziare l’importanza degli strumenti di aggregazione della committenza pubblica, qualificandoli alla stregua di elemento fondamentale per offrire un supporto specialistico idoneo a consentire una gestione trasparente ed efficace delle procedure di gara, a valle della programmazione strategica dei bisogni e delle risorse, in vista della prevenzione del rischio di infiltrazioni illegali, nel pieno rispetto dei canoni di efficienza ed economicità.

Nel senso della valorizzazione della centralizzazione delle procedure di affidamento depone il recente varo della cd.

*spending review*, nella parte in cui dispone che “i contratti stipulati in violazione dell’articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto”. Tuttavia, “non sono comunque nulli i contratti stipulati tramite altra centrale di committenza a condizioni economiche più favorevoli”<sup>8</sup>.

A tale disposizione si collega la previsione in forza della quale le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’ISTAT, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, sono tenute ad approvvigionarsi di beni e di servizi attraverso gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento (costituite ai sensi dell’articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), relativamente a talune categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile).

Anche relativamente a detta ipotesi i contratti stipulati in violazione del predetto obbligo sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa; e ai

---

<sup>8</sup> Art. 1, co. 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135.

fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, degli strumenti di acquisto prima indicati e quello di cui allo stipulato contratto<sup>9</sup>.

Anche le modifiche apportate all'art. 33, co. 3*bis*, del d.lgs. n. 163 del 2006<sup>10</sup>, rubricato “*Appalti pubblici e accordi quadro stipulati da centrali di committenza*”, valorizzano ulteriormente l'aggregazione della committenza pubblica ove accordano ai comuni contemplati dalla disposizione di “*effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207*”.

È ancora opportuna una catalogazione dei comportamenti delle diverse stazioni appaltanti, da verificare alla luce di determinati criteri reputazionali, così da creare una “*black list*” di quelle che risultino avere posto in essere comportamenti contrari a tali criteri e che per questo dovranno essere consequenzialmente

---

<sup>9</sup> Art. 1, co. 7 e co. 8, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135. Il citato comma 7 prevede, altresì, che “*è fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico*”.

<sup>10</sup> Art. 1, co. 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

escluse dall'accesso al finanziamento pubblico. In tale prospettiva è ipotizzabile la pubblicazione di un elenco, da parte dell'Autorità di vigilanza o della Autorità anticorruzione, che indichi le stazioni appaltanti le cui gare siano state annullate dal giudice amministrativo con sentenza passata in giudicato.

Allo scopo di perseguire una maggiore efficienza delle stazioni appaltanti si propone, inoltre, la previsione di un sistema di "qualificazione" delle stesse, nel quadro di un costante monitoraggio volto ad assicurare la trasparenza e la celerità delle procedure di gara in uno all'ottimizzazione delle risorse e dei prezzi.

Il sistema di valutazione, affidato alla cura di soggetti competenti, sarebbe volto a verificare che l'amministrazione aggiudicataria sia in grado di provvedere al proprio approvvigionamento nel pieno rispetto della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente, in relazione ad una determinata classe di importo del contratto o ad una tipologia di appalto complessa.

Più nel dettaglio, si propone l'istituzione di uno sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti, a mezzo della previsione di un obbligo preventivo di annuale iscrizione in un apposito registro. Detta rilevazione dovrebbe essere correlata al rilascio del CIG (codice identificativo di gara), già obbligatorio per ogni contratto pubblico, ai sensi dell'art. 3, co. 5, l. 13 agosto 2010, n. 136, in relazione alla tracciabilità dei flussi finanziari.

Tale obbligo di iscrizione sarebbe funzionale alla promozione del predetto sistema di valutazione, relativamente alle capacità

amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti, classificate per classi di importo o per tipologia di contratti; ciò al fine di garantire che ogni amministrazione indichi gare e gestisca contratti conformi alle proprie capacità strutturali.

La classificazione delle stazioni appaltanti dovrebbe essere condotta con riferimento alle diverse fasi di realizzazione dell'appalto, acquisendo la conoscenza - anche attraverso la formulazione di questionari - di diversi fattori, integrati dagli aspetti organizzativi, dalle capacità della struttura tecnica, dal personale, dai sistemi di controllo interno, dalle procedure utilizzate, dalle iniziative anticorruzione adottate, dal contesto ambientale, dalle misure di contrasto del lavoro nero, dal controllo dei subappalti.

Proposta la previsione dell'obbligo, per le stazioni appaltanti, della preventiva iscrizione in un apposito registro, ai fini di una efficace valutazione sarebbe altresì auspicabile la rimozione dell'ulteriore ostacolo determinato dalla mancanza dell'ulteriore obbligo, per le amministrazioni, di rendere note le decisioni di spesa funzionali all'avvio delle procedure di affidamento.

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti iscritte nel registro potrebbe essere affidato all'Autorità che, nella veste di organo imparziale, sarebbe in grado di assicurarne la trasparenza e la corretta gestione.

Restando nel quadro del monitoraggio dell'attività delle stazioni appaltanti sarebbe auspicabile l'introduzione di un sistema di *auditing* sui benefici prodotti dalla realizzata opera pubblica, a fronte dei costi sostenuti, al fine di promuovere un confronto

rispetto alle previsioni formulate in sede di programmazione e di progettazione.

**c)** Con riferimento alla frammentazione della domanda è necessario accorpare, almeno per i servizi e forniture, gli appalti di importo inferiore a 150.000 euro.

**d)** In relazione alle procedure di gara, una prima misura, utile a superare la frequente e dannosa incompetenza tecnica delle stazioni appaltanti, si ritiene consista nel perfezionamento del sistema di predisposizione dei cd. bandi-tipo, approvati dall'Autorità (previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate) per conformare i bandi che verranno emanati da parte di altre amministrazioni periferiche o locali, in forza dell'art. 64, co. 4**bis**, del Codice, all'esito delle modifiche apportate dal d.l. n. 70 del 2011<sup>11</sup>. A tal fine, si è evidenziata l'utilità di bandi-tipo che si

---

<sup>11</sup> È opportuno rammentare che i bandi-tipo sono predisposti anche dall'Autorità dei trasporti ai sensi dell'art. 37, co. 2, lett. f) e g), d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. In particolare l'Autorità, competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture, provvede (*sub lett. f)* cit.) *“a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio”*. Ancora, detta Autorità provvede (*sub lett. g)* cit.) *“con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a*



rivelino flessibili ed adattabili ad ogni uso.

La previsione di meccanismi celeri di consultazione dell’Autorità, da parte delle stazioni appaltanti, nella fase di preparazione dei bandi consentirebbe altresì di ovviare alle lungaggini che spesso si registrano nel corso dello svolgimento delle gare.

Inoltre, in tale ottica, sarebbe opportuno che le stazioni appaltanti predisponessero dei bandi standardizzati, preventivamente approvati dall’Autorità, con obbligo di adeguarsi entro un congruo termine ai bandi-tipo dell’Autorità stessa. Ciò consentirebbe principalmente di impedire la determinazione dei destinatari del bando anzitempo, ovviando, dunque, al fenomeno, sopra segnalato, dei cd. bandi-fotografia.

Anche nel caso in cui, per la natura dell’oggetto del contratto, non fosse possibile creare i bandi standard, si ritiene che il carattere generale del bando possa essere comunque garantito a mezzo della elaborazione di specifici parametri di controllo, quali, ad esempio, la previsione di un obbligo di motivazione in capo alle stazioni appaltanti tenute ad esporre le ragioni per le quali le stesse, in alcuni casi, abbiano ritenuto di discostarsi dal bando-tipo.

L’auspicata centralizzazione delle contrattazioni, a mezzo delle centrali di committenza e delle s.u.a., semplificherebbe la standardizzazione dei bandi.

---

*definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto”.*

L'obbligo di predisposizione dei bandi-tipo, come evidenziato dall'Autorità, è volto a supplire alla mancanza di una norma ricognitiva delle violazioni implicanti l'esclusione dalle gare e a limitare la discrezionalità delle stazioni appaltanti, arginando il denunciato fenomeno dei bandi-fotografia. Il bando-tipo si rivela, perciò, strumento idoneo a misurare la correttezza dell'attività delle stazioni appaltanti, corroborato dalla previsione del predetto obbligo di motivare le eventuali deroghe da parte della *lex specialis* rispetto al prototipo predisposto dall'Autorità, cercando di mitigare, anche in tal senso, l'affermazione di pratiche corruttive.

Più in generale, l'Autorità ha inteso promuovere la pubblicazione di un documento di consultazione concernente le indicazioni sui bandi-tipo, la tassatività delle cause di esclusione e il costo del lavoro, avendo riguardo alle novità apportate dal cd. Decreto sviluppo.

Più in generale, un ruolo di rilievo per l'organo di vigilanza pare potersi desumere dalla proposta di direttiva europea sugli appalti pubblici del 20 dicembre 2011 [COM(2011) 896 def.]. Nella relazione che accompagna detta proposta si legge che *“per rendere più efficace la lotta alla corruzione e ai favoritismi, le amministrazioni aggiudicatrici dovranno inviare il testo dei contratti conclusi all'organo di vigilanza che sarà quindi in grado di esaminarli e rilevare eventuali segnali sospetti, e dovranno consentire l'accesso ai documenti ai soggetti interessati sempreché ciò non pregiudichi interessi legittimi pubblici o privati. Tuttavia, occorre evitare di dar luogo a oneri amministrativi sproporzionati; l'obbligo di trasmissione del testo completo*

*dei contratti conclusi deve quindi limitarsi a contratti il cui valore è relativamente elevato”. In tal senso, nell’articolato della direttiva, al cinquantesimo considerando, si prevede che “gli Stati membri dovrebbero designare un’unica autorità nazionale incaricata del monitoraggio, dell’attuazione e della vigilanza in materia di appalti pubblici. Tale organismo centrale dovrebbe ricevere informazioni di prima mano e tempestive in particolare riguardo ai diversi problemi che incidono sull’esecuzione della legislazione in materia di appalti pubblici. Esso dovrebbe essere in grado di fornire un riscontro immediato sul funzionamento della politica, sulle carenze potenziali nella legislazione e nelle prassi nazionali e contribuire a una rapida individuazione delle soluzioni. Al fine di combattere efficacemente la corruzione e le frodi, il suddetto organismo centrale e il pubblico dovrebbero avere la possibilità di ispezionare i testi dei contratti conclusi. I contratti di valore elevato dovrebbero pertanto essere trasmessi all’organismo di vigilanza e le persone interessate dovrebbero avere la possibilità di accedere a tali documenti, sempreché ciò non pregiudichi interessi legittimi pubblici o privati?”.*

e) Quanto alla verifica dei requisiti nel settore dei lavori, la principale soluzione prospettata è quella radicale di un ritorno alla qualificazione pubblica, a mezzo di un azionariato esclusivamente pubblico delle SOA; in via alternativa, la proposta, emersa nel corso delle audizioni, è quella di aprire la partecipazione all’azionariato di categorie di soggetti privati altamente qualificati, la cui attività non sia orientata da fini di lucro, rendendosi, altresì, opportuno un rafforzamento dei controlli sulla documentazione presentata dalle imprese per

ottenere la certificazione, magari prevedendo la possibilità di verifiche ispettive da parte di un organo a ciò preposto, insieme ad un potenziamento delle strutture addette al controllo sul territorio del rispetto della normativa in materia di tutela dei lavoratori, subcontrattazione e permanenza dei requisiti<sup>12</sup>.

Relativamente alla qualificazione nel settore dei servizi e delle forniture, andrebbe previsto un sistema di qualificazione pubblicistico e nazionale unico, predisposto a monte e non per singola gara, evitando di duplicare il modello SOA e rifuggendo da sistemi di qualificazione su base territoriale ridotta (province, regioni), che inciderebbero sulla piena esplicazione della concorrenza, fornendo maggiori spazi all'affermazione di fenomeni corruttivi.

Diversamente, ove si opti per la persistenza del sistema di qualificazione per singola gara<sup>13</sup>, sarebbe utile implementare le notizie per ciascuna impresa presso l'Osservatorio o nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità dall'art. 62-*bis*, d.lgs. n. 82 del 2005, recante il Codice dell'amministrazione digitale (di seguito Banca dati).

In particolare, è auspicabile il pieno sfruttamento delle potenzialità della Banca dati alla luce dell'art. 6-*bis*, d.lgs. n. 163 del 2006, introdotto dal d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), in forza del quale, a partire dal

---

<sup>12</sup> Decarolis – Giogiantonio - Giovanniello, *L'affidamento*, op. cit., p. 469.

<sup>13</sup> Il diverso sistema della qualificazione non preventiva ma condotta gara per gara, connesso quindi al progetto da realizzare - sperimentato in taluni Paesi europei - se, da un lato, presuppone un numero minore di stazioni appaltanti, con un consistente livello di preparazione, dall'altro può favorire una maggiore responsabilizzazione delle singole amministrazioni.

1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario, richiesti per la partecipazione alle procedure di gara, deve essere acquisita presso la Banca dati. Ciò dovrebbe consentire una accelerazione ed una maggiore trasparenza delle procedure di gara, attraverso un accentramento del meccanismo di controllo dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico, mediante l'accesso ad un unico sistema e secondo modalità che consentano di tracciare le verifiche effettuate.

L'Autorità, ascrivendo un ruolo di fondamentale importanza all'istituzione della Banca dati ai fini dell'innalzamento dei livelli di trasparenza, ha evidenziato che la creazione di un repertorio comune consentirà di trasformare i dati statistici raccolti presso ministeri, regioni, stazioni appaltanti, imprese e sé medesima, in un sistema di dati gestionali, validati in ragione della possibilità di poterli incrociare tra loro, così da promuovere strategie concertate di vigilanza e di controllo, in uno alla ottimizzazione della funzionalità dei sistemi di rilevazione già esistenti.

Con l'ausilio fornito dalla Banca dati si potrebbe prospettare la creazione di un profilo generale dell'operatore economico, alla cui definizione, in uno ai requisiti previsti dal bando, partecipino elementi ulteriori, la scelta della stazione appaltante arrivando ad essere condizionata anche dal passato di “buon contraente” dell'operatore e da criteri di tipo per lo più reputazionale, valutati in maniera oggettiva da un soggetto terzo che potrebbe essere individuato nell'Autorità.

Sarebbe altresì auspicabile la compilazione di elenchi di imprese meritevoli (cd. “*white list*”), ovvero formati dalle imprese meglio attrezzate ad assumersi e a gestire il rischio di inquinamento da parte di pratiche illegali, che abbiano investito, dunque, nella prevenzione attraverso l’adozione di protocolli di legalità.

La redazione di una lista di “imprese modello” impone una costante verifica delle stesse che potrebbe essere affidata all’Autorità.

**f)** Per quanto concerne la fase dell’aggiudicazione, è auspicabile una semplificazione normativa, con riduzione dei sistemi di valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa a un numero limitato, da imporre a tutte le stazioni appaltanti, con esclusione della possibilità di adottare sistemi diversi da quelli legali.

Altresì, al fine di consentire una più facile valutazione dell’anomalia dell’offerta, così anche da evitare la conseguente crescita del contenzioso amministrativo, potrebbe imporsi che, a fronte di un riscontro di anomalia entro una certa soglia, per esempio il 20% del valore dell’appalto, l’esclusione sia sostituita da un sistema serio ed effettivo di garanzie a prima richiesta, che tutelino le stazioni appaltanti in caso di inadempimenti contrattuali.

Più in generale, in ordine alla valutazione dell’anomalia dell’offerta si rende necessario un rafforzamento delle competenze delle amministrazioni per un corretto esercizio della discrezionalità.

Ancora, sarebbe auspicabile una regolamentazione del criterio del massimo ribasso come sistema di aggiudicazione, al fine di contrastare le criticità sopra evidenziate.

**g)** Quanto alle criticità evidenziate con riferimento alle procedure negoziate senza bando ed agli affidamenti in economia, occorrerebbe introdurre efficaci misure di trasparenza e garanzia, di seguito individuate:

- la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inviare all'Autorità, almeno quindici giorni prima, e comunque in casi eccezionali non oltre la data di diramazione degli inviti, un avviso con le caratteristiche essenziali dell'appalto;
- un rafforzamento dell'obbligo di avviso di aggiudicazione, già previsto dall'art. 7, comma 8 lett. a), del Codice, rendendone tuttavia più celere l'adempimento e sanzionandone in modo più severo l'inosservanza;
- la creazione da parte dell'Autorità, sul proprio sito, di un'apposita sezione delle procedure senza bando, ovvero di un'apposita sezione all'interno della Banca dati dei contratti pubblici, consultabile da chiunque, su cui pubblicare sia gli avvisi preventivi, sia gli avvisi di aggiudicazione;
- l'attribuzione di un valore costitutivo alla pubblicazione degli avvisi sul sito dell'Autorità ovvero su quello della Banca dati dei contratti pubblici, così da garantire la tutela dei diritti dei terzi (per esempio, prevedendo la preclusione alla stipulazione del contratto in caso di mancata pubblicazione dell'avviso preventivo e dell'avviso di

aggiudicazione o anche prevedendo la decorrenza del termine di impugnazione dalla pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione);

- la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di corredare l'avviso di aggiudicazione trasmesso all'Autorità con una relazione tecnica da cui si evinca che la procedura di evidenza pubblica non era una valida alternativa e che il prezzo di aggiudicazione non eccede in modo rilevante quello ottenibile con gara pubblica;
- l'istituzione, presso l'Autorità di vigilanza e/o presso la Corte dei Conti, di un apposito ufficio in grado di compiere verifiche di congruità dei prezzi di aggiudicazione nelle procedure negoziate e in economia rispetto ai prezzi di aggiudicazione delle gare pubbliche, con conseguente previsione di misure a carico delle stazioni appaltanti (responsabilità per danno erariale, dirigenziale e disciplinare) in caso di incongruità;
- la revisione della disciplina degli appalti secretati in modo da renderla più rigorosa nei presupposti e nelle conseguenze della violazione;

**h)** Per quanto concerne la fase dell'esecuzione si è evidenziato che andrebbe reso più severo il regime delle varianti, essendo auspicabile la previsione di nuovi meccanismi di autorizzazione/parere preventivo, affidati ad organi esperti terzi (Autorità, Corte dei Conti).

Relativamente al subappalto, sarebbe opportuna la



previsione di una clausola, nei bandi di gara, che ne precluda l'operatività in favore delle imprese partecipanti alla gara ma non aggiudicatarie; ciò al fine di contrastare l'affermazione di pratiche collusive.

i) Muovendo dall'importanza rivestita dallo strumento del precontenzioso, contemplato dall'art. 6, co. 7, lett. n), d.lgs. n. 163 del 2006 - anche in ragione dei vantaggi di cui possono beneficiare gli operatori economici, attesa la possibilità di avvalersi, gratuitamente e in tempi brevi di pareri resi su questioni che, ove risolte tardivamente, inciderebbero negativamente sull'*iter* e sulla regolarità delle procedure di gara - per una efficace azione preventiva occorrerebbe rafforzare i poteri sanzionatori dell'Autorità in presenza di atti delle stazioni appaltanti violativi della normativa nazionale e comunitaria. Ancora, accertata l'illegittimità o l'irregolarità si dovrebbe consentire all'Autorità di invitare la stazione appaltante ad un riesame dei provvedimenti adottati, introducendo l'obbligo, a carico della stessa, di comunicare all'Autorità ed ai soggetti interessati l'esito del procedimento di riesame, motivando l'eventuale decisione di discostarsi dalle indicazioni formulate dall'Autorità medesima. Può essere valutata la possibilità che all'introduzione dell'obbligo di avviare il riesame a richiesta dell'Autorità si accompagni il riconoscimento della possibilità, come riconosciuta all'Antitrust ed all'Autorità di regolazione dei trasporti, di impugnare le decisioni che non ottemperano alla richiesta di

adeguamento<sup>14</sup>.

1) In tema di riserve, accordi bonari ed arbitrati si è poi segnalata l'opportunità che le relative decisioni siano pubblicate per esteso su un'apposita sezione del sito dell'Autorità, allo scopo di consentire un controllo pubblico.

---

<sup>14</sup> È opportuno precisare che per l'Autorità dei trasporti tale potere è previsto soltanto con riferimento al servizio taxi (*ex art. 37, co. 2, lett. n, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, cit.*).

## GOVERNO DEL TERRITORIO

**Sommario.** 1. Caratteri del settore. 1.1. La disciplina amministrativa. 2. Alcune risposte di tipo generale ai rischi di corruzione. 3. I punti di attenzione della Commissione: revocabilità dei piani e accordi urbanistici. 3.1. Limiti alla revocabilità dei piani urbanistici comunali. 3.2. Specifica disciplina degli accordi urbanistici. Il dibattito pubblico nei procedimenti relativi alle trasformazioni urbanistiche. 4. Altri interventi possibili: l'organizzazione amministrativa delle funzioni. 5. La trasparenza.

### 1. Caratteri del settore.

Il settore del governo del territorio è in primo luogo connotato dalla presenza di interessi pubblici talvolta antagonisti: interessi alla trasformazione urbana e alla localizzazione produttiva, che consumano territorio, cui si contrappongono interessi di conservazione, ambientale e paesaggistica (anche ai fini turistici).

Parimenti, si registrano interessi privati in conflitto tra loro e naturalmente portati alla pressione sulla scelta pubblica. I privati proprietari operano a proprio vantaggio e a svantaggio degli altri, al fine di condizionare le scelte di destinazione d'uso del territorio. Si tratta della problematica, classica, delle pressioni speculative sulle decisioni di piano. Si consideri, a quest'ultimo riguardo, che da sempre il "tratto di pennarello" del pianificatore comunale può arricchire taluni (proprietari delle aree cui è riconosciuta valenza edificatoria) a discapito di altri (proprietari di aree destinate alla città pubblica). Si tratta delle diffuse sperequazioni determinate dalla tradizionale tecnica dello *zoning* tra le diverse classi dei proprietari fondiari, taluni avvantaggiati in maniera considerevole

dalle scelte della pubblica amministrazione in ordine alla edificabilità dei suoli (proprietari di fondi interessati da destinazioni edificatorie), altri invece impoveriti perché colpiti da disposizioni vincolistiche o comunque riduttive della capacità edificatoria.

E si ripropongono i temi, generali e tradizionali, della partecipazione degli interessati alle scelte di pianificazione; della composizione dei diversi interessi pubblici, della partecipazione popolare in funzione di controllo nell'adozione del piano, ma soprattutto delle sue varianti.

Ancora, nel settore del governo del territorio il principio di distinzione tra politica e amministrazione subisce tensioni e modificazioni. Poiché molte scelte urbanistiche, quelle assunte con atti amministrativi generali, sono di competenza degli organi di indirizzo politico (giunta e consiglio) si registra una diretta esposizione degli organi politici; i funzionari operano in questi casi in funzione di supporto alla decisione. I funzionari professionali, dal canto loro, adottano in proprio le decisioni amministrative solo per gli atti attuativi (in particolare per gli atti di autorizzazione oggi in gran parte sottoposti alla disciplina della S.c.i.a.).

Inoltre, il consolidato rapporto tra amministrazione e privati (fondato sulla dialettica tra l'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio, l'interesse dei privati alla valorizzazione degli immobili posseduti) è fortemente modificato dalla crisi finanziaria pubblica, che ridimensiona la capacità propria delle amministrazioni comunali di realizzare l'interesse pubblico. Non ci sono risorse per espropriare (neanche per usare l'esproprio

come leva), non ci sono risorse per realizzare opere per l'erogazione dei servizi. Anche per la realizzazione di infrastrutture urbane serve il concorso dei privati. Il rapporto pubblico/privato non è, quindi, più fondato sulla tradizionale (e fondamentale statica) dialettica tra autorità e libertà e tra regolazione pubblica e diritto di proprietà privata, ma diviene sempre più un rapporto negoziale, fondato sullo scambio tra conseguimento di rendite finanziarie derivanti dall'utilizzazione del territorio e realizzazione (a carico dei privati) delle opere pubbliche.

La necessità di un coinvolgimento dei privati e l'impossibilità di espropri generalizzati delle aree di espansione costringe spesso le amministrazioni comunali a negoziare con i privati proprietari interventi attuativi del PRG anche molto importanti e complessi. Tali interventi sono, spesso, in deroga allo stesso PRG, ma la deroga si presenta come l'unica via per ottenere il consenso dei privati nel concorso alla realizzazione dell'interesse pubblico.

In particolare, su un primo versante, da anni ormai si pone il problema di trovare un rimedio agli errori commessi nelle scelte di pianificazione precedenti nelle quali si è fatto largo uso della categoria del vincolo urbanistico, il cui superamento attraverso l'esproprio delle aree da parte del comune è divenuto assai difficile, se non impossibile, per la previsione di un indennizzo al valore venale del bene, cui le amministrazioni locali non possono provvedere per mancanza di risorse finanziarie.

A tale problema le amministrazioni hanno non di rado ovviato ricorrendo alla c.d. cessione compensativa, consistente nell'attribuzione al proprietario dell'area da destinare alla città

pubblica, in luogo dell'indennizzo pecuniario, di diritti edificatori da esercitare in altre aree del territorio comunale.

Ancora, va dato atto della diffusione delle tecniche c.d. premiali.

Su un secondo fronte, le amministrazioni hanno dovuto sopperire alla mancanza delle disponibilità finanziarie necessarie per la realizzazione degli interventi pubblici (opere, servizi, aree a verde) di cui lo sviluppo delle città abbisogna. A tale esigenza le amministrazioni tendono sempre più frequentemente ad ovviare ricorrendo alla c.d. premialità edilizia, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori in aggiunta a quelli riconosciuti in via ordinaria dal Piano a favore di taluni soggetti ritenuti meritevoli in quanto hanno posto in essere condotte che hanno favorito il raggiungimento di interessi pubblici. Gli interventi di riqualificazione urbana, diretti a realizzare attrezzature e servizi in aggiunta a quanto necessario per soddisfare gli standard o migliorare la qualità ambientale, determinano quindi un premio riconosciuto dalla pubblica amministrazione e consistente nell'attribuzione di un bonus di diritti edificatori in aggiunta a quelli già spettanti all'area.

Il che, però, innesca non pochi rischi di corruzione derivanti dalla possibilità che sia riconosciuto, in diritti edificatori, un valore economico sproporzionato rispetto all'effettivo impegno finanziario chiesto al privato.

Che è quanto induce a ritenere necessario una maggiore trasparenza del procedimento finalizzato al perfezionamento degli atti amministrativi suindicati e l'obbligo di porre in essere, all'interno dello stesso procedimento, atti di puntuale e sindacabile

stima del valore economico dei diritti edificatori riconosciuti al privato e di quello proprio dell'impegno finanziario dallo stesso privato sostenuto in favore dell'amministrazione.

### **1.1. La disciplina amministrativa.**

La disciplina di settore è largamente insufficiente.

Nel dettaglio:

**a)** modelli organizzativi: l'amministrazione del territorio resta organizzata secondo modelli validi per rapporti semplificati (redazione del PRG e dei piani esecutivi da parte dell'amministrazione, costruzione da parte dei privati nel rispetto del piano), e quindi manifesta gravi difficoltà di fronte alla complessità della gestione attiva del territorio.

**b)** distribuzione delle funzioni: la competenza è ancora largamente comunale, nonostante l'80% dei Comuni italiani sia al di sotto dei 3.000 abitanti e quindi sia strutturalmente incapace di gestire adeguatamente scelte particolarmente complesse; ma anche i Comuni più grandi in molti casi non risultano organizzati in rapporto alle nuove esigenze. Nel governo del territorio intervengono ancora un numero eccessivo di livelli di governo e di amministrazioni (Regione, Provincia, Comuni e loro forme associative).

**c)** disciplina dei procedimenti: la disciplina vigente delle diverse funzioni di governo del territorio non è frutto di una riflessione organica della materia. Le norme generali della legge n. 241/1990 sulla partecipazione al procedimento non si applicano all'adozione del PRG (per la quale valgono norme specifiche, in gran parte

adottate con legge regionale). La legge generale sul procedimento trova applicazione solo per i permessi di costruire (ma non è riuscita a ridurne i termini, salva la recente riforma che prevede il silenzio assenso entro 90 giorni), mentre la semplificazione dell'art. 19 (SCIA) della legge n. 241/1990 si applica a interventi minori. Gli accordi sono previsti in generale dall'art. 11 della legge n. 241/1990 ma non sono regolati in rapporto alle specificità dei rapporti pubblico/privati in urbanistica. La disciplina della conferenza di servizi ha più complicato che semplificato le procedure che coinvolgono diverse amministrazioni.

## **2. Alcune risposte di tipo generale ai rischi di corruzione.**

I fenomeni segnalati richiedono risposte articolate, di carattere altrettanto generale. Risposte di tipo organizzativo, quali il rafforzamento della distinzione tra competenze degli organi politici e competenze degli organi amministrativi. Molti episodi di corruzione riguardano appartenenti agli organi di indirizzo (va chiarito con quale contributo tecnico dei funzionari). Evidentemente ciò riguarda le decisioni di piano e le decisioni sugli interventi attuativi che comportano varianti al piano. A questo livello decisionale vanno individuate misure di contrasto. Si ha l'impressione che anche le decisioni attuative a valle del piano che non comportano variante siano sempre assunte, di fatto, dagli organi politici.

Sempre in via generale occorre porre mano al rafforzamento della capacità delle diverse amministrazioni nell'esercizio delle funzioni, sia sul versante dell'adeguatezza del livello comunale, non solo per



le scelte di piano (spesso complesse), ma per le scelte a valle del piano : (pianificazione attuativa e negoziazione con i privati, permessi di costruire, controllo sulle costruzioni), sia sul versante della capacità di gestione degli interventi.

Nel dettaglio:

- superamento dell'asimmetria conoscitiva tra amministrazione e privati;
- rafforzamento della competenza tecnica e operativa dei funzionari professionali;
- organizzazione degli uffici dell'amministrazione al fine di gestire al meglio i rapporti con i privati (ripartizione degli uffici in rapporto a zone del territorio ovvero competenze solo tecniche degli uffici e affidamento degli interventi a rotazione);
- rafforzamento della capacità di “resistenza” del funzionario (responsabilità, premi, consapevolezza dei rischi, condivisione di valori morali, codici etici ecc.).

### **3. I punti di attenzione della Commissione: revocabilità dei piani e accordi urbanistici.**

Molte delle risposte sopra enunciate esulano, però, dalle possibilità di intervento della Commissione, che ha ritenuto più opportuno concentrare la sua attenzione sui fenomeni che presentano il più elevato rischio di corruzione, identificati:

- a) nel frequente ricorso alla prassi di revoca dei piani regolatori, in contrasto con le esigenze di una certa stabilità delle relative previsioni;
- b) nelle procedure negoziali relative agli accordi urbanistici, siano

essi in variante del piano urbanistico o solo attuativi.

In realtà i rischi di corruzione si riscontrano in generale quando una previsione di piano viene modificata in modo molto rilevante per consentire aumenti delle volumetrie inizialmente previste dal piano. In molti casi la necessità della variante è presentata come uno dei contenuti dell'accordo. In altri casi la necessità della variante può essere presentata come di interesse generale, mentre nella sostanza è frutto di un accordo non dichiarato (occulto). In entrambi i casi si tratta di introdurre una regolazione di queste scelte utile al contrasto alla corruzione, ma che non costituisca occasione di ritardo nello svolgimento dell'azione amministrativa.

### **3.1. Limiti alla revocabilità dei piani urbanistici comunali.**

Si tratta di valutare la fattibilità di una specifica disciplina, in deroga all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/90, della revocabilità degli strumenti urbanistici, che limiti la possibilità di revocare i piani (o le loro varianti generali) nella fase intercorrente tra l'adozione e la definitiva approvazione ovvero di revocare i piani vigenti (o loro varianti generali appena approvate) per un periodo non inferiore ai due anni dalla loro entrata in vigore. La revoca dovrebbe essere consentita solo quando essa è volta al superamento dei vincoli urbanistici decaduti ovvero ad assicurare una maggiore dotazione di standard e servizi pubblici nel territorio comunale. Questa specifica disciplina può essere introdotta, con legge statale, come principio fondamentale della materia del governo del territorio, principio da rendere però direttamente operativo come norma cedevole, in attesa di una sua più puntuale

disciplina nelle leggi regionali.

### **3.2. Specifica disciplina degli accordi urbanistici. Il dibattito pubblico nei procedimenti relativi alle trasformazioni urbanistiche.**

La Commissione propone l'adozione di un duplice intervento per meglio disciplinare gli accordi urbanistici: da un lato, una disciplina degli accordi urbanistici in generale, che mantenga agli accordi la loro natura pubblicistica, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, ma ne precisi caratteri e contenuti quando lo strumento è applicato alla definizione e all'attuazione di scelte urbanistiche; dall'altro, l'introduzione, in deroga all'art. 13 della legge n. 241/1990, della necessaria adozione di procedure di partecipazione al procedimento di approvazione di determinate scelte urbanistiche.

Nel dettaglio:

- a)** la disciplina degli accordi: gli accordi, che resterebbero affidati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, dovrebbero essere oggetto di una disciplina specifica che applichi, da un lato, i principi del nesso di causalità, di proporzionalità, di necessaria forma scritta e del divieto di arricchimento, e, dall'altro, sia calibrata sui contenuti specifici della negoziazione in materia di scelte urbanistiche. Il modello cui si può fare riferimento è quello dei “contratti urbanistici” adottati dal legislatore tedesco.
- b)** la disciplina dei procedimenti relativi agli accordi: come è noto, l'art. 13 della legge sul procedimento esclude l'applicazione delle disposizioni sulla partecipazione degli interessati al procedimento

*«nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione».* Questa norma è volta a mantenere forme di partecipazione apparentemente più ampie. In realtà in materia urbanistica la partecipazione alla determinazione dei contenuti dei piani è riservata ai soli destinatari delle scelte di piano e a precise modalità di intervento (presentazione di osservazioni, con obbligo di controdeduzione da parte del Comune).

Si propone di introdurre una procedura speciale, in deroga al citato art. 13, con la convocazione, prima dell'adozione dell'atto (di variante al piano urbanistico o di approvazione di strumenti attuativi, ivi comprese le determinazioni a contrattare che precedono la conclusione di accordi urbanistici), di un apposito dibattito pubblico, aperto alla partecipazione, non dei soli interessati, ma dei cittadini, singoli o associati, retto da un responsabile del procedimento e destinato a concludersi in tempi certi (salvo limitate e motivate proroghe).

Questa nuova procedura si dovrebbe applicare:

- a)** ai provvedimenti di approvazione dei progetti di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente;
- b)** alle proposte dei progetti di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino "premieria" edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di

opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetriche per finalità di pubblico interesse.

Per entrambe le innovazioni appena indicate (nuova disciplina generale degli accordi urbanistici, speciale procedura di partecipazione pubblica), la via migliore da seguire sembra essere quella della diretta applicazione della nuova disciplina a tutte le amministrazioni, senza il passaggio attraverso una legge regionale. Per una disciplina con legge statale degli accordi, infatti, oltre all’attuazione diretta del principio di imparzialità e buon andamento dell’art. 97 Cost., può essere rivendicato il titolo di legittimazione statale in materia di “ordinamento civile” e giustizia amministrativa.

Per la procedura partecipativa aperta, si tratta di una specificazione del principio generale di partecipazione fissato dalla legge n. 241/1990, che può essere considerato sia come livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e dell’art. 29, legge n. 241/1990, sia come principio direttamente attuativo dell’art. 97 Cost.

In particolare, la Commissione ha predisposto un’articolata ipotesi normativa per la disciplina del dibattito pubblico in materia di progetti di trasformazione urbanistica di particolare rilevanza:

«Art.....

***(Trasparenza e imparzialità dei procedimenti in materia di trasformazioni urbanistiche)***

1. *Al fine di garantire la piena trasparenza e imparzialità dei procedimenti relativi alle trasformazioni urbanistiche di iniziativa privata o pubblica, la presente legge fissa limiti e i principi, con disposizioni direttamente attuative del principio dell'articolo 97 della Costituzione.*
2. *I provvedimenti di approvazione dei progetti di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente nonché proposte dei progetti di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse, sono adottati dal Consiglio comunale nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi successivi.*
3. *Tutta la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione proposte dei progetti di trasformazione urbanistica di cui al comma 2 è pubblicata in una sezione apposita nel sito del Comune interessato, continuamente e tempestivamente aggiornata.*
4. *L'amministrazione è tenuta a dare priorità alle proposte pervenute da soggetti privati relative a parti del territorio comunale per le quali l'amministrazione abbia provveduto ad una preventiva determinazione programmatica che individui in modo articolato le esigenze di trasformazione urbana e le opere di interesse pubblico da realizzare.*
5. *Il progetto di trasformazione urbanistica di iniziativa privata è*

*presentato all'amministrazione comunale, che provvede all'immediata individuazione, tra i funzionari amministrativi del Comune, del responsabile del procedimento, che cura l'istruttoria e tutti gli adempimenti del procedimento, ivi compresi gli obblighi di trasparenza di cui al comma 3.*

- 6. Ai fini della valutazione del progetto di trasformazione urbanistica, il responsabile del procedimento è, in ogni caso, tenuto ad effettuare una dettagliata istruttoria che riguardi in particolare: a) la quantificazione del valore economico complessivo della trasformazione; b) la quantificazione dei diritti edificatori riconosciuti ai privati e del loro valore economico; c) la quantificazione del contributo finanziario o operativo dei privati alla realizzazione delle opere di interesse pubblico extra oneri in rapporto al costo complessivo delle opere pubbliche programmate o comunque necessarie nell'ambito territoriale oggetto dell'intervento; d) un'accurata valutazione della sostenibilità ambientale degli interventi previsti.*
- 7. Il responsabile del procedimento, completata l'istruttoria di cui al comma 6, convoca obbligatoriamente un dibattito pubblico aperto alla cittadinanza per la valutazione del progetto. L'eventuale indizione di una conferenza di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 non può ritenersi in nessun modo sostitutiva del dibattito pubblico.*
- 8. Chiunque ha diritto di partecipare al dibattito pubblico e di presentare osservazioni e proposte di modifica. La convocazione del dibattito pubblico, da pubblicarsi sull'albo pretorio almeno quindici giorni prima del suo svolgimento, indica:  
a) il termine entro il quale la procedura partecipativa aperta deve in ogni caso concludersi;*

- b) tempi, luoghi e modalità di svolgimento del dibattito pubblico.*
9. *Almeno quindici giorni prima dello svolgimento del dibattito pubblico sono pubblicati, ai sensi del comma 3:*
- a) lo schema di provvedimento di approvazione del progetto di trasformazione urbanistica, accompagnato da una relazione illustrativa con la quale sono esposte le risultanze dell'istruttoria di cui al comma 6 nonché i motivi di interesse pubblico favorevoli all'approvazione del progetto;*
- b) gli schemi degli eventuali accordi da stipularsi con i privati proponenti ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.*
10. *Il mancato o parziale accoglimento delle osservazioni e proposte presentate nel corso della procedura partecipativa deve essere adeguatamente motivato in sede di adozione da parte del Consiglio comunale del provvedimento che approva il progetto.*
11. *Fatta salva l'attivazione delle responsabilità, disciplinare, amministrativa e contabile, del responsabile del procedimento, la mancata convocazione del dibattito pubblico di cui al comma 7 comporta la nullità dei provvedimenti dell'amministrazione comunale di approvazione dei progetti di trasformazione urbanistica di cui al comma 2. La domanda volta all'accertamento della nullità è proposta al giudice amministrativo da parte di qualunque cittadino del Comune e di chiunque sia interessato entro il termine di decadenza di centottanta giorni dalla data di conoscenza dell'atto.*
12. *Le disposizioni sui procedimenti di cui al presente articolo sono immediatamente operative e applicate da parte dei Comuni ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. I Comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti in*



*materia di urbanistica entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche al fine di disciplinare più analiticamente tempi e modi della partecipazione al dibattito pubblico».*

#### **4. Altri interventi possibili: l'organizzazione amministrativa delle funzioni.**

Relativamente ai modi di organizzazione delle attività di esercizio delle funzioni, in materia di governo del territorio, si tratta di vedere se le soluzioni che la legge anticorruzione sta per introdurre in via generale nelle pubbliche amministrazioni (adozione del piano anticorruzione, misure di trasparenza, disciplina dell'accesso alle cariche e agli incarichi pubblici, disciplina dei doveri di comportamento dei funzionari, responsabilità disciplinare, responsabilità penale) siano sufficienti per contrastare i particolari fenomeni di corruzioni nel settore del governo del territorio.

Se si ritenesse insufficiente l'intervento generale della legge anticorruzione, si potrebbe lavorare su disposizioni specificamente mirate al settore, da introdurre con strumenti normativi diversi.

Nella legge sui principi fondamentali in materia di governo del territorio si potrebbe:

**a)** stabilire che le amministrazioni pubbliche competenti, soprattutto quando adottano decisioni rilevanti (le stesse soggette alla disciplina sugli accordi e sul dibattito pubblico), curino in modo particolarmente attento la qualificazione professionale del personale assegnato allo svolgimento della funzione: responsabile

del procedimento, dirigente amministrativo competente all'adozione degli atti (o alla proposta degli atti agli organi di indirizzo politico). Qualora le amministrazioni non siano in grado di assicurare la necessaria qualificazione professionale (per dimensioni territoriali e per risorse a disposizione), occorrerebbe prevedere forme di assistenza di altre amministrazioni (in questa direzione è possibile valorizzare la funzione delle Province di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni);

**b)** prevedere che le amministrazioni competenti siano tenute ad introdurre forme di rotazione degli incarichi (non sempre possibile, però, nei Comuni medio-piccoli, salvo che, attraverso forme associative "forti", si creino a livello associato delle amministrazioni sufficientemente ampie da consentire la rotazione);

**c)** prevedere specifici controlli interni, che siano particolarmente penetranti, in termini di revisione amministrativo-contabile e di legalità (per i Comuni il ruolo sarebbe svolto dal Segretario comunale, con poteri di controllo interno preventivo, e dai collegi di revisione, in grado di segnalare casi di particolare criticità).

## **5. La trasparenza.**

Il ddl anticorruzione già prevede un forte e organico (grazie alla delega) intervento sull'intera materia della trasparenza. Qui si propone l'adozione di una disciplina del dibattito pubblico, che si fonda soprattutto sulla trasparenza e sul controllo democratico e diffuso sulle scelte urbanistiche. Va considerata con attenzione la possibilità di adottare ulteriori, specifiche, norme di trasparenza.

I temi che sembrano richiedere ulteriori interventi normativi sono quelli della disciplina dell'obbligo, per le amministrazioni, di garantire più largamente l'accesso ai documenti, che sarebbe connesso al più aperto principio di partecipazione preventiva (se si ha diritto a partecipare, si ha diritto di conoscere gli atti).

I “nuovi” diritti di accesso sarebbero sempre accompagnati da speciali obblighi di pubblicazione: si potrebbe pensare che per ogni vicenda urbanistica per la quale si apre la procedura del dibattito pubblico, tutti gli atti (non riservati) siano pubblicabili in un'apposita sezione del sito informatico dell'amministrazione.



## **CONTROLLI**

**Sommario.** 1. Caratteri del settore e profili critici. **1.1.** Controlli e prevenzione alla corruzione. **1.2.** Tipologie di controlli. **1.3.** Profili critici del settore. **2.** Controlli interni. **2.1.** Profili generali. **2.2.** Profili critici. **2.3.** Proposte. **3.** Controlli esterni. **3.1.** Il controllo esterno della Corte dei Conti. Profili critici. **3.2.** Proposte: le ispezioni randomizzate. **3.3.** Servizi ispettivi della finanza pubblica della ragioneria dello Stato. **4.** Controlli negli enti locali. **4.1.** Profili generali. **4.2.** Profili critici. **4.3.** Il ruolo dei segretari comunali. **4.4.** Proposte.

### **1. Caratteri del settore e profili critici.**

#### **1.1. Controlli e prevenzione alla corruzione.**

Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni è stato sottoposto a profonde riforme nel corso degli anni novanta.

In particolare:

- a) con la legge n. 20 del 1994 sono stati previsti, da una parte, il forte ridimensionamento delle tipologie degli atti delle amministrazioni centrali da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, dall'altra, l'introduzione in via generale del controllo sulla gestione;
- b) con il decreto-legge n. 143 del 1993 (non convertito, ma successivamente reiterato) sono stati istituiti i Servizi di controllo interno. La norma è stata poi definitivamente trasfusa (con il decreto legislativo correttivo n. 470 del 1993) nell'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

La riduzione dell'area del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e l'introduzione anche in Italia di controlli esterni e interni sulla gestione, aventi come parametri le tre "e"

(efficienza, efficacia, economicità) erano, nelle intenzioni dei riformatori, azioni volte a rispondere, per un verso, all'esigenza di snellire l'azione delle pubbliche amministrazioni riducendo i tempi per l'espletamento dei procedimenti ("abbattimento dei tempi burocratici"), dall'altro, per rispondere alla necessità di prevedere meccanismi più analitici di verifica e valutazione dei risultati dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda le regioni e gli enti locali, con la soppressione, rispettivamente, delle Commissioni statali di controllo sugli atti delle regioni e dei Comitati regionali di controllo sugli atti degli enti locali, si è pervenuti all'abolizione completa dei controlli preventivi di legittimità sugli atti emanati dai suddetti enti.

Con il decreto legislativo n. 286 del 1999, emanato sulla base della legge di delega n. 59 del 1997, sono stati riordinati i controlli interni, con l'individuazione delle ancora vigenti quattro tipologie (controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; valutazione dei dirigenti; controllo strategico).

Con le più recenti modifiche dei controlli nelle pubbliche amministrazioni è stato previsto un sistema di valutazione delle *performance* di tutto il personale (e non più solo di quello avente qualifiche dirigenziali) ed è stato istituito un Organismo indipendente di valutazione con compiti di verifica e valutazione di funzionamento del sistema stesso.

Sempre nel solco delle più recenti innovazioni introdotte, connesse al sistema dei controlli, vanno altresì segnalate le novità previste in materia di contratti collettivi. Il d. lgs. n. 150 del 2009 prevede espressamente la nullità dei contratti integrativi che

all'esito del controllo a cui sono deputati i dirigenti, la giunta o il collegio dei revisori, risultino difformi dalla legge o dai contratti collettivi nazionali, e stabilisce, che in tali casi, le clausole difformi siano sostituite automaticamente e che siano recuperate le risorse economiche illegittimamente corrisposte ai dipendenti nella successiva contrattazione collettiva.

È ancora da evidenziare che con la legge n. 15 del 2009, all'art. 11 è stata prevista una nuova modalità di controllo della Corte dei conti (cd. "controllo concomitante"), che non ha avuto, però, ancora applicazione e, infine, che con il decreto legislativo n. 123 del 2011 è stato riordinato e potenziato il controllo di regolarità amministrativa e contabile e introdotta, a regime, l'analisi e valutazione della spesa (*spending review*).

All'esito di queste brevi note di sintesi deve dunque concludersi che, nella prospettiva del contrasto alla corruzione, il tema dei controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'Amministrazione si presenta quale campo d'indagine che percorre "trasversalmente" i settori dell'attività amministrativa, degli organi dello Stato e degli enti locali, ponendosi, da un lato, come filtro preventivo e, dall'altro, come verifica successiva dell'operato degli stessi.

Si impone per questo la necessità di una ricognizione delle eventuali lacune e criticità che connotano la vigente disciplina dell'attività di controllo al fine di proporre eventuali misure che orientino maggiormente tale funzione sul percorso di una più efficace prevenzione del fenomeno corruttivo.

## **1.2. Tipologie di controlli.**

In linea generale, le difficoltà che si riscontrano nell'analisi della tematica sono dovute innanzi tutto all'eterogeneità delle tipologie di controlli cui è possibile, in via astratta, sottoporre l'attività amministrativa, i quali si differenziano, come noto, sotto molteplici aspetti, quali:

- l'oggetto (controllo sugli atti o sull'attività);
- le modalità di svolgimento (controllo a carattere preventivo o a carattere successivo);
- il parametro (controllo di legittimità o di merito);
- la posizione dell'organo controllore (controlli interni o esterni).

In particolare, il controllo preventivo di legittimità è autonomo, nel senso che realizza automaticamente le sue conseguenze, quello successivo di gestione è invece eteronomo, in quanto si conclude con le apposite relazioni contenenti le eventuali osservazioni critiche sulla gestione. Il controllo preventivo di legittimità segue un procedimento definito minuziosamente, che può definirsi quindi "rituale", quello di gestione invece si svolge in modo non rituale.

Risulta evidente, pertanto, che diversi saranno anche i profili problematici connessi all'uno o all'altro modello di controllo cui si intende fare riferimento.

## **1.3. Profili critici del settore.**

Ricostruita in estrema sintesi l'evoluzione del sistema dei controlli, occorre chiedersi se le riforme che si sono nel tempo susseguite abbiano preso specificamente in considerazione il tema della



corruzione e più in particolare quello delle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Salvo alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 150 del 2009 (art. 14, comma 4, lett g; art. 38, comma 1, lett. b; art. 39, comma 1, lett. b), la risposta non può essere positiva.

Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni è stato a lungo ritenuto non funzionale alla prevenzione della corruzione.

In altri termini non si è ritenuto necessario prevedere controlli *ad hoc* aventi la specifica finalità di prevenire le condotte illecite.

Si impone, pertanto, una rivitalizzazione di un sistema di misure interne, di tipo amministrativo, specificamente volte alla prevenzione del fenomeno corruttivo,

Si rinvia alla **prima parte, par. 8.1. e ss.**, per le proposte in tema di piani organizzativi in funzione di prevenzione della corruzione.

Con riferimento poi alle più recenti innovazioni legislative contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, sopra richiamate, che occupandosi dei rapporti dei dipendenti pubblici hanno investito anche il sistema dei controlli, occorre rilevare che le stesse, nella pratica applicativa, hanno dimostrato alcune lacune, o comunque alcune difficoltà nell'adattamento alla pratica che non hanno consentito di raggiungere gli obiettivi che il legislatore si era prefisso.

Così, con riferimento al sistema di valutazione delle *performance*, introdotto dalla riforma Brunetta, benché tale sistema non sia stato ancora portato a compimento, esso presta il fianco già ad alcune critiche connesse alla macchinosità dello stesso.

Peraltro, non sembra avere avuto sufficiente rilievo l'aspetto relativo alla verifica e valutazione dei comportamenti individuali sotto il profilo del rispetto delle regole contenute nei codici di comportamento.

Sul sistema introdotto nel 2009 è intervenuta la recente disciplina della cd. *spending review*, che ha puntualizzato i parametri di valutazione della *performance* individuale ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio da parte delle singole amministrazioni, sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 5, co. 11, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come sostituito dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135: "Nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° agosto 2011, n. 141, e in attesa dell'applicazione di quanto disposto dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le amministrazioni, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito, valutano la performance del personale dirigenziale in relazione: a) al raggiungimento degli obiettivi individuali e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità nonché al contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione. Gli obiettivi, predeterminati all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale, devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali; b) ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi.

11-*bis*. Per gli stessi fini di cui al comma 11, la misurazione e valutazione della performance individuale del personale è effettuata dal dirigente in relazione: a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati.

11-*ter*. Nella valutazione della performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

11-*quater*. Ciascuna amministrazione monitora annualmente, con il supporto dell'Organismo indipendente di valutazione, l'impatto della valutazione in termini di miglioramento della performance e sviluppo del personale, al fine di migliorare i sistemi di misurazione e valutazione in uso.

11-*quinquies*. Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al 10 per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione, secondo i criteri di cui ai commi 11 e 11-*bis* è attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso, nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2011, n. 141, tra il 10 e il 30 per cento rispetto al trattamento accessorio

Alla luce delle considerazioni svolte e del quadro normativo sopra delineato, la domanda che ci si può porre è se anche il sistema dei controlli interni e dei controlli esterni della Corte dei conti debba essere adeguato al nuovo modello di prevenzione della corruzione.

## 2. Controlli interni.

### 2.1 Profili generali.

Come si è già accennato, mentre il controllo di legittimità sugli atti tende unicamente alla verifica della regolarità dei medesimi senza approfondimento alcuno della modalità concrete di gestione, il controllo di gestione verifica “ *la legittimità e la regolarità della gestione*” accertando inoltre “ *..la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa*” (art. 3 comma 4, legge n. 20 del 1994).

Il controllo da ultimo richiamato, è stato concepito, anche nel recente decreto legislativo n. 123 del 2011, come attribuzione tipica degli uffici di ragioneria e dei collegi sindacali o dei revisori.

Al riguardo, ci si deve chiedere se la verifica di tali aspetti non debba essere curata prima di tutto dagli uffici delle amministrazioni attive.

---

medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie, secondo le modalità stabilite nel sistema di cui all’articolo 7 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La presente disposizione si applica ai dirigenti con riferimento alla retribuzione di risultato.

11-*sexies*. Le amministrazioni rendono nota l’entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale e pubblicano sui propri siti istituzionali i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi”.

In altri termini, manca (salvo alcune buone pratiche nelle agenzie di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e nelle grandi società per azioni in mano pubblica) la funzione di *internal auditing*.

A tale funzione, che è svolta da uffici dell'amministrazione attiva, è rimesso il compito, da una parte, di svolgere le attività ispettive tradizionali, dall'altra, di promuovere azioni di miglioramento dei procedimenti amministrativi, delle procedure operative e dei sistemi di controllo.

## **2.2 Profili critici.**

La scelta di fare venire meno il controllo di legittimità, considerato inidoneo a prevenire i fenomeni corruttivi, a favore del controllo di gestione, finalizzato a valutare il rapporto costi-benefici dell'azione amministrativa, non ha sempre garantito il raggiungimento dei risultati sperati o comunque non ha inciso positivamente nella valutazione dei parametri nell'indice della corruzione.

Nel corso dei lavori della commissione sono emerse una serie di proposte operative dirette al perfezionamento e potenziamento dei controlli interni quale strumento di prevenzione alla corruzione.

## **2.3. Proposte.**

Si ritiene opportuno assicurare un maggiore collegamento tra il controllo interno e quello esterno, previa individuazione di un responsabile del procedimento da destinare al compito di controllore interno.

In tal modo, infatti, il controllore esterno (Corte dei Conti o

Servizio ispettivo della finanza pubblica) potrebbe restringere il campo della sua attività alle irregolarità già registrate e rilevate dal controllore interno, svolgendo al contempo un'attività di verifica sulla correttezza dell'operato di questi.

La particolare rilevanza della questione si coglie, ancor più, se si tiene presente che nell'ambito della pubblica amministrazione, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, il servizio di controllo interno è stato eliminato ed è stato sostituito con l'Organismo indipendente di valutazione della *performance* (OIV) presieduto dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 14, d.lgs. n. 150/2009). Alla base di tale disposizione, vi era infatti la convinzione dell'inaffidabilità del precedente meccanismo di controllo, essendo lo stesso svolto da personale interno all'amministrazione controllata.

In realtà, gli organismi di cui all'art. 14, d.lgs. n. 150/2009, che oggi svolgono, tra le altre, l'attività di controllo strategico e di gestione interna, in precedenza svolta dai servizi ispettivi, sono collegati con l'organo di indirizzo politico (essendo nominati dal Ministro) il che non ne garantisce una piena indipendenza.

Una simile soluzione, diretta ad assicurare la validità ed affidabilità del controllo interno ai fini del miglioramento dell'attività di gestione, *“costituisce una prassi consolidata della Corte dei Conti europea. In particolare, con riguardo alla corruzione ed alle frodi l'esigenza di verificare l'affidabilità del controllo interno è richiamata dalla Convenzione delle Nazioni Unite (adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dall'Italia con legge n. 116/2009). Il principio è anche condiviso*

*dal Consiglio d'Europa come risulta dal rapporto sull'Italia adottato nel 2009 (par. 146)<sup>2</sup>.*

### **3. Controlli esterni.**

#### **3.1. Il controllo esterno della Corte dei Conti. Profili critici.**

Più complesso è il discorso sui controlli esterni della Corte dei conti.

Con riferimento al controllo preventivo di legittimità soccorrono le considerazioni svolte dal presidente della Corte dei conti nell'audizione al Senato del 27 luglio 2010: *“Quanto al tradizionale controllo preventivo di legittimità, non può sfuggire la considerazione che la necessaria verifica puntuale del rispetto della legge svolta ex ante (prima, cioè, che al provvedimento sia data esecuzione) dagli uffici della Corte, non consente, di massima, l'accertamento di fatti corruttivi, che si basano, proprio, sulla parziale o totale mancata esecuzione dell'atto. Si pensi ai provvedimenti di approvazione degli esiti di una gara di appalto, o di erogazione di sovvenzioni o contributi: il pactum sceleris tra corruttore e corrotto si fonda, nella maggior parte dei casi, sull'adeguamento formale alle norme vigenti e sulla concomitante, sostanziale, elusione degli obblighi imposti dal contratto, o dal provvedimento, associata al mancato esercizio dei controlli sull'esecuzione da parte dell'amministrazione”*. Tale forma di controllo, quindi, che pur svolge un'importante funzione di indirizzo dell'azione delle amministrazioni negli specifici casi nei quali è prevista, è strutturalmente inidonea a produrre effetti nel campo della prevenzione della corruzione.

---

<sup>2</sup> G. Cogliandro, *L'attività di controllo della Corte dei Conti nella lotta alla corruzione ed alla malversazione*, in F. Capelli, *Una battaglia di civiltà e per lo sviluppo*, Napoli, 2012.

Quanto al controllo sulla gestione, sempre nella medesima audizione al Senato, il presidente della Corte dei conti ha affermato che: *“Più efficaci, sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni corruttivi, sono i controlli sulla gestione. Ed, infatti, la consapevolezza degli amministratori e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni che la Corte dei conti può svolgere, ex post, controlli puntuali, su aree definite della gestione, produce un buon livello di deterrenza, anche se la programmazione delle azioni di verifica (attraverso la quale i settori che saranno sottoposti a controllo sono resi noti) rende meno incisivo l’effetto di deterrenza”*.

Il controllo sulla gestione, tipica forma di controllo *ex post*, sarebbe quindi astrattamente idoneo a contribuire a prevenire la corruzione se non fosse sostanzialmente indebolito da due fattori:

- a) il primo è la conoscibilità delle aree di indagine che deriva dall’obbligo della Corte dei conti di rendere noto il programma di controllo;
- b) il secondo è il carattere “collaborativo” che tali controlli hanno assunto.

Si deve, inoltre, aggiungere che, differentemente da altri organi nazionali di controllo, la Corte dei conti italiana, di norma, non effettua controlli “*sur place*”.

### **3.2. Proposte: le ispezioni randomizzate.**

La scelta di fare venire meno il controllo di legittimità, considerato inidoneo a prevenire i fenomeni corruttivi, a favore del controllo di gestione, finalizzato a valutare il rapporto costi-benefici dell’azione amministrativa, non ha sempre garantito il raggiungimento dei risultati sperati.

Appare utile ribadire che, mentre il controllo di legittimità sugli atti tende unicamente alla verifica della regolarità dei medesimi senza approfondimento alcuno della modalità concrete di gestione, il controllo di gestione ha lo scopo di verificare “*la legittimità e la regolarità della gestione*” accertando inoltre “*la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa*” (art. 3 comma 4, legge n. 20/1994).

Ai fini di prevenzione della corruzione, nella suddetta materia, occorre prevedere forme nuove e più incisive. Al riguardo si segnalano le esperienze maturate in paesi (come il Brasile) nei quali, a fronte di situazioni di partenza nelle quali si manifestavano livelli di penetrazione dei fenomeni corruttivi notevolissimi, con specifiche forme di controlli anticorruzione, sono stati ottenuti significativi risultati. L’esperienza è quella delle “ispezioni randomizzate” affidate alla *Controladoria General da União* (l’equivalente della Corte dei conti italiana), che trae ispirazione dai *Random audit programs* sperimentati negli USA nei primi anni novanta in ambito fiscale.

Ciò che caratterizza tali forme di controllo è l’elemento della casualità. È proprio questo aspetto che rende questo tipo di controllo particolarmente efficace, in termini di effetto di deterrenza, come misura di prevenzione della corruzione.

Controlli efficaci anticorruzione, oltre che essere caratterizzati dalla casualità, debbono essere, inoltre, rafforzati dall’“effetto sorpresa”.

Infine, è necessario che i controlli siano svolti anche *sur place*, in



particolar modo nei casi in cui occorre verificare l'effettiva realizzazione di un'opera ovvero la corrispondenza dei lavori effettuati con il programma oggetto degli affidamenti.

A tale proposito, occorre prevedere non solo un controllo diretto sulle attività delle pubbliche amministrazioni, ma anche un controllo sugli organismi, organi o uffici ai quali sono affidati compiti di controllo interno (il “controllo sui controlli” o “controllo di secondo grado”).

Quale debba essere l'organizzazione interna alla Corte dei conti di tale tipologia di controllo dovrà essere oggetto di attenta ponderazione da parte dell'Organo di controllo nazionale.

Tuttavia, in via di prima approssimazione, si potrebbe ipotizzare l'istituzione di una sezione centrale specializzata (Sezione per i controlli anticorruzione) e un forte raccordo funzionale con le Sezioni regionali di controllo con l'adozione di linee guida per le modalità di esecuzione di tale tipologia di controlli.

Un ultimo elemento da segnalare è quello relativo all'esito dei controlli randomizzati: ove i magistrati della Corte dei conti nello svolgimento di tali controlli accertino la commissione di fatti ascrivibili ad ipotesi di reato o di condotte che hanno cagionato danni all'erario, deve essere scontato l'obbligo della segnalazione, rispettivamente, alla Procura della Repubblica e alla Procura regionale della Corte dei conti.

Solo in tal modo i controlli anticorruzione della Corte dei conti si connoteranno come uno strumento efficace di dissuasione.

Peraltro, in una logica di miglioramento dei rapporti di collaborazione fra i due organi inquirenti citati, si potrebbe pensare

di anticipare il più possibile l'intervento del P.M. contabile, affinché lo stesso possa tempestivamente esercitare i propri poteri, diretti a tutelare gli interessi dell'amministrazione pubblica danneggiata dalla condotta del pubblico funzionario. È stata infatti evidenziata l'opportunità di un'estensione dell'anticipazione dell'obbligo di segnalazione al P.M. contabile da parte della Procura Ordinaria (oggi prevista dall'art. 129 disp. att. c.p.p. al comma 3 *bis*), prima dell'esercizio dell'azione penale per fattispecie dannose per l'erario, non solo nelle ipotesi in cui il pubblico dipendente, che abbia commesso il fatto, sia stato fermato, arrestato o sottoposto a custodia cautelare, ma anche in tutti gli altri casi in cui non vi sia un'esigenza di segretezza delle indagini da salvaguardare, perché, ad esempio, è stato effettuato in sede penale un atto c.d. "garantito" quale una perquisizione, un sequestro, etc., o è stata emessa una misura cautelare reale e quindi sono obiettivamente venute meno tutte le esigenze di riservatezza che giustificano il rinvio dell'informativa alla Procura contabile al momento dell'esercizio dell'azione penale.

### **3.3. Servizi ispettivi della finanza pubblica della ragioneria dello Stato.**

Gli ultimi interventi legislativi hanno accentuato il ruolo dei servizi ispettivi della finanza pubblica che affiancano la Corte dei Conti nel loro ruolo di controllo.

Tuttavia, anche in tal caso, tale funzione è eminentemente collaborativa: non è prevista la predisposizione di indici sintetici che, soprattutto nel caso di dissesto degli enti locali, consentano di

valutare i fattori di rischio, prevedendo sanzioni specifiche e mirate nei confronti degli amministratori locali e del personale dirigenziale che non assuma comportamenti corretti nella gestione delle risorse pubbliche.

Tenuto conto di tali criticità preme sottolineare che, al fine di rendere efficace l'attività di controllo di tali organi, un utile strumento per superare il problema potrebbe essere la predisposizione di un sistema di monitoraggio e controllo, assegnando tale compito ad un collegio di revisori la cui la terzietà potrebbe essere accentuata dalla partecipazione allo stesso di soggetti designati da altre amministrazioni.

#### **4. Controlli negli enti locali.**

##### **4.1 Profili generali.**

Come già accennato, con le riforme degli ultimi anni, il legislatore in tale settore ha ridimensionato il controllo esterno sugli atti e sull'attività degli enti locali, senza raggiungere, tuttavia, l'obiettivo di recuperare l'efficienza dell'azione amministrativa, nel rispetto dell'autonomia riconosciuta a tali enti, soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

Le difficoltà di individuare possibili soluzioni sono dovute, infatti, soprattutto alla necessità di salvaguardare, in tale settore, l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali alla quale, tuttavia, si affianca l'esigenza di tendere ad un riassetto del sistema dei controlli coerente con la revisione costituzionale del 2001.

Fatte tali premesse, e tenuto conto dell'ampiezza del tema, la materia merita un'approfondita riflessione, dal momento che

questo settore risulta essere stato negli ultimi anni quello che maggiormente si è evoluto sul piano della disciplina normativa a seguito delle riforme introdotte.

Negli ultimi anni si è assistito ad un rafforzamento ed un aggiornamento del sistema dei controlli interni negli enti locali, in conseguenza della riforma di cui esso è stato oggetto tra il 1997 ed il 2001, con i seguenti, principali, interventi normativi: l'eliminazione del controllo di legittimità del CORECO (prima ridimensionato con la legge n. 127/1997 e poi eliminato con la riforma del Titolo V della Costituzione) e la riforma della figura del Segretario Comunale.

Per quanto concerne l'eliminazione del controllo di legittimità si è già detto nei paragrafi precedenti, pertanto, occorrerà qui soffermarsi sulla riforma della figura del Segretario Comunale.

Sotto tale profilo, va rilevato che quest'ultima riforma ha determinato sostanzialmente il passaggio dal modello del funzionario dotato prevalentemente di attribuzioni di garanzia di legittimità dell'azione amministrativa dell'ente locale a quella del massimo funzionario dell'ente locale titolare anche di competenze "manageriali" (gli stessi sono infatti scelti dal Sindaco con rapporto fiduciario, svolgono una funzione giuridico-amministrativa di consulenza e, solo su richiesta del Sindaco stesso, esprimono un parere di legittimità sugli atti deliberativi).

#### **4.2. Profili critici.**

Tenendo conto di tali elementi di partenza occorre a questo punto verificare se il ruolo dei controlli, così mutato nell'ambito di tale

settore, sia ancora idoneo ad assicurare la correttezza dell'azione amministrativa e dunque a prevenire e contrastare il fenomeno corruttivo.

Sul punto si possono evidenziare i seguenti specifici profili.

### 4.3. Il ruolo dei segretari comunali.

Il principale aspetto critico nel ruolo attualmente assegnato ai segretari comunali è che attualmente essi sono soggetti ancora al sistema dello “*spoils system*”.

Il Sindaco infatti, in caso di mancata conferma non ha alcun obbligo di motivazione di tale atto. Ciò ovviamente espone tali figure a subire le scelte dell'organo monocratico (sindaco) che potrebbe decidere di non confermare l'incarico anche in quei casi in cui il Segretario comunale abbia svolto con scrupolo il proprio ruolo, rilevando le illegittimità degli atti amministrativi adottati dall'organo che ha il potere di confermarne la nomina.

### 4.4. Proposte.

La Commissione ritiene che va valutata la possibilità di prevedere un obbligo di motivazione da parte dell'organo politico che decide di non confermare il segretario comunale, o, ancora, una durata diversa, magari maggiore, dell'incarico del segretario comunale rispetto a quella del Sindaco che deve confermarlo.

Si rinvia, per un approfondimento, alla **parte prima, par. 8.1.3**, per il ruolo che il segretario può avere in sede di elaborazione ed attuazione del Piano organizzativo in funzione di prevenzione della corruzione.



# **APPENDICE**

## **I. SCHEDE DI SINTESI**

1. Corruzione nel settore pubblico. 2. La prevenzione: le misure proposte. 3. I singoli settori. 3.1. Sanità. 3.2. Appalti pubblici. 3.3. Governo del territorio. 3.4. Controlli.

## **II. ATTI INTERNAZIONALI**

### **Sezione I – OCSE**

1. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 18 febbraio 2010. 2. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 aprile 1998.

### **Sezione II – Consiglio d'Europa**

1. GRECO, Compliance Report on Italy, 27 maggio 2011. 2. GRECO, Evaluation Report on Italy, 2 luglio 2009. 3. Civil Law Convention on Corruption, 4 novembre 1999. 4. Twenty Guiding Principles For The Fight Against Corruption, 6 novembre 1997.

### **Sezione III – ONU**

1. United Nations Convention against Corruption, 31 ottobre 2003.

## **Sezione IV – Unione Europea**

**1.** Risoluzione del Parlamento europeo sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione, 15 settembre 2011. **2.** Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, Fighting corruption in the EU, 6 giugno 2011. **3.** Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, Politica globale dell'UE contro la corruzione, 28 maggio 2003.



## ***I. SCHEDE DI SINTESI***



## 1. Corruzione nel settore pubblico

### ► DIFFUSIONE DEL FENOMENO

#### ▪ **Dati giudiziari**

- **delitti** di corruzione e concussione **consumati**

→ dai 311 casi del 2009 ai 223 casi del 2010

- **persone denunciate** per delitti di corruzione e concussione

→ dalle 1821 del 2009 alle 1226 del 2010

- **soggetti condannati** per i delitti di corruzione e concussione

→ dai 341 del 2007 ai 295 del 2008

- **numero delle persone coinvolte e dei reati denunciati per corruzione e concussione**

→ in crescita dal 1992, raggiunto il picco dei 2.000 delitti e delle oltre 3.000 persone denunciate nel 1995

→ ridottosi a circa un terzo per i reati e della metà per le persone nel 2006

- **numero di condanne** per reati di corruzione

→ da un massimo di oltre 1700 nel 1996 ad appena 239 del 2006 (quasi un settimo di 10 anni prima)

#### ▪ **Dati relativi alla percezione della corruzione**

- *Corruption Perception Index (CPI)* di *Transparency International* misura

la corruzione percepita

→ **sessantanovesimo posto** per l'Italia (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con un **progressivo aggravamento** della corruzione percepita negli ultimi anni.

→ l'Italia si è attestata a **3.9** contro il 6.9 della media OCSE, su una scala da 1 a 10, dove 10 individua l'assenza di corruzione.

- il *Global corruption barometer* di *Transparency International* misura la percezione del fenomeno corruttivo da parte dei cittadini con riferimento a specifiche istituzioni.

→ in Italia, per il **biennio 2010/2011**, il primato spetta alla corruzione politica, seguita da quella del settore privato e della pubblica amministrazione.

- l'*Excess Perceived Corruption Index (EPCI)*, formulato nell'ambito del Progetto integrità della Scuola superiore della pubblica amministrazione, misura quanto un Paese si discosta dai valori di corruzione attesi.

→ l'Italia al **penultimo posto** nella classifica formata dai Paesi considerati da *Transparency International*, "battuta" solo dalla Grecia.

- *Rating of control of corruption (RCC)* della Banca mondiale

→ colloca l'Italia agli **ultimi posti in Europa**.

→ **trend negativo** negli ultimi anni: l'indice RCC va da 0 a 100, dove 100 indica l'assenza di corruzione; l'Italia è passata dal valore 82, rilevato nel 2000, ad un indice pari a 59 per il 2009.

▪ **Dati tratti dall'esperienza diretta degli intervistati**

• sondaggio **Eurobarometro**

→ per il **2009**, il **17%** dei **cittadini italiani** intervistati ha dichiarato di aver ricevuto la richiesta o l'offerta di una tangente negli ultimi 12 mesi di riferimento, quasi il doppio della **media dei paesi UE**, pari, invece, al **9%**.

→ per il **2011**, si assiste ad una leggera flessione: è il **12%** degli **italiani intervistati** a dichiarare di essere stato destinatario di richieste o di offerte di una tangente negli ultimi 12 mesi, a fronte di una **media europea** dell'**8%**.

▶ **ANALISI DEI DATI**

▪ **Rapporto inversamente proporzionale** tra corruzione “praticata” e corruzione “denunciata e sanzionata”: la prima è ampiamente lievitata, la seconda si è in modo robusto ridimensionata.

▪ **Discrasia** da attribuire al **carattere in gran parte sommerso del fenomeno** della corruzione, per **più ragioni** sfuggente all'accertamento e alla repressione penale:

◦ **struttura sinallagmatica** del reato di corruzione, reciproci vantaggi per corrotto e corruttore, entrambi esposti a responsabilità penale, dunque entrambi interessati ad occultare il fatto corruttivo;

◦ **scarsa propensione alla denuncia**, anche in ragione dell'assenza di misure premiali;

◦ **inefficienza dello strumento penalistico** a contrastare il fenomeno corruttivo in ragione delle profonde modificazioni che lo hanno interessato:

- ampiamente **diffuso**, non più episodico;
- coinvolgimento di **soggetti ulteriori** rispetto alle parti dell'accordo, con funzioni di intermediazione e di filtro;
- in ordine al **contenuto** del patto corruttivo:
  - il pubblico agente corrotto si impegna non già ad adottare un atto del proprio ufficio, quanto piuttosto ad esercitare **un'attività di influenza** sul pubblico agente competente all'emanazione dell'atto cui è interessato il corruttore;
  - la prestazione resa dal corrotto arriva ad avere ad oggetto la **generica funzione o qualità del pubblico agente**, che si impegna ad assicurare protezione al corruttore nei suoi futuri rapporti con l'amministrazione;
  - la tangente, anziché consistere nella classica dazione di denaro, è occultata da **articolati meccanismi di triangolazione**.

▪ **Diffusività e sistematicità** del fenomeno corruttivo, in uno alle **suindicate caratteristiche** che sempre più di frequente lo stesso assume, sollecitano l'elaborazione di una politica di contrasto di tipo integrato e coordinato: non solo l'applicazione dello strumento di tipo penale-repressivo, ma anche e - prima ancora - di misure di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

## ► I COSTI DEL FENOMENO

### ▪ Costi economici

→ la Corte dei Conti li ha stimati in **diversi miliardi di euro**.

→ **aumento dei costi** strisciante e rialzo straordinario che colpisce i costi delle grandi opere, calcolata intorno al quaranta per cento.

### ▪ Costi economici indiretti

→ costi di meno agevole quantificazione connessi a:

- **ritardi** nella definizione delle pratiche amministrative;
- **cattivo funzionamento** degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi;
- **inadeguatezza** se non **inutilità** delle opere pubbliche, dei servizi pubblici e delle forniture pubbliche realizzati;
- **non oculata allocazione** delle già scarse **risorse pubbliche**;
- **perdita di competitività** e **freno alla crescita** del Paese, la corruzione allontanando le imprese dagli investimenti (cfr. *infra*).

### ▪ Costi di tipo sistemico

→ non misurabili in termini economici, riguardanti i **valori fondamentali** per la tenuta dell'assetto democratico:

- **eguaglianza**;
- **trasparenza** dei meccanismi decisionali;
- **fiducia** nelle Istituzioni;
- funzionamento delle **Istituzioni pubbliche** e legittimazione democratica delle stesse;

- **fiducia** dei consociati nella **legalità ed imparzialità** dell'azione degli apparati pubblici, il cui abbassamento è a sua volta causa della diffusione delle pratiche corruttive, determinando una contrazione della capacità sociale di percepire il disvalore stesso del fenomeno.

- **Effetti della corruzione sulla crescita**

- **nel breve periodo** può essere funzionale ad assicurare il **superamento di sacche di inefficienza** dell'apparato pubblico e la sopravvivenza di meccanismi e sistemi di impresa tecnologicamente non avanzati;

- **nel lungo periodo** si stabilisce una **relazione inversamente proporzionale** tra diffusione della corruzione e crescita economica;

→ la **diffusione della corruzione altera la concorrenza**, favorendo la concentrazione della ricchezza in favore di coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente.

- la corruzione **frena il progresso tecnologico** delle imprese, incentivate ad investire nel mercato della tangente anziché in quello dell'innovazione e della ricerca;

- un valore nell'indice di percezione della corruzione di *Transparency international* al livello di uno dei Paesi meno corrotti avrebbe garantito all'Italia un **tasso di crescita economica** di oltre il triplo a breve termine e di circa il doppio a lungo termine (1970-2000);



- ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione, come redatta da *Transparency International* provoca la **perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero**;
  
- **secondo un recente studio della Banca Mondiale:**
  - imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti **crescono in media quasi del 25% di meno** di imprese che non fronteggiano tale problema;
  - ad essere **più fortemente colpite** sono le piccole e medie imprese e le imprese più giovani;
  - le **piccole imprese** hanno un tasso di crescita delle vendite **di più del 40% inferiore** rispetto a quelle **grandi** (le piccole aziende sono definite come quelle nel 25% più basso della distribuzione; le grandi quelle nel 75% più alto).

#### ► LE SPIEGAZIONI DEL FENOMENO

##### ▪ **Approccio economico**

→ le scelte sottese al pagamento o all'accettazione di tangenti sono il risultato di un **calcolo razionale**, compiuto tenendo conto dei costi (tra cui la probabilità di essere scoperti e la severità della sanzioni previste) e dei vantaggi attesi, confrontati con il costo delle alternative disponibili.

##### ▪ **Approccio socio-culturale**

→ il diffondersi dei fenomeni corruttivi è meno probabile in quei contesti nei quali **più elevati sono gli standard morali**, il senso

civico, lo “spirito di corpo” e il senso dello Stato dei funzionari.

→ la corruzione è tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e delle cerchie sociali di riconoscimento favorevoli al **sistema di valori** che sostiene il rispetto della legge.

- Entrambe le spiegazioni impongono l’elaborazione di misure volte a rendere efficace non solo la repressione del fenomeno ma anche, e prima ancora, la prevenzione dello stesso, intervenendo sull’integrità dei funzionari pubblici e, dunque, tra l’altro, su codici di condotta, incompatibilità, responsabilità disciplinare, oltre che sui controlli interni e sui livelli di trasparenza.

### ► IL CONTESTO INTERNAZIONALE

- Il tema della lotta alla corruzione è da tempo **centrale** nelle agende politiche a **livello internazionale e sovranazionale**, tanto più per effetto della **profonda crisi** che coinvolge le più avanzate **economie mondiali**. Ciò dimostrano, tra gli altri:

- le **Convenzioni penale e civile sulla corruzione** (1999) nell’ambito del **Consiglio d’Europa**, recanti **indicazioni** agli Stati sulla **regolazione del fenomeno corruttivo**, di recente ratificate dall’Italia;

- l’**istituzione**, nel 1999, in seno al **Consiglio d’Europa** del **Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)**: **meccanismo di monitoraggio anticorruzione più completo** esistente a **livello europeo**, facendone parte tutti gli Stati membri dell’U.E.

**Ruolo determinante** nella **definizione** di talune **norme minime europee** per un quadro giuridico e istituzionale che disciplina la lotta alla corruzione;

- la **comunicazione della Commissione europea del 2003: dieci principi** per migliorare la lotta alla corruzione incentrati sulla **prevenzione del fenomeno**. Tra gli altri: **istituzione di appositi organismi** di lotta contro la corruzione competenti e visibili, adozione di **strumenti di gestione** della qualità e di **norme di controllo e di vigilanza**, promozione di **strumenti di trasparenza**, adozione di **codici di condotta**, sviluppo di sistemi di **protezione per chi denuncia** l'illecito;

- la **recente comunicazione della Commissione europea** per l'adozione della “*Relazione anticorruzione dell'UE*”;

- la **Convenzione ONU** sulla corruzione, siglata a Merida il **9 dicembre 2003** e ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116: fra le varie misure l'**istituzione di organismi nazionali** dotati di **autonomia** ai fini dell'esercizio di funzioni in materia di anticorruzione;

- l'istituzione del **G20 Anti-Corruption Working Group** all'interno dell'OCSE;

- l'elaborazione di diversi **codici di condotta** all'interno di diversi **organismi internazionali e sovranazionali** (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa, Commissione europea).

- Peculiare **attenzione** è stata mostrata dagli **organismi sovranazionali** nei confronti dell'Italia. In particolare, l'Italia è stata sottoposta a valutazione da parte del **GRECO** che, nel

rapporto finale, rileva:

- la **percezione della corruzione** alla stregua di “*fenomeno consueto e diffuso*”, che interessa diversi settori di attività (dall’urbanistica agli appalti pubblici passando per la sanità);
- l’esigenza di **attuare misure efficaci di prevenzione della corruzione**, tra cui:
  - l’adozione di **programmi o piani anticorruzione**;
  - l’elaborazione e la **prescrizione di standard etici** coerenti e applicabili a tutti i **funzionari pubblici**;
  - l’introduzione di un **sistema di protezione** per i soggetti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all’interno della pubblica amministrazione (*whistleblowers*).

#### ► LA POLITICA DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE IN ITALIA

- **Relazione del GRECO**, “*l’Italia non ha un programma anti-corruzione coordinato. Nessuna metodologia è al momento in vigore per stimare l’efficienza delle misure anticorruzione specificamente indirizzate alla pubblica amministrazione*”.
- L’analisi condotta dalla **Commissione** consolida l’esigenza della elaborazione e della implementazione di una politica di contrasto del fenomeno della corruzione affidata ad un organico ed integrato ventaglio di misure di tipo non penale-repressivo - di cui pure si rende necessario un aggiornamento e rafforzamento - ma anche e, prima ancora, di tipo extrapenale.

- Necessaria l'adozione di misure destinate a svolgere una **funzione di prevenzione**, operanti sul versante prevalentemente amministrativo, **moltiplicando le barriere interne all'amministrazione** al rischio che fenomeni di *maladministration* e di corruzione in senso stretto possano verificarsi e diffondersi, così incidendo:
  - sulle **occasioni della corruzione**;
  - sui **fattori che favoriscono la diffusione** del fenomeno.

## 2. La prevenzione: le misure proposte

▶ **PIANI DI ORGANIZZAZIONE IN FUNZIONE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE.**

▪ Sviluppo di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché la costituzione di un adeguato assetto gestionale, ispirato a modelli di *risk management*.

→ adozione di uno strumentario ispirato ai modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati previsti dal **d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231**, recante disposizioni sulla responsabilità degli enti.

▪ Nel **contesto internazionale** affermazione dell'*integrity risk management* (IRM) quale importante strumento per l'identificazione dei rischi relativi al fenomeno corruttivo.

→ **Australia, Francia e Olanda** hanno compiuto progressi significativi nella definizione di propri modelli per l'IRM.

### ◆ **Proposte della Commissione**

◦ **adozione di piani organizzativi in funzione di prevenzione della corruzione** da parte delle singole amministrazioni;

◦ elaborazione di un **sistema organico di prevenzione della corruzione affidato ad un'Autorità nazionale indipendente** che formuli **linee guida** per le singole amministrazioni (comprese

anche le amministrazioni locali, **cf. *infra***) e ne **controlli** l'attuazione;

◦ l'indicazione, da parte della **legge**, dei **contenuti minimi dei piani organizzativi** che le amministrazioni dovranno adottare.

In particolare:

- individuazione, all'interno delle amministrazioni, di **chi provvede all'elaborazione della mappatura dei rischi e all'individuazione delle soluzioni organizzative con finalità di prevenzione**, con il coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico;

- **rotazione degli incarichi** nelle fasi procedurali più a rischio;

- **monitoraggio dei legami tra l'amministrazione e i soggetti che alla stessa si rapportano** (ad esempio, coloro che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati in procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici);

- **obblighi di informazione** per il dirigente deputato a vigilare sul funzionamento del piano;

◦ per le **Regioni, l'obbligatorietà dell'adozione del Piano** di prevenzione della corruzione, rinviando all'**intesa** l'individuazione condivisa degli strumenti attuativi;

◦ per gli **enti locali** e gli **uffici periferici** delle amministrazioni dello Stato **la valorizzazione della rete dei Prefetti** per:

- il **supporto tecnico e informativo** agli enti locali;

- il **collegamento** tra enti locali e l'Autorità nazionale

anticorruzione;

- la **vigilanza** sull’attuazione della legge e delle linee guida contenute nel Piano nazionale;

- lo **scioglimento del Consiglio** per il reiterato inadempimento nella adozione del Piano di prevenzione, alla stessa stregua della mancata redazione del bilancio (art. 141, lett. c, TUEL);

- **per i Comuni**, per le loro **forme associative** e per le **Province** l’attribuzione al **Segretario** del ruolo di **responsabile della prevenzione della corruzione**.

→ **modificazione** della vigente disciplina dello **status del Segretario comunale e provinciale**, al fine di rafforzare la sua posizione all’interno dell’ente locale.

In particolare:

- **rivisitazione** dell’attuale **tasso di fiduciarità** che caratterizza la **nomina del Segretario comunale**;

- **rivisitazione** specifica **dei compiti e dei doveri di comportamento del Segretario**.

► **LE REGOLE DI INTEGRITÀ**

- Le misure che seguono si collocano nel più ampio quadro di promozione e sviluppo dell’**integrità nel settore pubblico**.

→ qualità dell’agire in accordo con valori e regole morali fondamentali, così come intesa anche dall’OCSE, che reca riferimento alla “*application of values, principles and norms in the daily*”



*operations of public sector organizations?*

▪ **Finalità:** prevenzione dei fenomeni di corruzione e di *maladministration*.

►► **Incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità.**

▪ Organica **revisione del sistema delle incompatibilità** dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, per una **maggiore ed effettiva indipendenza personale della dirigenza** ed una **maggiore fiducia dei cittadini** sull'imparzialità nell'esercizio delle funzioni affidate.

▪ **Soggetti interessati** dalla riforma:

◦ le **pubbliche amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

◦ i **soggetti di diritto privato in controllo pubblico** esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

◆ **Proposte della Commissione**

◦ **non conferibilità** di incarichi dirigenziali **per coloro che, per un certo periodo di tempo, anteriormente al conferimento:**

• abbiano **svolto incarichi o rivestito cariche in imprese** sottoposte a regolazione, a controllo o a contribuzione economica da parte dell'amministrazione;

- abbiano fatto **parte di organi di indirizzo politico**;
- abbiano rivestito **incarichi pubblici elettivi**;
- siano stati **candidati** alle stesse cariche o abbiano rivestito **cariche in partiti politici**.

▪ **Revisione delle regole di accesso alle cariche elettive**

◆ **Proposte della Commissione**

- **parziale riscrittura della disciplina delle incandidabilità e delle ineleggibilità**, introducendo un rigido divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di sentenze di condanna per talune fattispecie di reato.

▶▶ **Codici di condotta**

- Definiscono il contesto entro cui i funzionari pubblici sono tenuti a svolgere i loro doveri, arrivando ad **individuare i comportamenti inaccettabili** che si collocano nelle **“zone grigie”** tra i comportamenti sicuramente leciti e quelli gravemente sanzionati, al fine di mantenere livelli di correttezza più elevati di quelli assicurati dalle norme penali.

▪ **Il contesto internazionale**

- legislazione ed esperienza di riferimento fornite dagli **Stati Uniti d’America**, dove, prima che negli altri Paesi, si sono diffusi i codici di comportamento, relativamente all’accettazione di regali da terzi e da altri impiegati, al conflitto di interessi, all’imparzialità,

all'esercizio dei poteri connessi all'ufficio;

◦ sviluppo della codificazione di regole di etica pubblica in **molti altri Stati**, anzitutto nelle **realità anglosassoni**:

• **uno dei codici di condotta più accurati in Nuova Zelanda**, con l'affermazione delle caratteristiche generali del *public service* (giusto, imparziale, responsabile e affidabile);

• ***post-employment restrictions*** per l'esperienza britannica, per evitare che prospettive future possano pregiudicare l'imparzialità del dipendente pubblico per il tempo in cui presta servizio.

◦ regolazione del cd. ***pantouflage*** in **Francia**, ovvero del passaggio dal settore pubblico al settore privato. Affidato a Commissioni etiche il parere sulla compatibilità delle attività che i funzionari pubblici intendono svolgere nel settore privato.

◦ sviluppo di codici di condotta presso le **organizzazioni internazionali e sovranazionali**. Tra gli altri:

• Codice internazionale di condotta per i funzionari pubblici proposto a tutti gli Stati dall'**ONU** nell'ambito della *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC);

• il Codice di condotta per i funzionari **OCSE**;

• il *Model code of conduct for public officials* del **Consiglio d'Europa**;

• il *Code of good administrative behaviour* della **Commissione europea**.

▪ **L'esperienza italiana.**

- Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni presente **fin dal 1994**, attualmente previsto dall'art. 54 del **testo unico del pubblico impiego**;
- la violazione del codice **può** avere rilievo sul piano della **responsabilità disciplinare**, secondo le previsioni dei contratti collettivi;
- possibilità delle **single amministrazioni** di emanare **codici specifici**, per tutto il proprio personale o per categorie di esso.

◆ **Proposte della Commissione**

- **rafforzamento del codice di comportamento** dei dipendenti pubblici, **chiarendone la natura di fonte** che individua doveri di comportamento giuridicamente rilevanti, sanzionabili in termini di responsabilità disciplinare;
- **revisione del quadro dei doveri dei dipendenti**, in specie dei dirigenti, affiancando ai doveri relativi allo svolgimento della prestazione lavorativa anche i **doveri che assicurano l'indipendenza personale del dipendente e l'esercizio imparziale delle funzioni affidate**;
- valutare l'adozione di **codici di comportamento** per il **personale politico**.

▶▶ **Responsabilità disciplinare.**

▪ Profili di **responsabilità individuale di dirigenti e dipendenti pubblici**, dovuta a comportamenti che, ancorché non penalmente rilevanti, creano condizioni favorevoli alla commissione di violazioni più gravi.

◆ **Proposte della Commissione**

◦ completare il processo avviato dal d.lgs. n. 150 del 2009, **regolamentando più attentamente, con fonte di rango legislativo, il sistema della responsabilità disciplinare;**

◦ **unificare in modo organico le responsabilità** legate allo svolgimento della prestazione lavorativa e le responsabilità legate all'esercizio della funzione;

◦ **integrare le ipotesi di licenziamento disciplinare**, relativamente ai responsabili di reati contro la pubblica amministrazione ed ai soggetti coinvolti in associazioni di stampo mafioso, responsabili di violazioni della legge n. 15 del 1982;

◦ **definire** in modo più puntuale i **caratteri di indipendenza degli organismi chiamati ad irrogare le sanzioni disciplinari;**

◦ prevedere **adeguati meccanismi di trasparenza**, anche attraverso la pubblicazione nei siti internet delle amministrazioni interessate, di indici relativi alla funzionalità delle procedure disciplinari e di informazioni analitiche relative alle violazioni riscontrate, ai singoli procedimenti attivati, allo stato di questi

procedimenti e al loro esito, nel rispetto del codice *privacy*.

## ► TRASPARENZA

- Definizione in termini di “**accessibilità totale**” nell’ambito della riforma Brunetta, così da dare **pubblicità a “ogni aspetto dell’organizzazione”**, in vista della garanzia dei principi di buon andamento ed imparzialità, fatti salvi i limiti in materia di tutela della *privacy* e quelli oggettivi indicati dalla legge sul procedimento amministrativo.

- Centralità della trasparenza nell’ottica della prevenzione della corruzione, quale **mezzo fondamentale** per:

- consentire una forma di **rendicontazione dell’azione pubblica** nei confronti degli *stakeholder*;
- agevolare sistemi di **accountability**;
- **limitare il rischio di annidamento di situazioni illecite** in settori delicati dell’agire amministrativo (si pensi, ad esempio, alla materia degli appalti).

### ◆ Proposte della Commissione

- **innalzamento del livello della trasparenza** dovuta dalle amministrazioni ed esigibile dagli amministrati, prevedendo l’obbligo di rendere pubblici:

- **i dati relativi ai titolari di incarichi politici**, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, riguardanti:

- la **situazione patrimoniale** complessiva del titolare al momento della assunzione della carica;
- la **titolarità di imprese**;
- le **partecipazioni azionarie** proprie, del coniuge e dei congiunti fino al secondo grado parentela;
- **tutti compensi** cui dà diritto l'assunzione della carica in questione;
- i **dati reddituali e patrimoniali di almeno alcune categorie di dipendenti pubblici**, a partire da quelli con funzioni dirigenziali.

### ►► **Trasparenza e procedimentalizzazione dell'attività di rappresentanza di interessi (cd. *lobbying*)**

▪ I **gruppi di pressione**, attraverso il *lobbying*, intervengono sull'andamento delle politiche, sulle determinazioni dei decisori pubblici, per cercare di **conformarne il contenuto** al proprio particolare interesse (industriale e non).

→ la peculiare relazione intessuta implica il **rischio di sovrapposizioni** tra condotte lecite e condotte illecite, più consistente laddove **manchi**, come nel **nostro ordinamento**, una **apposita ed adeguata regolazione del settore**.

▪ **Il contesto internazionale**

◦ **diversi i Paesi** nei quali è stata da tempo approvata una **disciplina dell'attività lobbistica**. **Due le modalità** (differenti ma non contrapposte) **di regolamentazione** del rapporto tra

gruppi di pressione e decisori pubblici:

- **regolamentazione-trasparenza:** garantisce la trasparenza del processo decisionale anche attraverso la **previsione di un albo pubblico** in cui i lobbisti sono tenuti ad iscriversi, ovvero con la **pubblicazione degli interessi** rappresentati più o meno direttamente dai decisori pubblici (ordinamenti **canadese, britannico e israeliano**);
- **regolamentazione-partecipazione:** alla garanzia della trasparenza del processo decisionale **si aggiunge** l'obiettivo di **rendervi partecipi i portatori di interessi particolari**. Il **decisore pubblico** è tenuto a **spiegare le ragioni della propria scelta** e ad **evitare** ogni possibile **situazione di (potenziale) conflitto** con i lobbisti (modello adottato negli **USA** e presso le **istituzioni dell'Unione europea**).
- **Organizzazione delle Nazioni Unite:** promozione dell'iniziativa "*Towards a Responsible Lobbying*", con l'elaborazione di **linee guida** per i decisori pubblici per la **valutazione dell'attività di lobbying** svolta nei loro confronti;
- **OCSE:** elaborazione di **dieci principi** per la **trasparenza e l'integrità dell'attività di lobbying**, che individuano delle linee guida, tra cui:
  - una adeguata **accessibilità alle informazioni** relative agli aspetti principali dell'attività di *lobbying*, funzionale ad un efficace **controllo pubblico**;
  - la previsione di **restrizioni** rispetto all'**attività dei pubblici**



**ufficiali** per il **periodo successivo alla cessazione dell'incarico** per evitare conflitti di interesse (cd. *pantouflage*).

#### ▪ **L'esperienza italiana**

◦ pur mancando una regolazione generale dell'attività di *lobbying* si registrano talune **esperienze positive**:

- le **discipline regionali** adottate in Toscana ed in Molise. In particolare, la legge della regione **Toscana** prevede, tra le altre misure, l'**iscrizione obbligatoria** presso il **Registro dei gruppi di interesse accreditati**;

- istituzione presso il **Ministero delle politiche agricole e forestali** di un **Registro per l'accreditamento dei lobbisti**, per rendere trasparente l'interazione tra il Ministero e il mondo delle *lobbies*.

#### ◆ **Proposte della Commissione**

- **definizione**, a monte, delle **nozioni** di “*rappresentanti di interessi particolari*”, “*portatore di interessi particolari*”, “*decisore pubblico*”, “*processi decisionali pubblici*” e “*attività di rappresentanza di interessi*”;

- istituzione del **Registro pubblico** dei rappresentanti di interessi particolari, prevedendo che lo stesso sia **tenuto da un'Autorità** in posizione di tendenziale **terzietà**;

- **definizione** degli **obblighi** e delle **responsabilità** gravanti sui soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici, ma anche delle **facoltà** loro riconosciute;

- previsione di forme di **analitica relazione** - imposte anche ai decisori pubblici - delle **attività di rappresentazione di interessi**

svolte;

- elaborazione di un **codice di condotta dei lobbisti**;
- introduzione di un **regime di incompatibilità** per arginare il fenomeno del cd. *pantouflage*: restrizioni allo svolgimento dell'attività di *lobbying* da parte dei pubblici ufficiali per il periodo immediatamente successivo alla cessazione dell'incarico, con particolare riferimento a coloro che hanno ricoperto incarichi pubblici negli **uffici di staff**.

### ► **WHISTLEBLOWING**

▪ Alla **rottura della cortina di silenzio** che caratterizza l'accordo corruttivo sono funzionali forme di tutela e di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite (il cd. *whistleblowing*) **alla cui adozione l'Italia è stata sollecitata dall'OCSE e dal GRECO** del Consiglio d'Europa.

▪ **Il contesto internazionale**

- forme di protezione del *whistleblower* sono rintracciabili in diverse fonti, tra cui:
  - la **Convenzione civile sulla corruzione del 1999**, recentemente **ratificata** dall'Italia con la **legge 28 giugno 2012, n. 112: obbligo a carico degli Stati aderenti** di disporre, nei rispettivi ordinamenti giuridici, l'adozione di misure di protezione per il *whistleblower*, da tenere immune da conseguenze solo quando, avendo **ragionevoli motivi di sospettare** la presenza di fatti corruttivi, ne ha **riferito in buona fede**;

- la **Convenzione ONU** sulla corruzione del **2003**: **facoltà per gli Stati** di prevedere misure interne di tutela dei *whistleblowers*, subordinate alla presenza di ragionevoli sospetti e della buona fede nella denunciare i fatti di corruzione;

- il **G20 Anti-Corruption Working Group**, costituito in seno all'**OCSE** nel **2010**, di cui fa parte anche l'Italia: raccomandazione ai *leader* dei Paesi coinvolti di considerare gli elaborati *Guiding Principles for Whistleblower Protection Legislation* come riferimento necessario **per adottare e riesaminare le regole di protezione dei whistleblowers entro la fine del 2012.**

- **Profilo comparatistico**

- sebbene, in alcuni Paesi, la protezione del *whistleblower* è appena agli esordi, tale misura è sempre più riconosciuta come un **fondamentale meccanismo anti-corruzione**;

- nei **Paesi OCSE**, tra il 2000 e il 2009, **la tutela legale per i whistleblowers è cresciuta dal 44% al 66%.**

- **Ordinamento italiano**

- L'Italia **non ha normative specifiche** volte a proteggere gli informatori, per questo scopo si basa principalmente sul diritto del lavoro, in particolare sulla tutela contro il licenziamento illegittimo, come recata dall'**articolo 18 dello Statuto dei lavoratori**;

- l'esperienza dimostra che **il licenziamento è solo uno dei modi con cui un whistleblower può essere discriminato**;

◦ la ritorsione nei confronti del *whistleblower* può assumere forme diverse: la degradazione, il trasferimento, un comportamento ostile.

#### ◆ **Proposte della Commissione**

- introduzione (in analogia con regimi in vigore in altri Paesi) di un **sistema premiale che incentivi le segnalazione dell'illecito**, basato sulla corresponsione di una **somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti** per danno all'erario o danno all'immagine;
- chiara **definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate**;
- elaborazione di **procedure per facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione**, incoraggiando l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili;
- **meccanismi di protezione efficaci**, ad esempio con l'individuazione di un organismo specifico che abbia la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie.

▶ **FORMAZIONE E PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ**

- **Promozione della cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica** per assicurare che la corruzione sia percepita quale fenomeno riprovevole ed i corrotti

quali soggetti che, avendo tradito la fiducia riposta negli agenti pubblici, meritano un severo discredito sociale.

#### ◆ **Proposte della Commissione**

- promozione della cultura della legalità **nei confronti del personale pubblico** (soprattutto tra chi opera nei settori più esposti al rischio corruzione), nella fase della selezione ma anche dell'aggiornamento e della specializzazione;
- promozione della cultura della legalità **nei confronti della società**, favorendo percorsi formativi mirati nelle scuole e nelle università, anche **su indirizzo dei Ministri dell'istruzione e dell'università e della pubblica amministrazione e con il coinvolgimento di istituzioni della società civile**;
- elaborazione di un **programma di formazione sui temi della legalità e dell'etica pubblica**, anche mirata sui singoli settori dell'azione amministrativa (appalti, edilizia, utilizzazione dei fondi pubblici), da parte delle **istituzioni pubbliche di formazione dei dipendenti**.

#### ► **CODICI DI AUTOREGOLAMENTAZIONE DELLE IMPRESE.**

- La natura pattizia della condotta corruttiva - in ragione della quale i funzionari pubblici individuano solo una delle parti dell'accordo – rende necessario l'impegno delle associazioni imprenditoriali, e segnatamente di Confindustria, nei confronti dei rispettivi associati, i quali individuano spesso la controparte degli agenti delle amministrazioni pubbliche nell'intesa illecita.

▪ I costi e le negative ricadute sulla crescita procurate dalla corruzione (cfr. *supra*) evidenziano la necessità dell'impegno delle realtà associative avverso il fenomeno corruttivo.

◆ **Proposte della Commissione**

- **valorizzazione degli strumenti di autoregolamentazione** di cui le associazioni imprenditoriali hanno dimostrato di sapersi dotare nel contrastare il fenomeno mafioso;
- **l'estensione**, a chi non denuncia episodi concussivi o a chi paga la tangente, delle misure espulsive e sospensive che Confindustria ha già meritoriamente adottato (per le regioni del Sud) nei confronti di chi non denuncia di aver subito un'estorsione o altro delitto che, direttamente o indirettamente, abbiano limitato l'attività economica a vantaggio di imprese o persone riconducibili ad organizzazioni criminali.

### 3. I singoli settori

#### 3.1. Sanità

► È tra i settori maggiormente esposti al rischio di corruzione per **ragioni di ordine finanziario**:

- **ingente spesa pubblica**, accresciuta negli ultimi due decenni, con l'aumento significativo della spesa regionale rispetto a quella dello Stato e degli enti locali;

- **spesa meno rigida**, particolarmente segnata dagli acquisti di beni e servizi, diversamente da altri settori, nei quali prevale la spesa da stipendi o pensioni (come l'istruzione e la previdenza).

→ grandi quantità di denaro vengono **gestite da decisioni amministrative**, che si rinnovano frequentemente, perciò **esposte ai tentativi di condizionamento illecito**, che possono assumere varie forme: spese inutili, contratti conclusi senza gara, gare svolte in modo illegale, assunzioni e inquadramenti illegittimi, falsità e irregolarità nella prescrizione di farmaci e simili, inadempimenti e irregolarità nell'esecuzione dei lavori e nella fornitura di beni.

|  |
|--|
| <p>► <b>CRITICITÀ DEL SETTORE E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE</b></p> |
|--|

- ◆ **Selezione e conferimento degli incarichi dei direttori generali delle aziende sanitarie**

- **Ampia discrezionalità dell'autorità politica** titolare del potere di nomina del direttore generale.

• **Nel dettaglio:**

- **requisiti non selettivi**, né in termini di laurea richiesta né in termini di esperienza amministrativa;
- **generica prescrizione di un corso di formazione**, che però può essere svolto anche successivamente alla nomina;
- pubblicità dell'avviso, ma **esclusa la necessità di una valutazione comparativa** tra i candidati.

→ **Sostanziale insindacabilità della scelta**, che può ben essere operata sulla base di criteri di fedeltà politica, a scapito della competenza.

▪ **La Commissione propone:**

- Maggiore rigore nella **individuazione dei requisiti**, relativamente agli **studi** che consentono l'accesso e all'**esperienza professionale**, che deve essere acquisita **prima della nomina** e presso **strutture sanitarie di dimensioni adeguate**;
- Nomina del direttore generale all'esito di **valutazione comparativa**, per individuare il migliore amministratore, ancorché in considerazione della sua capacità di realizzare l'indirizzo politico regionale;
- Adeguata **motivazione della nomina**, garantendo trasparenza e sindacabilità della valutazione comparativa;
- Elaborazione di un **albo o elenco** (tenuto dal Ministero della



Salute, da altra autorità nazionale – come l’Agenas – o dalla regione), che restringerebbe la scelta delle autorità regionali tra soggetti i cui requisiti siano stati preventivamente accertati.

→ Nella direzione tracciata si è posto anche il **Governo** con il recente d.l. **“Balduzzi”**: le nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Regionale vengono sottoposte a una nuova disciplina che privilegia il merito e tende a riequilibrare il rapporto tra indirizzo politico e gestione delle aziende sanitarie.

#### ◆ **Poteri e stato giuridico dei direttori generali**

- **Ampia discrezionalità del direttore generale** nella nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario.

→ **Sostanziale insindacabilità della scelta**, che può ben essere operata sulla base di criteri di fedeltà politica, a scapito della competenza.

#### ▪ **La Commissione propone:**

- Per la **nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario**:

- **restringere la scelta** al personale direttivo e medico già in servizio presso l’azienda;
- prevedere una **procedura pubblica**, con la presentazione di candidature e un onere di **motivazione della scelta**, sulla base di una **valutazione comparativa**;

- Intervenire sulla **durata del mandato del direttore generale**;
- Attribuire un **potere di proposta al direttore amministrativo e al direttore sanitario** per limitare i poteri del direttore generale;
- **Rafforzare** il ruolo di organi collegiali come il **consiglio sanitario** e il **collegio di direzione**, specificandone i casi in cui essi devono essere consultati e gli effetti dei loro pareri.

◆ **Cariche di vertice e regole di comportamento**

- Il cd. *pantouflage* per la **fase successiva al rapporto con l'azienda**;

- **Mancanza di regole di comportamento specifiche** e ordinate per le diverse categorie di personale:

- per i **medici**: il rapporto tra l'attività ospedaliera e quella professionale e il rapporto con i fornitori di farmaci;
- per gli **infermieri**: l'uso delle risorse dell'amministrazione e il rapporto con i pazienti);
- per il **personale amministrativo**: i concorsi e gli acquisti.

▪ **La Commissione propone:**

- **Evitare, per uno o più anni dalla fine del rapporto con l'amministrazione sanitaria**, l'assunzione di incarichi e lo svolgimento di collaborazione con le imprese che hanno rapporti commerciali con l'azienda e con soggetti, come le associazioni di imprese farmaceutiche o di medici, che abbiano avuto un interesse

rilevante nell'attività svolta dal funzionario;

- Adottare **specifici codici di comportamento**, relativi a singole categorie di operatori, alla cui elaborazione provvedano il Ministero, le regioni e le singole aziende;

◆ **Acquisti da parte delle amministrazioni sanitarie**

- **Polverizzazione dei soggetti appaltanti e frammentazione della domanda**, con forti differenze, da una regione all'altra o da un'azienda all'altra, nei prezzi dei beni acquistati (cfr., sul punto, la sezione dedicata agli **appalti**).

▪ **La Commissione propone:**

- **Trasparenza nei procedimenti di spesa** per consentire un controllo diffuso, azionare eventuali forme di responsabilità, prevenire sprechi e malcostume;

- **Centralizzazione degli acquisti**, che consentirebbe anche di ottenere prezzi più vantaggiosi (cfr., sul punto, la sezione dedicata agli **appalti**).

→ Occorre dare atto dell'**intervento del legislatore** con il recente varo della cd. *spending review*:

- gli enti del servizio sanitario nazionale, ovvero, per essi, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, devono utilizzare gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero, se disponibili, dalle

centrali di committenza regionali di riferimento;

◦ i contratti stipulati in violazione di quanto disposto sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

#### ◆ **Pagamenti da parte delle amministrazioni sanitarie**

- La difficoltà di pagare tempestivamente i fornitori, come strutture convenzionate e farmacie, dovrebbe indurre le aziende sanitarie a fissare dei criteri o, comunque, a fare delle scelte in ordine a quali debiti adempiere prima.

→ le **priorità** sono **spesso discutibili** e i **criteri di scelta** possono essere **distorti o mancare**, aprendo la strada all'**arbitrio degli amministratori**, su cui si innesta facilmente la **corruzione**.

→ criticità evidenziata dalla diffusione del **ricorso al factoring**, criticità con l'attribuzione di un ruolo determinante di interlocuzione con la p.a. ad entità esterne alle parti del rapporto contrattuale.

#### ▪ **La Commissione propone:**

- Elaborazione di **regole chiare, fissate dalla legge o lasciate all'autonomia delle singole aziende**, che diano un **ordine ai pagamenti**, contemperando le diverse esigenze (per **esempio**, il pagamento in proporzione, in base alla dimensione del debito e al tempo trascorso, l'eventuale tutela dell'occupazione, le possibili eccezioni);

- Fissazione **in via generale e trasparente applicazione** di dette regole, con piena **pubblicità dei pagamenti effettuati**.

### 3.2. Appalti pubblici

► Nel **2011** il mercato degli appalti pubblici ha procurato una spesa di 106 miliardi di euro (iva esclusa), pari a circa l'8,1% del PIL: il 31% per lavori, il 41% per servizi, il 28% per forniture:

- 1.236.000 gli appalti fino a 40.000 euro per un importo di circa 5,3 miliardi
- 128.000 le procedure perfezionate tra 40.000 e 150.000 euro per un importo pari a circa 8,3 miliardi di euro
- 60.000 le procedure completate per la fascia di importo superiore a 150.000 euro, per un impegno di spesa pari a 92 miliardi di euro.

→ La dimensione economica del settore spiega la **“capacità attrattiva”** esercitata rispetto alle pratiche corruttive.

► **CRITICITÀ DEL SETTORE E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE**

#### ◆ **Profili ordinamentali**

- *Iper* regolamentazione del settore;
- Eccessiva burocratizzazione che contrasta con la dinamicità del mercato.

→ ricorso a pratiche corruttive per *bypassare* la farraginosità delle procedure.

→ ricorso alle ordinanze in deroga - **72 per il 2011**, per un importo di **quasi 2 milioni di euro** - spesso adottate per incrementare la discrezionalità dell'amministrazione, a scapito della trasparenza, derogando alle regole dettate in materia di pubblicità degli affidamenti.

▪ **La Commissione propone:**

- concentrazione delle disposizioni che regolano il settore e divieto di apportarvi modifiche a cadenze temporali inferiori a due-tre anni

◆ **Profili strutturali**

- Polverizzazione delle **stazioni appaltanti: più di 30.000**, spesso di minime dimensioni, con **più 60.000 centri di costo**.

→ **scarsa capacità tecnica** delle stazioni appaltanti, spesso inadeguate per un efficace controllo sull'intera gestione della gara.

- “Debolezza” delle stazioni appaltanti, molto spesso **incapaci di provvedere ad una adeguata attività di progettazione**.

→ spazio ad un eccessivo ricorso a **varianti**, in concreto non necessarie, basate su accordi illeciti, con conseguente lievitazione dei costi e allungamento dei tempi di realizzazione dell'appalto.

▪ **La Commissione propone:**

- costituzione di **centrali uniche di committenza** per ambito territoriale;
- creazione di una **black list** delle stazioni appaltanti che non si adeguano a **criteri reputazionali** e relativa **esclusione dal**

**finanziamento pubblico;**

- creazione di uno **sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti** e relativo sistema di **“qualificazione”**, valutandone la capacità di provvedere allo svolgimento dell’intera procedura di gara.

→ La **centralizzazione delle procedure di affidamento** è stata di recente valorizzata dal legislatore con il varo della cd. **spending review**, cfr. art. 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

◆ **Scelta del contraente**

- Tendenziale **preferenza per la procedura negoziata**.  
→ **maggiore “permeabilità”** della procedura negoziata da parte di pratiche corruttive, in ragione della **discrezionalità** che segna l’attività della stazione appaltante.

▪ **La Commissione propone:**

- obbligo per le stazioni appaltanti di inviare all’Autorità di vigilanza un avviso con le caratteristiche essenziali dell’appalto, tali da giustificare la rinuncia alla procedura di evidenza pubblica;
- istituzione, presso l’AVCP e/o presso la Corte dei Conti, di un apposito ufficio per la verifica di congruità dei prezzi di aggiudicazione nelle procedure negoziate e in economia rispetto ai prezzi di aggiudicazione delle gare pubbliche.



### ◆ **Procedura di gara**

- Elaborazione del bando di gara
  - redazione di cd. **bandi-fotografia** ovvero di bandi modellati su caratteristiche specifiche di un determinato concorrente.  
→ una *lex specialis* siffatta può ben **celare patto corruttivo tra l'amministrazione appaltante e l'imprenditore** interessato all'esecuzione della commessa pubblica.
  
- Valutazione dei requisiti di partecipazione
  - per i **lavori**, sistema di qualificazione è unico e generalizzato, basato sul necessario possesso della certificazione rilasciata da società organismi di attestazione (**SOA**);  
→ conflitto tra interesse privato ed interesse pubblico per la mancanza di stringenti vincoli alla composizione azionaria: i soci di una società operante nel settore dei lavori pubblici potrebbero essere al contempo soci di una SOA.
  
  - per **servizi e forniture**, le singole stazioni appaltanti, per ciascuna gara, verificano i requisiti dei concorrenti;  
→ comportamenti scorretti tenuti dalle stazioni appaltanti nella fase di verifica dei requisiti richiesti.
  
- Fase dell'aggiudicazione:
  - reintroduzione del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**;
  - valutazione dell'**anomalia dell'offerta**.

→ ampia sfera di discrezionalità, sorretta da una non sempre adeguata preparazione tecnica delle stazioni appaltanti, che espone la fase dell'aggiudicazione ad un alto rischio di scorrettezza amministrativa.

◦ criterio del **massimo ribasso**.

→ espone le imprese alla piccola corruzione per recuperare il ribasso d'asta.

• Fase di esecuzione e collaudo

◦ ampia discrezionalità di cui gode l'aggiudicatario nella stipulazione di subcontratti.

→ un appaltatore, qualificato e in regola con la disciplina antimafia, potrebbe **permettere a soggetti terzi, non altrettanto qualificati**, di essere gli esecutori materiali, in tutto o in parte, di opere finanziate con l'impiego di risorse pubbliche.

▪ **La Commissione propone:**

• Elaborazione del bando di gara

◦ perfezionamento del sistema di **predisposizione dei cd. bandi-tipo** per la standardizzazione dei bandi di gara.

• Valutazione dei requisiti di partecipazione

◦ per i **lavori**, azionariato esclusivamente pubblico **delle SOA** o, **soggetti privati altamente qualificati**;

◦ per i **servizi** e le **forniture**, un **sistema di qualificazione pubblicistico e nazionale unico**, predisposto a monte e non per

singola gara;

- **potenziamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici**, istituita presso l'AVCP;

- **compilazione** di una lista di “imprese modello”, cd. *white list*.

- Fase dell'aggiudicazione

- **riduzione dei sistemi di valutazione dell'offerta** economicamente più vantaggiosa a un numero limitato;

- **regolamentazione del criterio del massimo ribasso** come sistema di aggiudicazione.

- Fase di esecuzione e collaudo

- **limiti al ricorso alle varianti**, con nuovi meccanismi di autorizzazione/parere preventivo, affidati ad organi esperti terzi (Autorità, Corte dei Conti);

- **esclusione del subappalto** in favore delle imprese partecipanti alla gara ma non aggiudicatarie.

- Ruolo dell'AVCP

- **potenziamento del precontenzioso**, con l'obbligo per la stazione appaltante di avviare il riesame di decisioni ritenute illegittime o irregolari dall'AVCP;

- **legittimazione “speciale” dell'AVCP** ad impugnare le decisioni con cui le stazioni appaltanti non si adeguano alle indicazioni fornite;

- **rafforzamento dei poteri sanzionatori dell'AVCP** in presenza di atti delle stazioni appaltanti violativi della normativa nazionale e

comunitaria;

- **pubblicazione**, per esteso, delle **decisioni relative a riserve, accordi bonari ed arbitrati** su un'apposita sezione del sito dell'AVCP.

### 3.3. Governo del territorio

► **CRITICITÀ DEL SETTORE E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE**

▪ **Interessi in conflitto**

- **Interessi pubblici:** la trasformazione urbana e la localizzazione produttiva, cui si contrappongono interessi di conservazione, ambientale e paesaggistica;
- **Interessi privati:** i proprietari operano a proprio vantaggio e a svantaggio degli altri, esercitando pressioni speculative sulle decisioni di piano.

→ **diffuse sperequazioni** determinate dalla tradizionale tecnica dello *zoning* tra le diverse classi dei proprietari fondiari, taluni avvantaggiati in maniera considerevole dalle scelte della pubblica amministrazione in ordine alla edificabilità dei suoli, altri invece impoveriti perché incisi da disposizioni vincolistiche o comunque riduttive della capacità edificatoria.

▪ **Rapporto tra politica e amministrazione**

- **Scelte urbanistiche,** assunte con atti amministrativi generali, di **competenza degli organi di indirizzo politico** (giunta e consiglio), direttamente esposti. I funzionari operano in funzione di supporto alla decisione, per attendere poi alla relativa attuazione.

→ **molti episodi di corruzione** riguardano appartenenti agli **organi di indirizzo** (va chiarito con quale contributo tecnico dei funzionari), riferibili alle decisioni di piano e alle decisioni sugli interventi attuativi.

→ percezione che **anche le decisioni attuative** a valle del **piano**, che non comportano variante, siano **sempre assunte, di fatto, dagli organi politici**.

▪ **Rapporto tra amministrazione e privati**

• Rapporto **modificato dalla crisi finanziaria**: ridimensionamento della capacità propria delle amministrazioni comunali di realizzare l'interesse pubblico e, dunque, maggiore ricorso al concorso dei privati. Il rapporto diviene sempre più **negoziale**:

◦ **scambio** tra conseguimento di rendite finanziarie derivanti dall'utilizzazione del territorio e realizzazione (a carico dei privati) delle opere pubbliche;

◦ **negoiazione** con i privati degli **interventi attuativi del PRG** (talvolta in deroga allo stesso piano) in ragione della impossibilità di espropri generalizzati delle aree di espansione.

→ **rischi di corruzione** connessi alla diffusione delle **tecniche c.d. premiali**, derivanti dalla possibilità che sia riconosciuto, in diritti edificatori, un valore economico sproporzionato rispetto all'effettivo impegno finanziario chiesto al privato, in ragione del contributo prestato al raggiungimento di interessi pubblici, con interventi di riqualificazione urbana, diretti a realizzare

attrezzature e servizi in aggiunta a quanto necessario per soddisfare gli standard o migliorare la qualità ambientale.

▪ **Disciplina amministrativa**

• **Insufficienza** della regolazione del settore, relativamente ai **modelli organizzativi**, alla **distribuzione delle funzioni tra livelli di governo**, alla **disciplina dei procedimenti amministrativi**.

→ **non trovano applicazione** all'adozione del PRG le norme generali della **legge n. 241/1990 sulla partecipazione al procedimento** bensì norme specifiche, in gran parte adottate con legge regionale.

→ l'**art. 13 della legge n. 241/1990** è volto a mantenere forme di partecipazione apparentemente più ampie. In realtà in **materia urbanistica** la **partecipazione** alla determinazione dei **contenuti dei piani è riservata** ai soli destinatari delle scelte di piano e a precise modalità di intervento (presentazione di osservazioni, con obbligo di controdeduzione da parte del Comune).

▪ **PRG e accordi urbanistici**

• Frequente ricorso alla prassi di **revoca dei piani regolatori**, in contrasto con le esigenze di una certa stabilità delle relative previsioni;

• Sviluppo di **procedure negoziali** relative ad accordi in variante del piano o solo attuativi del medesimo.

→ **rischio di corruzione** quando una **previsione di piano** viene

**modificata** in modo molto rilevante **per consentire aumenti delle volumetrie** inizialmente previste:

- in molti casi la necessità della variante è presentata come uno dei contenuti dell'accordo;
- in altri casi la necessità della variante può essere presentata come di interesse generale, mentre nella sostanza è frutto di un accordo non dichiarato (occulto).

▪ **La Commissione propone:**

- **Rafforzamento della distinzione** tra competenze degli organi politici e competenze degli organi amministrativi.

- **Rafforzamento della capacità delle diverse amministrazioni** nell'esercizio delle funzioni:

- sul versante dell'**adeguatezza del livello comunale**, per le scelte di piano (spesso complesse) e per le scelte a valle del piano (pianificazione attuativa e negoziazione con i privati, permessi di costruire, controllo sulle costruzioni);
- sul versante della **capacità di gestione degli interventi**.

- **Limiti alla revocabilità:**

- **degli strumenti urbanistici** (piani e varianti generali), in deroga all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/90, **nella fase intercorrente tra l'adozione e la definitiva approvazione;**
- dei **piani vigenti** o delle **varianti generali appena approvate** per un periodo non inferiore ai due anni dalla loro entrata in



vigore.

→ **Revoca consentita** solo quando essa è volta al superamento dei vincoli urbanistici decaduti ovvero ad assicurare una maggiore dotazione di standard e servizi pubblici nel territorio comunale.

- **Specifica disciplina degli accordi urbanistici:**

- **disciplina di carattere generale**, che mantenga la natura pubblicistica degli accordi, ai sensi dell'**art. 11 della legge n. 241/1990**, precisandone caratteri e contenuti in vista della **definizione ed attuazione di scelte urbanistiche**;

- introduzione, in **deroga all'art. 13 della legge n. 241/1990**, della necessaria adozione di procedure di partecipazione al procedimento di approvazione di determinate scelte urbanistiche (cfr. *infra*);

- i “**contratti urbanistici**” adottati dal **legislatore tedesco** alla stregua di **modello di riferimento**.

- Introduzione di una **procedura speciale**, in **deroga all'art. 13 della legge n. 241/1990**. Nel dettaglio:

- **convocazione**, prima dell'adozione dell'atto (di variante al piano urbanistico o di approvazione di strumenti attuativi, ivi comprese le determinazioni a contrattare che precedono la conclusione di accordi urbanistici), di un apposito **dibattito pubblico**, aperto alla partecipazione, non dei soli interessati, ma dei **cittadini, singoli o associati**, retto da un responsabile del procedimento e destinato a concludersi in tempi certi;

- **applicazione:**

- ai **provvedimenti di approvazione dei progetti di trasformazione urbanistica** d’iniziativa privata o pubblica **in variante** allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente;

- alle **proposte dei progetti di trasformazione urbanistica** d’iniziativa privata o pubblica **in attuazione** dello strumento urbanistico generale vigente che comportino **“premieria” edificatorie** (cfr. *infra*).

- Procedimento finalizzato all’applicazione delle **tecniche cd. premiali**:

- **maggiore trasparenza**;

- obbligo di porre in essere atti di **puntuale e sindacabile stima del valore economico** dei **diritti edificatori** riconosciuti al privato e dell’**impegno finanziario** dallo stesso sostenuto in favore dell’amministrazione.

- Misure relative alla **organizzazione amministrativa**:

- **attenta qualificazione professionale**, da parte delle amministrazioni, **del personale** assegnato allo svolgimento delle funzioni relative al governo del territorio (responsabile del procedimento, dirigente amministrativo competente all’adozione degli atti o alla proposta degli atti agli organi di indirizzo politico);

- **assistenza da parte di altre amministrazioni** qualora **quelle competenti non siano in grado di assicurare la necessaria qualificazione professionale**, in ragione delle dimensioni territoriali e per mancanza di risorse (ad esempio le Province in

funzione di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni);

- forme di **rotazione degli incarichi**;
- **specifici controlli interni**, particolarmente penetranti in termini di revisione amministrativo-contabile e di legalità. Per i Comuni:
  - il **Segretario comunale**, con poteri di controllo interno preventivo,
  - i **collegi di revisione**, in grado di segnalare casi di particolare criticità.

• Garanzie di **maggiore trasparenza** connesse all'**ampliamento della partecipazione preventiva**:

- **maggiore accessibilità** ai documenti;
- **speciali obblighi di pubblicazione** relativi a tutti gli atti (non riservati) di ogni vicenda urbanistica per la quale si apra la procedura del dibattito pubblico.

### 3.4. Controlli

► **CRITICITÀ DEL SETTORE E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE**

▪ **Lacunosità della disciplina**

- **L'evoluzione del sistema dei controlli**, segnata dalle **diverse riforme** che si sono susseguite dagli anni novanta sino a tempi recenti, **non ha assegnato centralità al tema della corruzione** e, segnatamente, a quello delle **misure di prevenzione** dei fenomeni corruttivi;
- **Difficoltà applicative** per le disposizioni contenute nel **d.lgs. n. 150/2009** che, occupandosi dei rapporti dei dipendenti pubblici, hanno investito anche il sistema dei controlli;
- **Scarso rilievo** ascrivito alla **verifica** e alla **valutazione dei comportamenti individuali** sotto il profilo del rispetto delle regole contenute nei **codici di comportamento**.

▪ **Controlli interni**

- Ritenuta **inidoneità del controllo di legittimità** a prevenire i fenomeni corruttivi; **favore per il controllo di gestione**, finalizzato a valutare il rapporto costi-benefici dell'azione amministrativa.

→ l'**intervenuto ridimensionamento** del controllo di legittimità non ha inciso positivamente sulla valutazione dei parametri nell'indice della corruzione.

### ▪ Controlli esterni

- **Controllo preventivo di legittimità: strutturalmente inidoneo** a produrre effetti nel campo della prevenzione della corruzione.

→ la **verifica del rispetto della legge**, svolta *ex ante* (prima che al provvedimento sia data esecuzione) **non consente l'accertamento** di fatti corruttivi, basati sulla parziale o totale mancata esecuzione dell'atto.

- **Controllo sulla gestione: astrattamente idoneo** alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, per la consapevolezza degli amministratori e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni che la Corte dei conti può svolgere, *ex post*, controlli puntuali sulla gestione. Tuttavia, l'**effetto deterrente** è indebolito da **diversi fattori**:

- **conoscibilità delle aree di indagine** in ragione dell'obbligo della Corte dei conti di rendere noto il programma di controllo;
- **carattere "collaborativo"** assunto da detto controllo;
- **mancato svolgimento di controlli "sur place"** da parte della Corte dei conti italiana, diversamente da altri organi nazionali di controllo.

### ▪ Controlli negli enti locali

- **Riforma della figura del Segretario comunale:**

- **scelto dal Sindaco** con rapporto fiduciario, funzione giuridico-amministrativa di **consulenza** e, solo su richiesta del Sindaco, esprime un parere di legittimità sugli atti deliberativi:

◦ **passaggio dal modello del funzionario** dotato prevalentemente di **attribuzioni di garanzia di legittimità** dell'azione amministrativa dell'ente locale a quella del **massimo funzionario** dell'ente locale titolare anche di **competenze "manageriali"**.

→ principale **aspetto critico**: sottoposizione dei Segretari comunali al meccanismo dello *spoils system*.

◦ il Sindaco **non ha l'obbligo di motivare** la mancata conferma del Segretario che "**subisce**" la decisione;

◦ il Sindaco potrebbe decidere di **non confermare l'incarico** anche in quei **casi in cui il Segretario comunale abbia svolto con scrupolo il proprio ruolo**, rilevando le illegittimità degli atti amministrativi adottati dall'organo che ha il potere di confermarne la nomina.

▪ **La Commissione propone:**

• **Maggiore collegamento** tra il **controllo interno** e quello **esterno**, previa individuazione di un responsabile del procedimento da destinare al compito di controllore interno: il controllore esterno (Corte dei Conti o Servizio ispettivo della finanza pubblica) può restringere il campo della sua attività alle irregolarità già registrate e rilevate dal controllore interno.

• Per i **controlli esterni**, mutuando esperienze straniere (come quella brasiliana), l'adozione delle "**ispezioni randomizzate**",

caratterizzate da:

- casualità;
- effetto sorpresa;
- svolgimento *sur place* (in particolar modo nei casi in cui occorre verificare l'effettiva realizzazione di un'opera ovvero la corrispondenza dei lavori effettuati con il programma oggetto degli affidamenti).

**Nel dettaglio:**

- istituzione di una **sezione centrale specializzata** (Sezione per i controlli anticorruzione): **raccordo** funzionale con le **Sezioni regionali di controllo** e **adozione di linee guida** per le relative modalità di esecuzione.

- **obbligo della segnalazione** alla Procura della Repubblica e alla Procura regionale della Corte dei conti **da parte dei magistrati contabili** che, all'esito dei controlli, abbiano accertato fatti ascrivibili ad ipotesi di reato o di condotte che hanno cagionato danni all'erario.

- Rivisitazione del **rapporto tra sindaco e Segretario comunale:**

- **obbligo di motivazione** da parte dell'organo politico che decide di non confermare il segretario comunale;

- **durata diversa**, magari maggiore, dell'incarico del Segretario comunale rispetto a quella del Sindaco che deve confermarlo.

Si rinvia alla **parte prima, par. 8.1.3**, per un approfondimento in ordine al ruolo ascrivibile al Segretario comunale in sede di elaborazione e di attuazione del Piano stesso.





## ***II. ATTI INTERNAZIONALI***



## **SEZIONE I – OCSE**

### **1. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 18 febbraio 2010.**

#### *Aim of the Principles*

The Principles provide decision makers with directions and guidance to foster transparency and integrity in lobbying. Decision makers may use all available regulatory and policy options in order to select measures, guidelines or rules that meet public expectations for transparency and integrity.

#### *Scope of the Principles*

The Principles are primarily directed at decision makers in the executive and legislative branches. They are relevant to both national and sub-national level.

#### *Definition of Lobbying*

Lobbying, the oral or written communication with a public official to influence legislation, policy or administrative decisions, often focuses on the legislative branch at the national and sub-national levels. However, it also takes place in the executive branch, for example, to influence the adoption of regulations or the design of projects and contracts. Consequently, the term public officials include civil and public servants, employees and holders of public office in the executive and legislative branches, whether elected or appointed.

### **I. Building an Effective and Fair Framework for Openness and Access**

#### **1. Countries should provide a level playing field by granting all stakeholders fair and equitable access to the development and implementation of public policies.**

Public officials should preserve the benefits of the free flow of information and facilitate public engagement. Gaining balanced perspectives on issues leads to informed policy debate and formulation of effective policies. Allowing all stakeholders, from the private sector and the public at large, fair and equitable access to participate in the development of public policies is crucial to protect the integrity of decisions and to safeguard the public interest by counterbalancing vocal

vested interests. To foster citizens' trust in public decision making, public officials should promote fair and equitable representation of business and societal interests.

**2. Rules and guidelines on lobbying should address the governance concerns related to lobbying practices, and respect the socio-political and administrative contexts.**

Countries should weigh all available regulatory and policy options to select an appropriate solution that addresses key concerns such as accessibility and integrity, and takes into account the national context, for example the level of public trust and measures necessary to achieve compliance. Countries should particularly consider constitutional principles and established democratic practices, such as public hearings or institutionalised consultation processes.

Countries should not directly replicate rules and guidelines from one jurisdiction to another. Instead, they should assess the potential and limitations of various policy and regulatory options and apply the lessons learned in other systems to their own context. Countries should also consider the scale and nature of the lobbying industry within their jurisdictions, for example where supply and demand for professional lobbying is limited, alternative options to mandatory regulation for enhancing transparency, accountability and integrity in public life should be contemplated. Where countries do opt for mandatory regulation, they should consider the administrative burden of compliance to ensure that it does not become an impediment to fair and equitable access to government.

**3. Rules and guidelines on lobbying should be consistent with the wider policy and regulatory frameworks.**

Effective rules and guidelines for transparency and integrity in lobbying should be an integral part of the wider policy and regulatory framework that sets the standards for good public governance. Countries should take into account how the regulatory and policy framework already in place can support a culture of transparency and integrity in lobbying. This includes stakeholder engagement through public consultation and participation, the right to petition government, freedom of information legislation, rules on political parties and election campaign financing, codes of conduct for public officials and lobbyists, mechanisms for

keeping regulatory and supervisory authorities accountable and effective provisions against illicit influencing.

**4. Countries should clearly define the terms ‘lobbying’ and ‘lobbyist’ when they consider or develop rules and guidelines on lobbying.**

Definitions of ‘lobbying’ and ‘lobbyists’ should be robust, comprehensive and sufficiently explicit to avoid misinterpretation and to prevent loopholes. In defining the scope of lobbying activities, it is necessary to balance the diversity of lobbying entities, their capacities and resources, with the measures to enhance transparency. Rules and guidelines should primarily target those who receive compensation for carrying out lobbying activities, such as consultant lobbyists and in-house lobbyists. However, definition of lobbying activities should also be considered more broadly and inclusively to provide a level playing field for interest groups, whether business or not-for-profit entities, which aim to influence public decisions.

Definitions should also clearly specify the type of communications with public officials that are not considered ‘lobbying’ under the rules and guidelines. These include, for example, communication that is already on public record – such as formal presentations to legislative committees, public hearings and established consultation mechanisms.

**II. Enhancing Transparency**

**5. Countries should provide an adequate degree of transparency to ensure that public officials, citizens and businesses can obtain sufficient information on lobbying activities.**

Disclosure of lobbying activities should provide sufficient, pertinent information on key aspects of lobbying activities to enable public scrutiny. It should be carefully balanced with considerations of legitimate exemptions, in particular the need to preserve confidential information in the public interest or to protect market-sensitive information when necessary.

Subject to Principles 2 and 3, core disclosure requirements elicit information on in-house and consultant lobbyists, capture the objective of

lobbying activity, identify its beneficiaries, in particular the ordering party, and point to those public offices that are its targets. Any supplementary disclosure requirements should take into consideration the legitimate information needs of key players in the public decision-making process. Supplementary disclosure requirements might shed light on where lobbying pressures and funding come from. Voluntary disclosure may involve social responsibility considerations about a business entity's participation in public policy development and lobbying. To adequately serve the public interest, disclosure on lobbying activities and lobbyists should be stored in a publicly available register and should be updated in a timely manner in order to provide accurate information that allows effective analysis by public officials, citizens and businesses.

**6. Countries should enable stakeholders – including civil society organisations, businesses, the media and the general public – to scrutinise lobbying activities.**

The public has a right to know how public institutions and public officials made their decisions, including, where appropriate, who lobbied on relevant issues. Countries should consider using information and communication technologies, such as the Internet, to make information accessible to the public in a cost-effective manner. A vibrant civil society that includes observers, 'watchdogs', representative citizens groups and independent media is key to ensuring proper scrutiny of lobbying activities. Government should also consider facilitating public scrutiny by indicating who has sought to influence legislative or policy-making processes, for example by disclosing a 'legislative footprint' that indicates the lobbyists consulted in the development of legislative initiatives. Ensuring timely access to such information enables the inclusion of diverse views of society and business to provide balanced information in the development and implementation of public decisions.

### **III. Fostering a Culture of Integrity**

**7. Countries should foster a culture of integrity in public organisations and decision making by providing clear rules and guidelines of conduct for public officials.**

Countries should provide principles, rules, standards and procedures

that give public officials clear directions on how they are permitted to engage with lobbyists. Public officials should conduct their communication with lobbyists in line with relevant rules, standards and guidelines in a way that bears the closest public scrutiny. In particular, they should cast no doubt on their impartiality to promote the public interest, share only authorised information and not misuse ‘confidential information’, disclose relevant private interests and avoid conflict of interest. Decision makers should set an example by their personal conduct in their relationship with lobbyists.

Countries should consider establishing restrictions for public officials leaving office in the following situations: to prevent conflict of interest when seeking a new position, to inhibit the misuse of ‘confidential information’, and to avoid post-public service ‘switching sides’ in specific processes in which the former officials were substantially involved. It may be necessary to impose a ‘cooling-off’ period that temporarily restricts former public officials from lobbying their past organisations. Conversely, countries may consider a similar temporary cooling-off period restriction on appointing or hiring a lobbyist to fill a regulatory or an advisory post.

**8. Lobbyists should comply with standards of professionalism and transparency; they share responsibility for fostering a culture of transparency and integrity in lobbying.**

Governments and legislators have the primary responsibility for establishing clear standards of conduct for public officials who are lobbied. However, lobbyists and their clients, as the ordering party, also bear an obligation to ensure that they avoid exercising illicit influence and comply with professional standards in their relations with public officials, with other lobbyists and their clients, and with the public.

To maintain trust in public decision making, in-house and consultant lobbyists should also promote principles of good governance. In particular, they should conduct their contact with public officials with integrity and honesty, provide reliable and accurate information, and avoid conflict of interest in relation to both public officials and the clients they represent, for example by not representing conflicting or competing interests.

#### **IV. Mechanisms for Effective Implementation, Compliance and Review**

##### **9. Countries should involve key actors in implementing a coherent spectrum of strategies and practices to achieve compliance.**

Compliance is a particular challenge when countries address emerging concerns such as transparency in lobbying. Setting clear and enforceable rules and guidelines is necessary, but this alone is insufficient for success. To ensure compliance, and to deter and detect breaches, countries should design and apply a coherent spectrum of strategies and mechanisms, including properly resourced monitoring and enforcement. Mechanisms should raise awareness of expected rules and standards; enhance skills and understanding of how to apply them; and verify disclosures on lobbying and public complaints. Countries should encourage organisational leadership to foster a culture of integrity and openness in public organisations and mandate formal reporting or audit of implementation and compliance. All key actors – in particular public officials, representatives of the lobbying consultancy industry, civil society and independent ‘watchdogs’ – should be involved both in establishing rules and standards, and putting them into effect. This helps to create a common understanding of expected standards. All elements of the strategies and mechanisms should reinforce each other; this co-ordination will help to achieve the overall objectives of enhancing transparency and integrity in lobbying.

Comprehensive implementation strategies and mechanisms should carefully balance risks with incentives for both public officials and lobbyists to create a culture of compliance. For example, lobbyists can be provided with convenient electronic registration and report-filing systems, facilitating access to relevant documents and consultations by an automatic alert system, and registration can be made a prerequisite to lobbying. Visible and proportional sanctions should combine innovative approaches, such as public reporting of confirmed breaches, with traditional financial or administrative sanctions, such as debarment, and criminal prosecution as appropriate.

##### **10. Countries should review the functioning of their rules and guidelines related to lobbying on a periodic basis and make**



**necessary adjustments in light of experience.**

Countries should review – with the participation of representatives of lobbyists and civil society – the implementation and impact of rules and guidelines on lobbying in order to better understand what factors influence compliance. Refining specific rules and guidelines should be complemented by updating implementation strategies and mechanisms. Integrating these processes will help to meet evolving public expectations for transparency and integrity in lobbying. Review of implementation and impact, and public debate on its results are particularly crucial when rules, guidelines and implementation strategies for enhancing transparency and integrity in lobbying are developed incrementally as part of the political and administrative learning process.

## **2. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 aprile 1998.**

### **THE COUNCIL,**

**HAVING REGARD** to Article 5 b) of the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development;

**CONSIDERING** that ethical conduct in the public service contributes to the quality of democratic governance and economic and social progress by enhancing transparency and the performance of public institutions;

**CONSIDERING** that increased public concern with confidence in government has become an important public and political challenge for OECD Member countries;

**RECOGNISING** that public sector reforms are resulting in fundamental changes to public management that pose new ethical challenges;

**RECOGNISING** that although governments have different cultural, political and administrative environments, they often confront similar ethical challenges, and the responses in their ethics management show common characteristics;

**RECOGNISING** that Member countries are concerned to address ethical standards in public life by strengthening the efforts made by governments to improve ethical conduct;

**HAVING REGARD** to the political commitment of governments of Member countries, demonstrated by their actions to review and redefine their public service ethics framework;

**CONSIDERING** that public service integrity is essential for global markets to flourish and for international agreements to be respected;

**HAVING REGARD** to the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions which was signed on 17 December 1997;

**HAVING REGARD** to other recent developments which further advance international understanding and co-operation in promoting ethical culture in the public service, such as the Resolution on Action Against Corruption, including the International Code of Conduct for Public Officials, passed by the United Nations on 12 December 1996, the Inter-American Convention Against Corruption adopted by the Organization of American States in March 1996, the Programme of Action Against Corruption approved by the Council of Europe in

November 1996, including the preparation of a model European Code of Conduct for Public Officials, and the adoption by the European Council of the Action Plan to Combat Organized Crime on 28 April 1997 and the Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union on 26 May 1997;

**RECOGNISING** the need of Member countries to have a point of reference when combining the elements of an effective ethics management system in line with their own political, administrative and cultural circumstances;

**On the proposal of the Public Management Committee;**

**I. RECOMMENDS** that Member countries take action to ensure well-functioning institutions and systems for promoting ethical conduct in the public service. This can be achieved by:

- Developing and regularly reviewing policies, procedures, practices and institutions influencing ethical conduct in the public service;
- Promoting government action to maintain high standards of conduct and counter corruption in the public sector;
- Incorporating the ethical dimension into management frameworks to ensure that management practices are consistent with the values and principles of public service;
- Combining judiciously those aspects of ethics management systems based on ideals with those based on the respect of rules;
- Assessing the effects of public management reforms on public service ethical conduct;
- Using as a reference the Principles for Managing Ethics in the Public Service set out in the Annex to ensure high standards of ethical conduct.

**II. INSTRUCTS** the Public Management Committee to:

- Analyse information provided by Member countries on how they apply these principles in their respective national contexts. The purpose of the analysis is to provide information on a comparative basis to support Member country actions to maintain well-functioning institutions and systems for promoting ethics;
- Provide support to Member countries to improve conduct in the public service by, *inter alia*, facilitating the process of information-sharing and disseminating promising practices in Member countries;
- Present a report in two years time analysing the experiences, actions and practices in the Member countries that have proved effective in a particular national context.

**ANNEX****PRINCIPLES FOR MANAGING ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE****Foreword**

1. High standards of conduct in the public service have become a critical issue for governments in OECD Member countries. Public management reforms involving greater devolution of responsibility and discretion for public servants, budgetary pressures and new forms of delivery of public services have challenged traditional values in the public service. Globalisation and the further development of international economic relations, including trade and investment, demand high recognisable standards of conduct in the public service. Preventing misconduct is as complex as the phenomenon of misconduct itself, and a range of integrated mechanisms are needed for success, including sound ethics management systems. Increased concern about decline of confidence in government and corruption has prompted governments to review their approaches to ethical conduct.

2. In response to the above-mentioned challenges, the attached principles have been developed by the Member countries. The twelve principles are designed to help countries review the institutions, systems and mechanisms they have for promoting public service ethics. They identify the functions of guidance, management or control against which public ethics management systems may be checked. These principles distil the experience of OECD countries, and reflect shared views of sound ethics management. Member countries will find their own ways of balancing the various aspirational and compliance elements to arrive at an effective framework to suit their own circumstances.

3. The principles may be used by management across national and sub-national levels of government. Political leaders may use them to review ethics management regimes and evaluate the extent to which ethics is operationalised throughout government. The principles are intended to be an instrument for countries to adapt to national conditions. They are not sufficient in themselves -- they should be seen as a way of integrating ethics management with the broader public management environment.

## **Principles for Managing Ethics in the Public Service**

### ***1. Ethical Standards for Public Service should be Clear***

Public servants need to know the basic principles and standards they are expected to apply to their work and where the boundaries of acceptable behaviour lie. A concise, well-publicised statement of core ethical standards and principles that guide public service, for example in the form of a code of conduct, can accomplish this by creating a shared understanding across government and within the broader community.

### ***2. Ethical Standards should be Reflected in the Legal Framework***

The legal framework is the basis for communicating the minimum obligatory standards and principles of behaviour for every public servant. Laws and regulations could state the fundamental values of public service and should provide the framework for guidance, investigation, disciplinary action and prosecution.

### ***3. Ethical Guidance should be Available to Public Servants***

Professional socialisation should contribute to the development of the necessary judgement and skills enabling public servants to apply ethical principles in concrete circumstances. Training facilitates ethics awareness and can develop essential skills for ethical analysis and moral reasoning. Impartial advice can help create an environment in which public servants are more willing to confront and resolve ethical tensions and problems. Guidance and internal consultation mechanisms should be made available to help public servants apply basic ethical standards in the workplace.

### ***4. Public Servants should know their Rights and Obligations when Exposing Wrongdoing***

Public servants need to know what their rights and obligations are in terms of exposing actual or suspected wrongdoing within the public service. These should include clear rules and procedures for officials to follow, and a formal chain of responsibility. Public servants also need to know what protection will be available to them in cases of exposing wrongdoing.

### ***5. Political Commitment to Ethics should Reinforce the Ethical Conduct of Public Servants***

Political leaders are responsible for maintaining a high standard of propriety in the discharge of their official duties. Their commitment is demonstrated by example and by taking action that is only available at the political level, for instance by creating legislative and institutional arrangements that reinforce ethical behaviour and create sanctions

against wrongdoing, by providing adequate support and resources for ethics-related activities throughout government and by avoiding the exploitation of ethics rules and laws for political purposes.

***6. The Decision-Making Process should be Transparent and Open to Scrutiny***

The public has a right to know how public institutions apply the power and resources entrusted to them. Public scrutiny should be facilitated by transparent and democratic processes, oversight by the legislature and access to public information. Transparency should be further enhanced by measures such as disclosure systems and recognition of the role of an active and independent media.

***7. There should be Clear Guidelines for Interaction between the Public and Private Sectors***

Clear rules defining ethical standards should guide the behaviour of public servants in dealing with the private sector, for example regarding public procurement, outsourcing or public employment conditions. Increasing interaction between the public and private sectors demands that more attention should be placed on public service values and requiring external partners to respect those same values.

***8. Managers should Demonstrate and Promote Ethical Conduct***

An organisational environment where high standards of conduct are encouraged by providing appropriate incentives for ethical behaviour, such as adequate working conditions and effective performance assessment, has a direct impact on the daily practice of public service values and ethical standards. Managers have an important role in this regard by providing consistent leadership and serving as role models in terms of ethics and conduct in their professional relationship with political leaders, other public servants and citizens.

***9. Management Policies, Procedures and Practices should Promote Ethical Conduct***

Management policies and practices should demonstrate an organisation's commitment to ethical standards. It is not sufficient for governments to have only rule-based or compliance-based structures. Compliance systems alone can inadvertently encourage some public servants simply to function on the edge of misconduct, arguing that if they are not violating the law they are acting ethically. Government policy should not only delineate the minimal standards below which a government official's actions will not be tolerated, but also clearly articulate a set of public service values that employees should aspire to.

***10. Public Service Conditions and Management of Human***

***Resources should Promote Ethical Conduct***

Public service employment conditions, such as career prospects, personal development, adequate remuneration and human resource management policies should create an environment conducive to ethical behaviour. Using basic principles, such as merit, consistently in the daily process of recruitment and promotion helps operationalise integrity in the public service.

***11. Adequate Accountability Mechanisms should be in Place within the Public Service***

Public servants should be accountable for their actions to their superiors and, more broadly, to the public. Accountability should focus both on compliance with rules and ethical principles and on achievement of results. Accountability mechanisms can be internal to an agency as well as government-wide, or can be provided by civil society. Mechanisms promoting accountability can be designed to provide adequate controls while allowing for appropriately flexible management.

***12. Appropriate Procedures and Sanctions should Exist to Deal with Misconduct***

Mechanisms for the detection and independent investigation of wrongdoing such as corruption are a necessary part of an ethics infrastructure. It is necessary to have reliable procedures and resources for monitoring, reporting and investigating breaches of public service rules, as well as commensurate administrative or disciplinary sanctions to discourage misconduct. Managers should exercise appropriate judgement in using these mechanisms when actions need to be taken.





## SEZIONE II – CONSIGLIO D'EUROPA

### 1. GRECO, *Compliance Report on Italy*, 27 maggio 2011.

[omissis]

#### II. ANALYSIS

5. It was recalled that GRECO in its Joint First and Second Round Evaluation Report addressed 22 recommendations to Italy. Compliance with these recommendations is dealt with below.
6. The authorities of Italy explain that, following adoption of the Joint Evaluation Report on Italy, the Ministry of Justice set up an ad hoc Committee to follow-up and coordinate the necessary action to implement GRECO's recommendations. The committee was composed of representatives from the following institutions: Ministry for the Simplification of Rules and Regulations (Ministero per semplificazione normativa), Revenue Agency – Audit and Security Central Directorate (Agenzia delle entrate, Direzione Centrale Audit e Sicurezza), Ministry of the Interior – Police Coordination Department (Ministero dell'interno, Coordinamento delle forze di polizia), National Anti-Mafia Investigation Bureau (Direzione Investigativa Antimafia), Antitrust Authority (Autorità garante della concorrenza e del mercato), Ministry for Public Administration (Ministero pubblica amministrazione), Bank of Italy – Financial Intelligence Unit (Banca d'Italia, UIF). The committee held eight plenary sessions; the last meeting took place on 11 January 2011.

#### Recommendations I and X.

7. *GRECO recommended that the Anticorruption and Transparency Service (SAeT) or other competent authority, with the involvement of civil society, develop and publicly articulate an anticorruption policy that takes into consideration the prevention, detection, investigation and prosecution of corruption, and provides for monitoring and assessment of its effectiveness.*

8. *GRECO recommended that an entity, whether it is the Anticorruption and Transparency Service (SAeT) or otherwise, be given the authority and the resources to systematically evaluate the effectiveness of general administrative systems designed to help prevent and detect corruption, to make those evaluations public, and to make recommendations for change based on those evaluations.*
  
9. The authorities of Italy report that, following ratification of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) through Law 116 of 3 August 2009, the Department for Public Administration (DPA) – within which the Anticorruption and Transparency Service (SAeT) operates – has been designated as the National Anticorruption Authority in the framework of Article 6 of the UNCAC. The DPA is responsible for coordinating anticorruption policy (via a so-called hub and spoke methodology), establishing and promoting effective practices aimed at the prevention of corruption, periodically evaluating legislation and administrative practice to address malpractice instances, and for collaborating with other anticorruption structures and with relevant international and regional organisations in the anticorruption arena. A budget of 2 million EUR has been allocated to the DPA for the fight against corruption in 2011.
  
10. In addition, on 1 March 2010, the Council of Ministers approved the Anticorruption Bill (AS 2156). The Bill proposes the following features:
  - National Anticorruption Plan, which is to be drawn up and coordinated by the DPA on the basis of the individual action plan prepared by each administration;
  - National Anticorruption Network, which consists of entities designated in each public administration as responsible for monitoring anticorruption measures and developing targeted training;
  - Observatory of corruption phenomena, which is to carry out research in this domain and to report on an annual basis to Government, Parliament and international bodies;
  - Transparency, Simplification and Cost Reduction Policy, particularly with respect to public procurement processes.

11. In the meantime, the reform process of public administration, so-called Brunetta reform, which was launched in 2008, has continued. In particular, on 27 October 2009, the Government adopted Legislative Decree 150 (the Reform Decree), implementing the Brunetta reform in the field of regulation of public employment and efficiency and transparency of public administration. The reform is aimed at ensuring accountability of public administration vis-à-vis citizens, increasing efficiency and effectiveness of the public sector, promoting a culture of integrity and legality within public administration, fostering citizen/business engagement in assessing public sector performance and formulating solutions (customer satisfaction initiatives, e.g. Show your Face Initiative, Civic Evaluation, etc.), further developing digital services (e-government, eprocurement initiatives, e.g. Easy Life Project, Green Procurement), and cutting red tape (numerous legislative and practical measures to reduce administrative burdens and shorten timeframes in licensing and permit procedures, etc.). The link between transparency and anticorruption is made in the Reform Decree, notably, through the adoption of multi-annual transparency plans which are to be prepared by each administration by 2011.
  
12. GRECO acknowledges the efforts displayed by the authorities to strengthen the transparency, accountability and efficiency of public administration; as well as to actively involve citizens in the reform process. GRECO further notes that an Anticorruption National Authority has now been appointed following ratification of the UNCAC: the Department for Public Administration (DPA) is entrusted with the coordination and assessment of anticorruption policy, such responsibilities are to be carried out in the context of a so-called “hub and spoke” methodology by which each public administration is to develop multiannual transparency plans by 2011. Significant resources have been allocated to the DPA for the fight against corruption in 2011. The development of an anticorruption law is also a positive step, which needs to be pursued with determination as a clear sign of the authorities’ commitment in this area. In this connection, the Anticorruption Bill was approved by the Government in March 2010; more than a year has now elapsed and the draft law has not yet been adopted<sup>1</sup>. It

is essential for the credibility of the system that this legislative initiative is promptly put into effect. The Bill envisages, *inter alia*, the preparation of a National Anticorruption Plan by the DPA and the establishment of a National Anticorruption Network with monitoring responsibilities.

13. GRECO considers that the organisational framework to articulate an anticorruption policy in Italy, as well as to systematically evaluate the effectiveness of general administrative systems designed to help prevent and detect corruption, has the potential to meet the objectives pursued by recommendations I and X. However, more remains to be done in this area. As stressed above, the Anticorruption Bill is yet to be adopted. The proposed concrete initiatives the Bill contains are to be efficiently implemented thereafter. The relevant multiannual transparency plans, which are to be prepared by each administration, are yet to be finalised, tested and assessed to determine whether further change is needed to strengthen the effectiveness of anticorruption policy in Italy. GRECO looks forward to receiving updates on relevant developments in the context of the followup to this report.
14. GRECO concludes that recommendations I and X have been partly implemented.

[*omissis*]

### **Recommendation IX.**

54. *GRECO recommended that (I) the importance of feedback on suspicious transaction reports and co-operation in this area, and the benefits which they can generate, be emphasised to the staff of agencies with responsibilities for aspects of the fight against corruption; (II) steps be taken to make it clear to those who have obligations to report suspicious transactions that delayed reporting and non-reporting are not acceptable, including by resorting to sanction measures, as appropriate.*
55. The authorities of Italy explain that feedback and co-operation mechanisms between the agencies with responsibilities for the fight against money laundering have been further developed,

including through memoranda of understanding between supervisory authorities (Financial Intelligence Unit – FIU, Supervisory Authority for the Insurance Industry – ISVAP and the Italian Stock Exchange Commission – CONSOB). Contacts between the FIU and the relevant investigative bodies, i.e. the National Anti-Mafia Investigation Bureau – DIA and the financial police – NSPV, have been intensified: in 2008 and 2009 more than 50% of the STRs transmitted by the FIU were investigated by DIA and NSPV; a total of 118 requests for documentation and cooperation were received by the FIU from judicial authorities in 2010 (94 requests in 2009 and 53 in 2008, respectively). Memoranda of understanding have been signed by the FIU, DIA and NSPV to allow for swifter information exchange (for both preventive and repressive purposes), including through electronic means.

56. With respect to delayed and non-reporting of suspicious transactions (STRs), the authorities stress that Legislative Decree 231/2007 establishes the obligation to report without delay. Any unjustified delay in submitting STRs is treated as failure to report. Fines in a percentage ranging from 1 to 40% of the total amount of the non-reported transaction may apply. In 2010, the FIU has initiated 23 administrative proceedings dealing with violations to the obligation to report suspicious transactions (there were 16 in 2009 and 28 in 2008, respectively). In 2009, sanctions were imposed in 34 cases; the total amount of the imposed administrative fine was 5,961,201 EUR. Finally, in order to improve the quality and the timeliness of STRs, a new electronic system for reporting suspicious transactions has been developed; it was presented to reporting entities in November 2010 and entered into force in May 2011.
57. GRECO notes that, with respect to the first part of the recommendation, cooperation and information exchange between law enforcement bodies and the FIU have been enhanced through the establishment of memoranda of understanding and the development of practical arrangements to share data in a swifter manner. With respect to the second part of the recommendation, GRECO accepts the explanations provided by the authorities as to the legislative provisions

concerning instances of delayed and non-reporting, as well as the sanctions which are being applied accordingly. GRECO further welcomes the initiative taken by the authorities to ensure prompter transmission of STRs through an electronic system, which should assist in addressing the delays criticised in the Joint First and Second Round Evaluation Report (paragraph 87).

58. GRECO concludes that recommendation ix has been implemented satisfactorily.

### **Recommendation XI.**

59. *GRECO recommended that with regard to access to information: (I) an evaluation be conducted and appropriate steps taken to ensure that local administrations are adhering to the requirements for access to the information under their control; (II) that an evaluation of the law be conducted to determine whether the requirement of motivation is improperly limiting the ability of the public to judge administrative functions where knowledge of a pattern or practice of individual decisions would provide substantial information with regard to possible corruption and to make that evaluation and any recommendations public, and (III) that, in order to avoid an appeal to the backlogged administrative courts, consideration be given to providing the Commission on Access to Information with the authority, after a hearing, to order an administrative body to provide access to requested information.*
60. The authorities of Italy highlight the importance attached in the Brunetta reform to transparency of public administration and the numerous activities to open up administrative proceedings and files to allow for easier, meaningful and swifter consultation by the general public, including through e-government initiatives and the so-called Public Network System. With respect to access to information held by local authorities, this is regulated by law. With respect to the requirement of motivation when requesting public documentation not published, this is a matter subject to political assessment which is ultimately to be addressed through legislative amendments, if necessary; so far, the requirement of motivation is no longer applicable with respect to information on environmental and landscape matters,

as well as with respect to administrative information held by local authorities. In connection with providing the Commission on Access to Administrative Documents with the authority, after a hearing, to order an administrative body to provide access to requested information, the Commission has repeatedly asked the Government and the Parliament to allow for such a mechanism, but this request has not been met as yet. That said, the Commission has been vested with decisional powers and this has reportedly led to an increasingly growing number of citizens' complaints being solved by the Commission directly, without having to have recourse to the administrative courts (unless the public administration at stake does not comply with the Commission's decision to grant access to documents).

61. GRECO acknowledges the activities performed to improve transparency of administrative information and to facilitate public access to such information through, *inter alia*, greater use of website resources and other means. These measures were already underway, and acknowledged, at the time of adoption of the Joint First and Second Round Evaluation Report; the authorities should undoubtedly be praised for the activities taken in the last couple of years to pursue their efforts in this area. That said, recommendation xi aimed at tackling some particular weaknesses identified with respect to the implementation of Law 241/1990 on Access to Administrative Documents (as detailed in paragraphs 143 and 144 of the Joint First and Second Round Evaluation Report). GRECO notes with regret that no steps have been taken, or are even planned, to perform any of the concrete actions called for in recommendation XI.
62. GRECO concludes that recommendation XI has not been implemented.

### **Recommendation XII.**

63. *GRECO recommended that, when continuing to take steps to address the length of proceedings and the backlog of administrative appeals, the authorities specifically consider the formal institution of alternatives to an appeal to the courts, such as alternate dispute resolution.*

64. The authorities of Italy report on a comprehensive reform of the administrative procedure leading to the adoption of Legislative Decree 104 of 2 July 2010 (new Administrative Procedure Code), which entered into force on 16 September 2010. The Decree introduces measures to tackle the backlog of administrative courts. It aims at ensuring the principles of reasonable time of the process, concentration and effectiveness. It reportedly provides claimants with new protection tools (concise procedure with effective safeguards, reasonable length of trial, cross-examination, extension of the range of acceptable evidence, etc.). One of its most relevant novelties is said to be the introduction of a so-called “preventive procedure”, i.e. suspension of the effects of the contested administrative measure waiting for the final decision, expedited timeframes of this process (the contestant can obtain a preventive decision within a month; likewise, a decision on the merits of the case can be obtained within the same time limit of a month once the simplified decision is adopted). Concerning administrative procedures relating to public procurement, the Decree provides for accelerated timeframes, as well as the inclusion of a mandatory standstill period which occurs between the purchaser’s decision to award a contract and the actual awarding of the contract so that aggrieved purchasers may seek redress before entering into contract. With specific reference to the appeal phase, measures have been put in place to prevent delays in the length of the proceedings before coming to a final decision, e.g. statutory deadlines and means of appeal, prohibition of commencement of requests, exceptions, new evidence and new arguments on judicial documents not contested at the outset.
65. The authorities further add that they have considered the introduction of an alternate dispute resolution system and that this is still a possibility, once the reform of the administrative procedure is further tested (as noted above, the reform was launched in July 2010, and therefore, time is needed to assess which additional measures may be needed in this field) and in the light of the experience gained with the recent introduction of mediation in civil and commercial matters.



66. GRECO takes note of the reform undertaken to improve the functioning of administrative justice, including by providing for shorter deadlines to ensure the timeliness of the relevant procedures. With respect to the backlog of administrative appeals, GRECO notes that alternate dispute resolution is not available under Legislative Decree 104/2010; however, certain novelties have been introduced to tackle the problem, for example, by excluding the possibility of presenting new evidence/new arguments on appeal, which had not been adduced during the first degree. GRECO acknowledges the reported developments in this field and is hopeful that the new legislative measures adopted will soon lead to concrete results in addressing what is generally acknowledged as a key challenge in Italy<sup>7</sup>. GRECO further notes that the authorities do not exclude the introduction of an alternate dispute resolution system in administrative proceedings in the light of the experience gained with mediation in civil and commercial matters. The authorities may wish to keep GRECO informed of any new development in this respect.
67. GRECO concludes that recommendation xii has been dealt with in a satisfactory manner.

[omissis]

#### **Recommendation XIV.**

72. *GRECO recommended that (I) consistent and enforceable ethical standards be required for all officials within the public administration (including managers and consultants) at all levels of government; (II) steps be taken to provide for a system of timely discipline for violating these standards without regard to a final criminal conviction; and (III) all individuals subject to these standards be provided with sources of training, guidance and counselling concerning their application.*
73. The authorities of Italy reiterate the emphasis that the Brunetta reform places upon integrity, accountability and legality of public administration. Italy has opted for a collective bargaining system by which legal provisions on employment conditions are implemented through collective

agreements. Codes of Conduct, including provisions on conflicts of interest, are appended to the relevant collective agreements; they are all largely uniform in their contents, including insofar as disciplinary action is concerned. The principle of consistency and enforceability of ethical standards and disciplinary action in case of misconduct is enunciated in Decree 150 of 27 October 2009 (Article 68), which also restricts the possibilities for collective bargaining in this area. Concerning ethical standards for managers, these are included in the 2006-2009 collective labour agreement for executive personnel. The authorities add that the Brunetta reform has increased the level of responsibility of managers; they can be subject to, *inter alia*, economic sanctions in case of failure to comply with their obligations, in particular, with regard to management and supervision of human resources (e.g. conduct, productivity, absenteeism of subordinates). Consultants are assimilated, when signing a contract with public administration for the development of public services, to public officials in so far as the applicability of deontological and conflicts of interest provisions is concerned. In case of infringement of ethical provisions, sanctions can apply, as stipulated in the contract signed with the relevant administration; the applicable penalty may well entail termination of the contract.

74. The authorities further state that steps have been taken to streamline disciplinary proceedings. In particular, Decree 150 of 27 October 2009 (Article 69) provides for a system of discipline in cases of malpractice in public administration, independently of a final criminal conviction. The following tables show some of the results obtained by the Inspectorate of Public Administration in this area to date:

| Administrations          | Disciplinary proceedings<br>Jan./June 2010 | PROCEEDING INITIATED AND<br>SUSPENDED FOR JUDICIAL<br>PROCEEDING | PENALTIES INFLICTED  |  |             |   |   |           |                               |
|--------------------------|--|--|--|--|-------------|---|---|-----------|-------------------------------|
|                          |  |  | Suspended for the<br>beginning of a<br>judicial proceeding | Average n° days<br>between start and<br>suspension | Concluded   | Average duration<br>(days) of<br>proceeding | Minor penalties<br>Suspended from<br>work | Dismissed | Cases dismissed/<br>acquitted |
| Ministries &<br>Agencies | 355  | 80   | 3,9  | 258  | 88,6        | 123   | 47  | 14        | 74                            |
| Various public<br>bodies | 174  | 11   | 49   | 156  | 32,5        | 87  | 38  | 18        | 13                            |
| Provinces                | 16   | 0  | 42   | 16   | 65          | 12  | 3   | 1         | 0                             |
| Municipalities           | 115  | 12   | 5,8  | 102  | 38,4        | 59  | 15  | 4         | 24                            |
| ASLs &<br>Hospitals      | 316  | 12   | 32,3   | 297  | 41,4        | 121   | 98  | 12        | 66                            |
| Universities             | 51   | 0  | 0  | 50   | 71,2        | 16  | 27  | 1         | 6                             |
| Schools                  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0           | 0   | 0   | 0         | 0                             |
| <b>Total</b>             | <b>1027</b>                                | <b>115</b>   | <b>19</b>  | <b>879</b>   | <b>48,2</b> | <b>418</b>                                  | <b>228</b>                                | <b>50</b> | <b>183</b>                    |

| Administrations       | Percentage of proceedings<br>initiated & suspended | Percentage of proceedings<br>initiated & concluded | Severe penalties inflicted<br>(suspension from<br>work/di dismissal) |
|-----------------------|--|--|--|
| Ministries & Agencies | 23%  | 73%  | 24%  |
| Various public bodies | 6%   | 90%  | 36%  |
| Provinces             | 0%   | 100%   | 25%  |
| Municipalities        | 10%  | 89%  | 19%  |
| ASLs & Hospitals      | 4%   | 94%  | 37%  |
| Universities          | 0%   | 98%  | 56%  |
| Schools               | 0%   | 0%   | 0%   |
| <b>Total</b>          | <b>11%</b>   | <b>86%</b>   | <b>32%</b>   |

\* As for information provided by the respective administrations, as of 29 September 2010, 33 disciplinary proceedings were ongoing.

75. As for training activities, the authorities highlight that a training programme, entitled “Towards a Culture of Integrity in Public Administration”, with a budget amounting to 12.8 million EUR<sup>8</sup>, is being developed by the Italian School of Public

Administration and Formez (the in-house firm of the Civil Service Department). This programme deals, *inter alia*, with seminars concerning integrity and transparency of public administration; it aims at bringing together citizens, students and public administration institutions (officials) in an effort to build a shared culture of integrity (<http://integrita.sspa.it/>). From May 2010 to May 2011, the Italian School of Public Administration has trained over 1,270 officials on ethics, transparency and the prevention of malpractice in daily work.

76. GRECO takes the view that good progress has been made by the authorities to meet the different components of recommendation XIV. Ethical standards have been spelled out for managers and greater responsibility has been entrusted to these categories of persons to further promote a culture of integrity within public administration. Likewise, the authorities confirm that consultants/freelancers exercising public administration functions are bound by the same ethical standards as public officials themselves. With respect to the observance of codes of conduct and the commencement of disciplinary proceedings in the event of malpractice, GRECO welcomes the efforts undertaken by the authorities to streamline disciplinary action and to restrict the possibilities for collective bargaining in this area, with a view to better ensuring consistency and enforceability of deontological/disciplinary provisions, as per the provisions of Decree 150 of 27 October 2009. Finally, regarding training, GRECO is pleased to note that significant resources have been allocated to this effect. GRECO acknowledges the multidisciplinary training developed so far to enhance integrity and transparency of public administration. GRECO is trustful that efforts will be pursued in this area, in particular, by ensuring not only ongoing training of public officials, but also by further developing concrete guidance and counselling tools/mechanisms concerning the application of ethical obligations.
77. GRECO concludes that recommendation XIV has been implemented satisfactorily.

**Recommendation XV.**

78. *GRECO recommended that a publicly announced, professionally embraced, and if possible, an enforceable code of conduct be issued for members of Government, and that such code of conduct include reasonable restrictions on the acceptance of gifts (other than those related to protocol).*
79. The authorities of Italy indicate that a specific code of conduct for members of Government has not been issued. The authorities further claim that the Code of Conduct of public officials (Decree of 28 November 2000) applies to members of Government, including the relevant provisions concerning gifts (Article 3). Law 215/2004 regulates conflicts of interest of members of Government. 80.
80. GRECO regrets that no steps have been taken to address recommendation XV and thereby adopt a publicly announced, professionally embraced, and (if possible) enforceable code of conduct for members of Government. As stressed by the Joint First and Second Round Evaluation Report (paragraph 151), the conduct of the most senior leaders within any level of government sets the tone for the rest of public administration and most easily enhances or undermines the public's trust. It is essential to make it unequivocally clear (to both the general public and the high officials concerned) that these officials fall under strict integrity standards. Against this background, GRECO notes that the authorities are now of the view that members of Government would be covered by the Code of Conduct of public officials. However, this information departs from the analysis of the Joint First and Second Round Evaluation Report, which stressed that there was no code of conduct applicable to members of Government and members of Parliament, other than the application of criminal laws, and the rules contained in Decree of the Council of Ministers of 20 December 2007 concerning protocol gifts, as well as in Law 215/2004 regarding conflicts of interest.
81. With respect to members of Parliament, GRECO refrained from issuing a formal recommendation (since this matter is outside the scope of the Joint First and Second Round Evaluations), but

was hopeful that parliamentarians would give serious consideration to the elaboration of a code of conduct as a public signal of their commitment to high integrity. This issue will be examined in the course of the Fourth Evaluation Round.

82. GRECO takes note of the information provided and concludes that recommendation XV has not been implemented.

### **Recommendation XVI.**

83. *GRECO recommended that (I) a clear and enforceable conflict of interest standard be adopted for every person who carries out a function in the public administration (including managers and consultants) at every level of government; and (II) a financial disclosure system or systems applicable to those who are in positions within the public administration which present the most risk of conflicts of interest be instituted or adapted (as the case may be) to help prevent and detect potential conflicts of interest.*
84. The authorities of Italy state that with respect to rules on conflicts of interest of public officials (including executive/managerial posts, i.e. so-called “*dirigenti*”), these are included in the codes of conduct and discipline attached to the relevant collective agreements. Consultants are assimilated, when signing a contract with public administration for the development of public services, to public officials in so far as the applicability of deontological and conflicts of interest provisions is concerned. Additional rules on conflicts of interest are contained in Legislative Decree 150/2009 (Article 52, as developed by Circulars 1 and 11 of 2010 and Directive 2/2010) with particular reference to managers who have held office, or performed consultancy tasks, in political parties or trade union organisations. Further rules to prevent conflicts of interest are expected to be adopted in the framework of the Anticorruption Bill. As previously indicated (see paragraph 73), Decree 150 of 27 October 2009 (Article 68) has restricted possibilities for collective bargaining in this area in order to ensure consistency and enforceability of the codes. As for advice/counselling on conflicts of interest, the Ministry for Public Administration and Innovation has issued circulars on implementation of the principles of transparency and sound administration.

85. The authorities add that, with respect to rules on conflicts of interest of holders of Government office, these are contained in Law 215/2004. The Italian Competition Authority is responsible for overseeing compliance with its provisions. Despite some difficulties in the establishment of the conflict of interest standard – which were also conveyed by the Italian Competition Authority to Parliament – very positive results have allegedly been recorded in this field since the entry into force of Law 215/2004: around 81% of incompatibility instances have been voluntarily removed by the relevant members of Government, 14% have been removed following a recommendation of the Italian Competition Authority, and 5% have been removed pursuant to formal infringement proceedings. Finally, the authorities stress that a financial disclosure system exists for holders of Government office; all persons have complied with their obligation to submit asset declaration forms.
86. GRECO takes note of the information provided. With respect to recommendation XVI(I), GRECO welcomes the fact that provision has been made in law to restrict the possibilities for collective bargaining concerning ethical and conflicts of interest rules of public officials (including managers and consultants) with a view to better ensuring consistency and enforceability of such norms. With particular reference to holders of Government office, nothing substantially new has been added. GRECO recalls its concern that, while the description in Law 215/2004 of what constitutes an incompatibility is reasonably clear, the conflict of interest standard is not (paragraph 153, Joint First and Second Round Evaluation Report). GRECO notes that the authorities admit this problem, but have not taken any concrete step to address it so far.
87. Concerning implementation of recommendation XVI(II), GRECO is of the firm opinion that much more needs to be done. As already indicated in paragraph 76, key importance must be attached to the development of guidance and counselling tools/mechanisms concerning the application of ethical obligations, including on conflicts of interest. GRECO recalls that the Joint First and Second Round Evaluation Report reflected on the lack of a system to provide consistency in

interpretation, training or guidance across the public service (paragraph 154). As recommendation XVI(II) outlines, the use of the existing financial disclosure system, as a tool to help prevent and detect potential conflicts of interest, will certainly be of added value in this field. No action in this respect has been taken so far by the authorities.

88. GRECO concludes that recommendation XVI has been partly implemented.

### **Recommendation XVII.**

89. *GRECO recommended that appropriate restrictions relating to the conflicts of interest that can occur with the movement in and out of public service by individuals who carry out executive (public administration) functions be adopted and implemented.*
90. The authorities of Italy report that amendments to the Anticorruption Bill (see paragraph 10 for details) were proposed on 27 September 2010 to regulate pantouflage by proposing a “cooling-off period” of 3 years in which public officials, who have exercised authoritative or negotiation powers on behalf of public administration, must refrain from working for private bodies who are the recipients of the activity of public administration by virtue of those same powers. Any contract or work assignment agreed in violation of the aforementioned provisions is null and void, and the private bodies who have signed or agreed to such contract/work assignment shall not be awarded any contract with public administration in the three following years (amendment 2.0.1 to Article 35, paragraph 16-bis).
91. GRECO takes note of the proposed amendments to the Anticorruption Bill to address the issue of pantouflage; this is a step forward which needs to be effectively materialised in law. Furthermore, GRECO considers that the proposed amendments, if adopted, would still fall short of the objective pursued by recommendation XVII: they are very limited in scope and do not address the whole spectrum of conflicts of interest that can occur with the movement in and out of public service by individuals who carry out public administration functions. In addition, when



regulating pantouflage, the authorities will also need to develop the necessary implementation arrangements giving effect to the relevant legal provisions on the matter, for example, with respect to prior approval and/or reporting mechanisms of intended or current post-service activities, penalties/enforcement, etc. Furthermore, it is important that any legal provisions which may be adopted in this area is accompanied with guidance to public officials on practical cases involving the ethical dilemma which may appear in situations where they move into a similar, linked or even competing private entity, directly or shortly after leaving the public service.

92. GRECO notes that recommendation XVII called for appropriate provisions on pantouflage to be adopted and implemented, given the state of affairs described above, it is evident that none of the requirements of the recommendations has been met.
93. GRECO concludes that recommendation XVII has not been implemented.

### **Recommendation XVIII.**

94. *GRECO recommended that an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within public administration (whistleblowers) be instituted.*
95. The authorities of Italy indicate that an operational agreement was signed between Transparency International and the National Anticorruption Authority to undertake a study on the institution of whistle-blowing (this is part of an international study, which will also comprise a section on Italy). The study should look into the existing situation, its efficacy to protect whistleblowers, and further improvements needed. In addition, the so-called Anticorruption Bill (see paragraph 10 for details) is to include provisions on whistleblower protection; amendments to the Bill were proposed on 27 September 2010 to refer to the need to protect whistleblowers from retaliatory action (amendment 2.0.3 introducing Article 2-bis, which states that a civil servant who reports cases of illicit conduct, discovered in the performance of his/her duties, shall not suffer any form of discrimination).

96. GRECO takes note of the update provided. It takes the view that the action taken in this domain remains rather limited so far. A study on the state of play concerning whistleblower protection in Italy, including proposals for improving the system, as necessary, is yet to be completed. Moreover, GRECO considers that the proposed amendments to the Anticorruption Bill with respect to whistleblower protection, although representing a possible step forward in this area, would, if adopted, still fall short of the objective pursued by recommendation xviii. In particular, the legislative provisions enshrining the principle that whistleblowers are to be protected from retaliatory action, must be accompanied with a more comprehensive/detailed protection framework for civil servants reporting suspicions of corruption in good faith, including concrete provisions on how reporting can be done in practice (e.g. internal/external reporting lines, confidentiality assurances, degree of suspicion) and the relevant mechanisms to protect them from retributive action (e.g. authorities and systems for enforcing protection, forms of compensation).
97. GRECO concludes that recommendation XVIII has not been implemented.

[omissis]

### **Recommendation XX.**

101. *GRECO recommended to consider the possibility of establishing bans on holding executive positions on legal persons in all cases of conviction for serious corruption offences, independently of whether these offences were committed in conjunction with abuse of power or in violation of the duties inherent to a given office.*
102. The authorities of Italy report that specific action to implement recommendation XX will be considered in the framework of future ratification of the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173), as well as effective implementation of the EU Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on Combating Corruption in the Private Sector.

103. GRECO notes that the possibility of establishing bans on holding executive positions in legal persons in all cases of conviction for serious corruption offences, independently of whether these offences were committed in conjunction with abuse of power or in violation of the duties inherent to a given office, is yet to be considered. GRECO urges the authorities to pay due attention to this question, as recommended.
104. GRECO concludes that recommendation XX has not been implemented.

[omissis]

### III. CONCLUSIONS

114. **In view of the above, GRECO concludes that Italy has implemented satisfactorily or dealt with in a satisfactory manner less than half of the 22 recommendations contained in the Joint First and Second Round Evaluation Report.** Recommendations IX, XIV and XXII have been implemented satisfactorily and recommendations II, IV, VI, VII, XII and XIII have been dealt with in a satisfactory manner. Recommendations I, III, V, VIII, X and XVI have been partly implemented. Recommendations XI, XV, XVII, XVIII, XIX, XX and XXI have not been implemented.
115. GRECO notes that certain progress has been made to tackle some of the 22 recommendations issued to Italy, in particular, as regards the on-going reform of public administration, aimed at enhancing its transparency and efficiency, as well as the fight against money laundering. Steps have also been taken to pursue training on corruption detection and investigation, as well as to further develop centralised databases to facilitate knowledge sharing and information exchange between law enforcement officials. That said, GRECO finds that the current level of implementation leaves considerable room for improvement. Ratification of the United Nations Convention on Corruption (UNCAC) took place in 2009, but Italy has not yet acceded to any of the relevant Council of Europe instruments in the fight against corruption (i.e. the Criminal Law Convention on

Corruption and its Additional Protocol, and the Civil Law Convention on Corruption). Future anticorruption measures are programmed, notably through a new anticorruption framework law which, if adopted, could facilitate more coordinated action in this field (through, *inter alia*, the development of a national anticorruption plan, a national anticorruption network and an observatory of corruption phenomena). In this connection, an Anticorruption Bill was approved by the Government in March 2010; however, a year has elapsed and the law has not yet been adopted. Moreover, GRECO regrets that certain areas have received no or insufficient attention so far, notably, with respect to, *inter alia*, the adoption of codes of conduct for members of Government, the prevention of conflicts of interest, the protection of whistleblowers, and the strengthening of anticorruption provisions in the private sector. More needs to be done to effectively convey to the public at large the message that no impunity is tolerated in the fight against corruption; such a message must be based on concrete and determined actions. Consequently, GRECO urges the authorities to persist in their efforts to make sure that the outstanding recommendations are dealt with in an expeditious manner.

116. GRECO invites the Head of the Italian delegation to submit additional information regarding the implementation of recommendations I, III, V, VIII, X, XI, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX and XXI by 30 November 2012.
117. GRECO invites the authorities of Italy to authorise, as soon as possible, the publication of the report, to translate the report into the national language and to make this translation public.

---

<sup>1</sup> The Anticorruption Bill has been discussed by the Senate on five occasions in April and May 2011. The authorities expressed their hope that it would be adopted (together with a decision to accede to the relevant Council of Europe instruments in the fight against corruption) in the last quarter of 2011.

[...]

<sup>7</sup> See also Interim Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe (CM/ResDH(2010)224) pointing at the excessive length of civil, criminal and administrative proceedings in Italy.

<sup>8</sup> About 3.2 million EUR has already been spent since 2008, while the remaining 9.6 million EUR refers to activities to be performed by 2012.

## 2. GRECO, *Evaluation Report on Italy*, 2 luglio 2009.

### I. OVERVIEW OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN ITALY

#### a. Description of the situation

##### Perception of corruption

5. According to a 2007 study on the phenomenon of corruption in Italy, which was carried out by the High Commissioner against Corruption, corruption in public administration is widely diffused and favoured by some specific features of the Italian administrative system, such as a recruitment and promotion scheme that suffers from a certain obscurity and inefficiency. The High Commissioner study also refers to other research pointing out that, in Italy, corruption is deeply rooted in different areas of public administration, in civil society, as well as in the private sector: the payment of bribes appears to be common practice to obtain licenses and permits, public contracts, financial deals, to facilitate the passing of University exams, to practice medicine, to conclude agreements in the soccer world, etc<sup>6</sup>.
6. Another study of the High Commissioner against Corruption, issued in June 2006, recognises that there are sufficient grounds to believe that connections exist between corruption and organised crime, in particular, at local level and in the Southern regions of Italy (Mezzogiorno area). Likewise some areas of public administration are more affected than others, especially those where local officials' influence on decisions of an economic nature is relatively high. The study highlights some areas of public administration where the risk is particularly prominent, notably, urban planning, environment (as illustrated for example, in waste management processes particularly in the area of Naples), public procurement (domestic and EU cohesion and structural funds), health sector, judiciary (a 65% increase in reported corruption cases within the judiciary was recorded between 2005 and 2006), etc<sup>7</sup>.

7. In the Transparency International index 2008, Italy ranked 55 out of 180 countries (and 26 among 31 European countries), with a score of 4.8 out of 10 (compared to 5.2 out of 10 in the 2007 index)<sup>8</sup>. A Chapter of Transparency International exists in Italy since 1996.

#### Major anti-corruption initiatives

8. Italy does not have a specifically coordinated anti-corruption programme. However, the authorities have referred to a series of measures which are thought to have had a significant impact in this area, such as the introduction of administrative liability of legal entities (including both sanctions for offences committed by companies, as well as incentives to set in place corruption prevention/ethical self-regulatory schemes), the establishment of a specialised anticorruption service, etc.
9. In particular, the High Commissioner against Corruption was created in 2003 and started to operate in 2004. The High Commissioner was entrusted to carry out a three-fold task: (1) regular review of legal instruments and administrative practices in the prevention and fight against corruption; (2) identification of critical areas; (3) assessment of the degree of vulnerability of public administration to corruption and associated criminal behaviour. The High Commissioner was furthermore empowered to carry out fact finding administrative investigations (ex-officio or upon request of a public administration body), develop analyses and studies on the problem of corruption, and monitor contractual and expenditure procedures with a view to preventing misuse of public money. In June 2008, as part of a stated Government plan to rationalise public expenditure and reorganise administrative structures, the High Commissioner against Corruption was abolished with effect of 25 August 2008<sup>9</sup>. Pursuant to a Decree of the Prime Minister, the functions of the High Commissioner against Corruption were, on 2 October 2008, transferred to the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) within the Ministry for Public Administration and Innovation – Department of Public Administration (under the auspices of the Presidency of the Council of Ministers).

[omissis]

## b. Analysis

10. Despite the clear commitment of judges and prosecutors to deal effectively with instances of corruption, there was a widely shared perception among the GET's interlocutors (both from civil society and governmental bodies) that corruption in Italy is a pervasive and systemic phenomenon which affects society as a whole. This perception is echoed in a number of scientific studies, which analyse inter alia empirical data concerning the number of cases and their distribution (per sector of activity and per region), as well as trends concerning corruption. The information gathered by this research suggests that corruption is not confined to a single area of activity or territory; in Italy, numerous sectors are affected by the problem. Italy has seen a significant number of corruption cases concerning prominent political figures, high officials and business leaders. That said, a number of initiatives have been taken in the last decades to curb this phenomenon. In fact, after the post-industrial boom in the 60s and the 70s, Italy went through a period of economic expansion which bred malpractices in the conduct of private and public affairs, power struggles and political corruption. The system collapsed at the beginning of the 90s, following the well known Bribesville scandal (Tangentopoli) and the Clean Hands (Mani Pulite) anti-corruption investigations led by a number of determined and committed judges and prosecutors. This was the turning point for noticeable changes in the anti-corruption arena: it represented the awakening of civil society – no longer willing to accept the social and economic costs of corruption – which backed the official initiatives in search of legality and transparency in public affairs.
  
11. A considerable arsenal of legislation has been passed (especially in the 90s) to set in place a repressive framework for corruption, including the criminalisation of new forms of crime involving public officials (Laws 86/1990 and 181/1992 on amendments to the Penal Code concerning offences against public administration), the introduction of corporate liability also applicable to corruption offences, a special confiscation

regime for bribery offences, a system of professional bans for convicted persons bidding in public tenders, etc.; moreover, regulations were toughened whenever offences were committed in connection with organised crime (mafia-type crimes). The statistics provided by the Italian authorities concerning convictions for corruption-related offences (see paragraph 19), illustrate the momentum gained in the 90s when numerous anticorruption investigations were conducted and offences effectively punished; they also point at a very sharp decrease in the number of convictions in the current decade. The interpretation of these statistics is a matter of debate, but the GET heard that some concern has arisen in the last years as to emerging challenges in the fight against corruption, including new and more complex techniques of criminals to circumvent existing legislation, prosecutions being repeatedly time barred, etc. In this context, while the repressive legislation in place (and the very hard work of magistrates to apply it) may have had a decisive effect at the time of its adoption, it would appear that more elaborate long-term solutions and arrangements are needed at present, including by better developing anticorruption preventive mechanisms.

12. On the preventive side, the measures introduced have been, in the GET's opinion, more timid; more needs to be done to effectively launch an overarching anticorruption programme. This requires a long term approach and sustained political commitment; combating corruption has to become a matter of culture and not only rules. The authorities, in their responses to the Evaluation questionnaires, referred to the creation of the High Commissioner in 2003 as a key achievement in the preventive area. The High Commissioner was abolished during the summer of 2008, and its tasks were transferred to the newly created Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) within the Ministry of Public Administration and Innovation. This latter Ministry had fixed as its main priority the development of a so-called "Transparency Initiative". The GET notes that the "Transparency Initiative" has so far focused on efficiency of the public sector, and more particularly, on the problems of low productivity, absenteeism and quality of service. While these are areas that merit attention, it would be



useful to devote additional thinking to the development of integrity/anti-corruption models within public administration (for specific recommendations in this area, see under Theme V, paragraphs 141 to 156). For this reason, the GET is hopeful, that the SAeT will be able not only to act as a coordinating institution of the various anti-corruption activities of public authorities, but also to push forward a coordinated, coherent and effective anticorruption policy, and that such a policy will find the primordial position it undoubtedly deserves in the ongoing reform to enhance the integrity and transparency of public service.

13. The GET further acknowledges the involvement and commitment of the private sector in the fight against corruption; this involvement is self-critical and concrete. The GET was particularly pleased to note the initiatives of, for example, the Confederation of the Italian Industry (Confindustria) and the Chambers of Commerce – with whom the GET met during the on-site visit – including inter alia the promotion of integrity codes and internal monitoring machinery by Italian firms, the pursuing of policies threatening to expel members who pay protection money to the mafia (so-called *pizzo*), the development of training programmes and information materials concerning corruption risks and ways to prevent them, etc. These attempts to clean up commercial transactions need to be supported and encouraged; mutual feedback and experience exchange mechanisms are to be strengthened between the public and the private sector so that their activities are reinforced and their achievements conveyed to the general public. In this connection, the GET wishes to emphasise that in a generalised environment of public distrust and scepticism inertia as to the effectiveness of the fight against corruption, it is crucial that citizens are made aware of the measures taken and the results obtained; similarly, anti-corruption policies will only be effective if public officials at all levels are involved in the process and receive precise information about the relevant anticorruption mechanisms introduced. The GET recommends that the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) or other competent authority, with the involvement of civil society, develop and publicly

articulate an anticorruption policy that takes into consideration the prevention, detection, investigation and prosecution of corruption, and provides for monitoring and assessment of its effectiveness.

14. Italy has signed, but not ratified the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173; hereinafter “the Convention”). The GET was informed that the legislation to enable Italy to ratify this instrument is presently before Parliament, but its interlocutors could not give any indication of when the process is likely to be completed. Since Italy has both signed the Convention and introduced legislation to make ratification possible, the only real question about ratification by Italy is its timescale. Whilst refraining, under the circumstances, from making any recommendation, the GET encourages Italy to complete as soon as possible the legislative process which it has begun, so that the Convention can be ratified in early course.
  
15. The GET came across a number of details with respect to the incrimination of corruption offences provided for in the Penal Code that need to be adjusted in order to ensure full compliance of Italian legislation with the Convention. For example, trading in influence is not criminalised. With respect to bribery in the private sector, conflicting views were expressed during the on-site visit (as well as in the initial responses to the Evaluation questionnaires delivered by the Italian authorities) as to whether this offence was indeed criminalised by Italian legislation. When reading the key provision referred to in this area, i.e. Article 2635 of the Civil Code on breach of trust, the GET noted some important shortcomings, for example, this provision only refers to a limited number of persons (managerial positions, but not any other worker or employee of the company) and its scope is limited to those bribery cases causing damage to the company. The GET wishes to emphasise that criminalising all forms of corruption in accordance with international standards would send a clear signal to the public and the international community that corruption is unacceptable in Italy. The GET recalls that the transposition and implementation of the Convention is examined in depth in

GRECO's Third Evaluation Round to which Italy will be submitted at a later stage. For this reason, and in line with standing practice, GRECO refrains from issuing recommendations on this matter at this stage.

16. The GET further notes that some of the interlocutors met during the on-site visit said that Italian anti-corruption law suffers from a confusingly large number of legislative texts (corruption-related provisions are dispersed in the Penal Code, the Civil Code, commercial and fiscal law, etc.) and expressed a wish for streamlining of these into a single legal source. Others did not perceive any problem in this area. Whilst recognising that the organisation of its legislation is a matter which is exclusively for the Italian Government, having regard for the fact that Italy has signed the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) and is in the process of legislating to permit accession to the Convention, the GET recommends **that the existing and new legislation which is to ensure that Italian law satisfies the requirements of the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) be reviewed to ensure that it is sufficiently practicable for practitioners and courts to navigate and use.**

[omissis]

## V. PUBLIC ADMINISTRATION AND CORRUPTION

### a. Description of the situation

#### *Definitions and legal framework*

88. Legislative Decree 165/2001 on General Rules Governing the Work of Public Officials lays out an extensive definition of public administration: “any State administration including schools and institutions of any type and level and educational institutions, autonomously regulated State enterprises and administrations, Regions, Provinces, Municipalities, consortiums of municipalities in mountain areas, as well as their consortiums and associations, University institutions, autonomous institutions for council housing, Chambers of

Commerce, Industry, Agriculture and Crafts and their associations, any national, regional and local non-economic public body, Public Health Service's administrations, enterprises and bodies, the Agency representing public administrations in negotiations (ARAN) and the Agencies set out in Legislative Decree No. 300 of 30th July 1999" (e.g. fiscal agency, customs agency, etc) fall into the category of public administration. It is generally accepted that this definition is to be understood in its broadest scope: the afore-mentioned list of institutions not being exhaustive and the concept of public administration being subject to further jurisprudential interpretation. In particular, the authorities indicate that the notion of public administration comprises any entity, even if of a private nature, discharging public functions such as State-controlled companies. According to the Annual Report to Parliament on the State of Public Administration, of 31 December 2006, there were a total of 3,420,729 persons working in the Italian public service (3,081,685 with an indefinite-term contract and 338,864 with a fixed-term contract, respectively). Italian public administration differentiates between senior public officials with leadership/managerial positions (*dirigenti*) and other public officials (*dipendenti*). In addition, the use of consultants for public administration related tasks was common practice until very recently; one of the objectives of the current Government is to limit the use of this type of contracts<sup>30</sup>. In this connection, the Ministry for Public Administration and Innovation posted, on its website, a list of consultants (and their consultancy fees) who had been hired in 2006 to carry out projects/activities for public administration; these amounted to a total of 263,089 consultants.

89. The Constitution establishes the values and principles on which public administration activity is to be based, including efficiency, loyalty, impartiality, as well as direct liability of public officials. Apart from the Constitution, the main provisions regulating the competence, organisation and activities of public officials are contained in the Civil Code, Legislative Decree 165/2001 on General Rules Governing the Work of Public Officials, Law 300/1970 on the Worker's Statute and the relevant collective labour agreements.

90. A public administration reform, aimed at inter alia promoting good governance, enhancing efficiency and accountability of Government as well as improving participation and empowerment of citizens in the conduct of public affairs, started in the early 1990s<sup>31</sup> and is ongoing. In May 2008, the Government issued Guidelines on the Reform of Public Administration emphasising the need to introduce private sector efficiency models within public service, including by enhancing transparency and accountability, by promoting mobility, by developing e-administration (through interoperability of databases, one-stop-shop systems, call centres and help lines, provision of electronic information, etc.) and by simplifying and speeding up disciplinary proceedings in cases of misconduct<sup>32</sup>.

#### Anti-corruption policy

91. As already indicated in the first part of the report, Italy does not have a coordinated anticorruption programme. No methodology is currently in place to estimate the efficiency of anticorruption measures specifically targeting public administration.
92. A specialised anti-corruption body, i.e. the High Commissioner against Corruption, started to operate in 2004, but ceased to exist in August 2008 (for details, see paragraph 9); its tasks were transferred to the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) within the Ministry for Public Administration and Innovation. The stated reason for the abolishment of the High Commissioner and the subsequent transfer of its tasks to the SAeT was that it was done for cost-saving reasons. The SAeT has now a staff of 17 persons (as compared to the 57 employees of the High Commissioner), and is starting to agree Memoranda of Understanding with other bodies entrusted with key responsibilities in the fight against corruption<sup>33</sup>. The GET was provided during the on-site visit with a general presentation of the SAeT, comprising an organigramme and a list of tasks and outputs, including short-term deadlines. In February 2009 after the visit of the GET, the SAeT submitted its First Report to Parliament (the SAeT is to submit quarterly reports to

Parliament on its activities and plans). The Report identifies a number of areas and tasks underscoring the guidance and coordination function, with respect to the development of targeted anti-corruption and transparency policies by the different public administrations, which the SAeT is to play in the future (based on a methodology of hub and spoke). It is planned that the SAeT will elaborate, on an annual basis, a general anticorruption strategy, which is to take stock of best practices undertaken at sectorial level.

### Transparency

93. Access to administrative documents is mainly regulated by Law 241/1990 and Presidential Decree 184/2006, which apply to administrative State bodies, including special and autonomous bodies, public entities and the providers of public services. This legislation is also applicable at local level; local entities are nevertheless entitled to develop further rules and practical implementation measures to effectively articulate the right to information, as necessary. Access to information is only available to those who have a legitimate legal interest in the relevant administrative procedure. Following an amendment of Law 241/1990 in 2005<sup>34</sup>, the notion of legitimate legal interest can extend more broadly to cover persons/bodies representing the interests of a sector of society, so called “*interessi diffusi*”, so long as they have a direct, concrete and actual interest in the matter about which the documents are sought. Requests for access to documents must be motivated; they are to be addressed (in writing or orally) to the administrative body that produced the document or that is in possession thereof. Law 267/2000 on Local Authorities (TUEL) allows for some innovative features with regard to access, by citizens and local counsellors, to administrative documents held by local authorities; in particular, the elements of proving a legal interest and motivating the request are not required (Article 10, Law 267/2000).
94. Requested information is to be provided within 30 days at the latest. Article 24 of Law 241/1990 provides a list of exceptions to the general rule on access to information, which includes

situations in which disclosure of the requested information would have detrimental effects on international relations, security interests, monetary and economic policy, public order or if the disclosure of information may impinge on the right to privacy of third parties; denials of information requests need to be motivated by the relevant public administration body. Access to administrative documents is free of charge; only photocopy or postage costs are applicable. Public administrative bodies are to designate information officers. In addition, each administrative body is to keep a database of information requests, which are linked to a national database. Law 241/1990 does not establish a monitoring mechanism concerning the effective implementation of its provisions.

95. The Commission on Access to Administrative Documents, which was established in 1991 and operates under the auspices of the Prime Minister, is entrusted with certain responsibilities concerning implementation of the access to information legislation<sup>35</sup>. In particular, it issues reports on an annual basis and opinions on the number and type of citizens' complaints for refusals to access administrative information; it has the right to propose legislation, as necessary, to effectively enable access to administrative information. It is also tasked with operating and analysing the national database of information requests.
96. In cases in which applications to access information have been refused, the applicant has the right to lodge an appeal (I) with the competent regional administrative court. The decision of the court can be appealed to the Council of State; (II) with the Commission on Access to Administrative Documents or the relevant local/provincial/regional Ombudsperson ("difensore civico"). The legislation establishes a deadline to conclude appeals (by the relevant regional administrative court, the Council of State and the Commission on Access to Administrative Documents, as applicable), i.e. within 30 days from the date in which the appeal was lodged. The possibility to lodge a complaint with the Commission on Access to Administrative Documents was introduced by Decree 184/2006. The Commission is competent to review denials of access to information of central and peripheral State

administrations, national public entities and other providers of public services. The Commission has no competence concerning the refusals to provide administrative information by local authorities, for which the Ombudsperson is competent. Although the Commission is entitled to issue a decision on the legitimacy of the denial by a public administration body, it is not specifically provided with legal powers to compel the relevant administrative body to effectively disclose the information requested by the individual. The 2007 General Activity Report of the Commission specifically refers to this problem.

97. Law 150/2000 launches a communication strategy for public administration through the active provision of information to citizens (e.g. on legal acts, on the activity and functioning of public administrations, etc.). It also requires the government departments and public entities to identify the members of their staff who have responsibility for providing information and communicating it, and to give them specific training for this purpose. A so-called “Transparency Operation” was launched in 2008 to open up the functioning of public administration to citizens. The Ministry for Public Administration and Innovation was the first to undertake concrete steps by providing on its website details on the functioning of public service, including contact data of officials and areas of responsibility, statistics on absenteeism and performance (based on personnel appraisals), salary scales of managerial positions, etc. The overall aim of this initiative is not only to enhance transparency, but also to increase efficiency in public administration.
98. Furthermore, the Ministry for Public Administration and Innovation is tasked among other things with the definition of an e-government strategy. An E-Government Strategy for the period 2009- 2012 was issued in January 2009; the National Centre for Information Technologies in Public Administration (CNIPA) has key responsibilities in this area. In addition to the E-Government Strategy developed at national level, regional administrations have adopted over recent years a regional information society strategy, generally coupled with territorial action plans for e-government. Regional Competence Centres for E-Government (a total of 21) have been established to



support regional and local governments in their efforts to inter alia implement e-government and upgrade their IT systems.

### Control of public administration

#### *Rights of appeal of administrative decisions*

99. Administrative decisions may be challenged via administrative or judicial proceedings. A government action is subject to administrative review if the action is of a nature that equates to declaration of intent by a public body; this does not include non-binding opinions or advice. In particular, decisions by the public administration can be challenged before (I) the hierarchically superior administrative body (for legal sufficiency and accuracy); (II) a higher authority, which although not higher in rank than the authority that has delivered the decision, has general supervisory/monitoring powers (so-called “improper hierarchical appeal”, which is explicitly provided for by law in certain cases and allows only for a review of legal sufficiency); (III) the decision making authority itself (the so-called “opposition procedure”, which is applicable in instances explicitly provided for by law and allows for both a review of legal sufficiency and accuracy).
100. Judicial review (legal sufficiency and accuracy) of administrative disputes is dealt with by the relevant regional administrative court. It is possible to challenge the judicial decision before the Council of State within 60 days of the administrative court judgment (if leave to appeal is granted).
101. Finally, an extraordinary appeal to the President of the Republic, only for purposes of legal sufficiency, is a general remedy provided by law and constitutes an alternative mechanism to appeals in court. It may be brought against final administrative decisions issued by any kind of public authority.

#### *Ombudsperson*

102. The institution of Ombudsperson does not exist at national level, but it does exist at local/provincial/regional levels

(difensore civico). They are independent institutions designated by the corresponding local/provincial/regional councils; they can initiate investigations *ex officio* or upon individual complaints (for example, the Difensore Civico of Rome, with whom the GET met during the on-site visit, deals with an average of 13,000 cases per year). Their tasks generally refer to the control of administrative acts, complaints relating to public access to administrative documents, participation in preparatory works of legislation, etc.

### *Audit*

#### *- Internal audit*

103. The Department of Public Administration commissioned a study on the internal control systems set in place by the different public bodies<sup>36</sup>. The study revealed that not all public bodies had developed an internal control system, and that the typologies of control mechanisms varied greatly<sup>37</sup>.
104. The Ministry of Economy and Finance is responsible for reviewing the transparency and accountability of public moneys. These objectives are secured by several instruments, such as monthly, quarterly and annual bulletins published on the Ministry's internet site ([www.rgs.tesoro.it](http://www.rgs.tesoro.it)).

#### *- External audit: Court of Audit*

105. The Court of Audit is an autonomous and independent body, which is responsible for safeguarding public finance and guaranteeing respect for jurisdictional order (Article 100, Constitution). It pursues these two aims through its threefold auditing, jurisdictional and advisory powers:
  - (I) The Court of Audit is empowered to carry out a *priori* audit of the legality of Government acts, as well as a *posteriori* audit of the State Budget's management. It also participates, under the conditions set in law, in the supervision of the financial administration of those bodies funded by the State. The regional sections of the Court of Audit

- are in charge of monitoring and auditing the use of public funds by public sector bodies in the regions.
- (II) As far as judicial tasks are concerned, these relate to the administrative and accounting responsibility of public officials, pension and accounting matters. The Court of Audit is competent to prosecute and convict public officials who have caused financial damage to public administration through fraudulent or faulty conduct; the action of the Court of Audit is independent from the criminal proceedings conducted against the public official in question and is not linked to the outcome of such proceedings (as administrative responsibility may be found in cases where no criminal responsibility is attributed).
  - (III) Finally, the Court of Audit is vested with an advisory role: it gives opinions on regulatory governmental proposals concerning the management of State property and accounting activity.
106. Although the Court of Audit is not entrusted with a specific role in the fight against corruption, it contributes de facto to this objective through its auditing and judicial tasks. From 1996 to 2006, the Court of Audit issued a total of 17,576 sentences (6,620 convictions), in first instance. Generally, the judicial proceedings of the Court of Audit last around 1 year and 9 months in first instance, and 2 years and 5 months in appeal. In 2008, the Court of Audit recovered a total of 69,013,083 EUR for damages caused to the Italian State through corruption in public administration; a total of 185 judgments were issued against public officials for financial damages to public administration through fraudulent or faulty conduct<sup>38</sup>.

### Recruitment, career and preventive measures

107. Article 97 of the Constitution lays down the basic principles of access to the public service, which is based on open competition. Public officials are required to complete a self-declaration referring to the absence of criminal convictions prior to taking up their duties; a verification of the self-declaration provided by the applicant takes place during the

recruitment process. The promotion system is based on a combination of length of service and merit.

108. Recruitment methods differ for those persons carrying out managerial tasks in the public sector (managers or dirigenti). Managers are regulated by Title II, Chapter II, Articles 15 and 29 of Legislative Decree 165/2001, as amended by Law 145/2002; their contracts are limited in time (generally, from 2 to 7 years, renewable). In particular, managers are recruited through (1) competitive internal examinations (for public officials with a University degree and at least five 38 Opening ceremony of the 2009 Financial Year. Opening speech of the Prosecutor General on 11 February 2009. years of experience); (2) following attendance to a 15-month course organised by the National School for Public Administration and the subsequent taking of an exam; (3) through direct appointment of the administration concerned for persons who have relevant managerial experience in connection with the post in question (in the latter case, the duration of the contract is limited to a maximum of 3 to 5 years)<sup>39</sup>.
109. A number of anti-corruption preventive measures have been introduced at sectorial level. For example, the Revenue Agency carries out random and periodic internal checks of its staff, develops risk management tools, and conducts training on ethical principles; it also requires personnel at management level to file financial declarations on an annual basis and to complete statements on the absence of incompatibilities in relation to their functions. The Italian Public Property Agency (Agenzia del Demanio) introduced in early 2008 an organisational model (see also paragraph 169) including anti-corruption measures and ethical principles, coupled with systematic training, to guide the conduct of its employees.

### Training

110. Pursuant to Article 54(7) of Legislative Decree 165/2001, public administrations are to organise training of their staff on ethical principles; to this end, some seminars have been organised in practice (especially for those officials in managerial/executive

positions). The National School for Public Administration is a training centre for public officials; it performs both initial and continuous training activities; it has recently developed a pilot training session for senior officials, including practical cases dealing with ethical behaviour and anti-corruption measures in public administration. Likewise, the School of Economics and Finance (Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze), a training body of the Ministry for Economy and Finance, has conducted several training modules on ethics in public service for those officials working in areas exposed to corruption risks.

### Codes of conduct/ethics

111. An aspirational Code of Conduct for Public Officials was adopted in mid-April 2001; an internal circular summarising its contents was issued in July 2001 to bring attention to public officials of the applicable ethical obligations<sup>40</sup>. The Code of Conduct contains general principles governing public service (e.g. obligations of loyalty, impartiality, efficiency and diligence), as well as specific provisions concerning gifts (Article 3) and other conflict of interest safeguards (Articles 5 to 7). It does not include any specification concerning its monitoring or the associated sanctions for infringements of its provisions. However, pursuant to Article 54 of Legislative Decree 165/2001, the responsible managers within each public body are responsible for overseeing implementation of ethical/behavioural rules; they are also responsible for organising related training sessions, as necessary. According to Article 55 of Legislative Decree 165/2001, the definition of the different type of infringements to ethical principles, as well as their corresponding sanctions, are to be developed through collective labour agreements.
  
112. A Directive of the Ministry for Public Administration and Innovation, which was issued on 6 December 2007, reiterates the role that managers (dirigenti) are to play in guaranteeing the correct functioning of public administration, including by overseeing compliance with the provisions in the Code of Conduct and by assuring that disciplinary sanctions are applied, as adequate (this Directive focuses, in particular, on the

responsibility of managers to ensure that efficiency is achieved through, inter alia, the reduction of absenteeism of public officials).

113. The Code of Conduct for Public Officials is systematically annexed to the relevant collective labour agreements of public bodies and is handed to public officials upon recruitment.
114. The Code of Conduct for Public Officials does not apply to members of the military/police, who are subject to their respective codes of discipline; similarly, judges and prosecutors are bound by their own codes of conduct. Moreover, some institutions are developing their own codes of conduct, on the basis of the Code of Conduct for Public Officials, to tailor ethical norms to the specific situation/risks/vulnerability to corruption that may emerge in the performance of their functions. For example, the Ministry of Economy and Finance is currently drafting a code of conduct comprising practical examples on incompatibilities and detailing the applicable sanctions in cases of infringement. Likewise, the Agenzia del Demanio has adopted its own code of conduct, which applies not only to its employees, but also to members of its management board, freelancers, consultants and suppliers.

#### Conflicts of interest

115. In Italy, the applicable rules on conflicts of interest differ depending on the categories of officials concerned. With respect to elected officials (parliamentarians and members of Government), Law 441/1982 defines a system of disclosure of their finances (declaration of income and assets). Pursuant to Law 127/1997, these rules are also extended to magistrates and managers in public administration (dirigenti). Members of Government are additionally subject to detailed conflicts of interest rules, which are laid out in Law 215/2004. Finally, public officials are subject to the incompatibility provisions established by Legislative Decree 165/2001 and are to be guided in their conduct by those provisions in the Code of Conduct. The applicable rules on conflicts of interest to the different categories of holders of public office are described in

detail here below.

*Elected officials, magistrates, managers of public administration: Law 441/1982*

116. Law 441/1982 requires the disclosure of assets of a number of elected officials, i.e. senators and deputies, Prime Minister, Ministers, Junior Ministers, as well as regional, provincial and local (if municipality has over 50,000 inhabitants) counsellors (Article 1, Law 441/1982). These requirements are also applicable to Presidents, vice-presidents, managing directors and general directors who have been politically appointed or who work for majority State-owned (or regional/local-owned) companies (Article 12, Law 441/1982). Finally, Law 127/1997 (Article 17) extends the obligation to disclose financial interests to magistrates (administrative, accounting and military magistrates) and managers of public administration (dirigenti).
117. The information on assets, sources and level of income is to be disclosed on an annual basis and when joining or leaving public service. The obligation to disclose income not only applies to elected officials, but also to non-separated spouses and live-in children, if they give their consent. Financial declarations are published in official bulletins and the bulletins are available on request to registered voters (Articles 8 and 9, Law 441/1982).

*Members of Government*

118. Additional rules to prevent situations of conflicts of interest with respect to members of Government have been introduced by Law 215/2004 on Rules concerning Resolution of Conflicts of Interest (so-called Frattini Law). Article 1 identifies the categories of officials covered by the law, i.e. “persons holding Government office”, including the Prime Minister, Ministers, Deputy Ministers and Special Government Commissioners, and thus obliges these officials to devote themselves solely to the public interest while refraining from taking measures and participating in decisions where a conflict of interest may potentially occur.
119. Article 2 of Law 215/2004 disqualifies persons holding

government office from holding specific types of office or occupying specific kinds of posts, including in profit-making companies or other business undertakings; performing a professional activity of any kind or any work in a selfemployed capacity, in an area connected with the government office in question; occupying posts, holding office or performing managerial tasks or other duties in professional societies or associations; and performing any type of public or private sector job. Law 215/2004 does not include ownership as such of a company among the cases of conflicts of interest: Government officials are barred from holding management or operational roles in private companies, but not from owning them.

120. There is a conflict of interest when the action (introduction of a measure, or the act of proposing a measure) or omission (failure to take a measure that should have been taken) of the holder of public office results in a specific, preferential effect on the assets of the office holder or of his/her spouse or relatives up to the second degree of kinship, or of companies or other undertakings controlled by them, to the detriment of public interest.
121. Pursuant to Article 5 of Law 215/2004, within 30 days of taking up public duties, members of Government are required to notify the Italian Competition Authority (Autorità garante della concorrenza e del mercato) of instances of incompatibilities in existence on the date of taking up office. Moreover, financial declarations (including details on company shares) of Members of Government, as well as their spouses or relatives up to the second degree of kinship, are to be filed with the aforementioned authority 90 days after taking the post. Members of Government are to notify the Italian Communication Authority whenever the instances of conflicts of interest relate to economic activities in the communications area.
122. The Italian Competition Authority is the responsible body for verifying the existence of incompatibilities and conflicts of interest. In cases of non-compliance with the law, the



Competition Authority may ask for: the removal or disqualification from the office or position by the competent body; the suspension of the public or private employment relationship; the suspension or registration in professional roles and registers; and/or the imposition of a fine on the private company (proportionate to the pecuniary advantage actually obtained by the company and the seriousness of the violation). If the conflict of interest involves a communication company headed by the holder of public office (or family member) the Italian Communications Regulatory Authority can also, under certain circumstances, impose a fine on the company. Every 6 months, both Authorities must submit to Parliament a report on the progress of the monitoring and supervisory activities performed in this area.

### *Public officials*

123. Public officials are expected to maintain their position of independence by avoiding making decisions or carrying out activities related to his/her duties in situations of real or apparent conflicts of interest (Article 2, Code of Conduct). The public official is further to refrain from entering into contracts, participating in decisions or activities that may affect his/her own interests or those of relatives or cohabitants, if his/her participation in the adoption of a decision or activity may generate a lack of faith in the independence and impartiality of public administration (Articles 6 and 12, Code of Conduct). Further restrictions apply to ancillary employment, which is to be authorised by the respective administration on a case-by-case basis (Article 7, Code of Conduct). Moreover, the Code of Conduct prohibits public officials from engaging in any sort of collaboration/cooperation assignment with individuals or organisations which have held an economic interest connected to the functions of the relevant public official in the two preceding years (Article 7(2), Code of Conduct). Additional incompatibility provisions are laid out in Article 53 of Legislative Decree 165/2001 (and supplemented by Circular 6/97 in so far incompatibilities of persons working on a part-time basis are concerned).

124. The Code of Conduct contains specific provisions concerning financial interest declarations. In particular, public officials are expected to inform, in writing, his/her manager of any remunerated ancillary activity performed in the last five years (Article 5(1), Code of Conduct). Managers are also to inform, prior to taking up their duties, if they own company shares or hold other financial interests which may entail a conflict of interest. In addition, managers are expected to provide specific information on his/her assets or fiscal situation upon a justified request from the competent human resources services (Article 5(2), Code of Conduct). As described in paragraphs 116 and 117, Law 127/1997 extended the register of income and assets to public managers, including local government managers.
125. Detection and investigation of conflicts of interest of public officials is the responsibility of their respective hierarchies. In addition, Law 133/2008 entrusted the Department of Public Administration, within the Ministry for Public Administration and Innovation (under the auspices of the Presidency of the Council of Ministers), with specific monitoring functions with respect to the incompatibility framework laid out in Article 53 of Legislative Decree 165/2001.

### Gifts

126. The Code of Conduct (Article 3) prohibits public officials from accepting gifts except with the exception of those of customary use of a moderate value.
127. With respect to members of Government, there are no specific rules on gifts with the exception of those established by Decree of the Council of Ministers of 20 December 2007 in relation to protocol gifts. The maximum value of an individual acceptable gift that can be received by the President of the Council of Ministers, Ministers and other members of Government and their spouses is fixed at 300 EUR.

### Pantouflage

128. Article 25 of Law 724/1994 bans those persons who have left

public office from engaging in consultancy contracts with the administration in which he was employed in the last 5 years. This rule only applies to employees whose termination of service is voluntary as they attained the level of pension contributions allowing for early retirement on account of seniority.

129. Law 145/2002 regulates the movement of managers (*dirigenti*) from the public to the private sector. The underlying principle of this law is that such moves are to be encouraged since they allow for a positive exchange of experiences and interaction between the public and the private sector. In this context, managers may take leave from public office, without pay, to carry out activities in the public sector (e.g. in other administrative bodies, in international organisations) or in private entities. Leave to carry out activities for private entities cannot exceed a maximum period of 5 years. Leave may not be granted if, in the two preceding years, the manager concerned has been involved in oversight functions or has issued contracts or authorisations in relation to the private entity for which the manager intends to work. Likewise, leave is not possible in those situations where the move by the manager sets at risk the necessary impartiality of public administration.
130. Members of Government are banned, for 12 months after leaving office, from working for public bodies, working in the private sector, doing professional jobs in fields related to their role in the Government (Article 2(4), Law 215/2004). This rule does not apply to Members of Parliament.

### Rotation

131. There are no provisions establishing a system of regular, periodic rotation of staff employed within areas of the public administration considered vulnerable to corruption. However, rotation in certain positions occurs in practice (e.g. officials of the Revenue Agency, customs).

### Reporting corruption

132. Under Article 331 of the Criminal Procedure Code, public

officials are subject to a specific obligation to report, without delay, on criminal offences of which they become aware in the course of their duties. Failures to report result in fines ranging from 30 to 516 EUR (Article 361, Penal Code).

133. There are no legal measures in place to ensure the confidentiality and protection of public officials reporting corruption (whistleblowers).

### Disciplinary proceedings

134. Pursuant to Article 55 of Legislative Decree 165/2001, disciplinary infringements and sanctions are defined through the relevant collective agreements. These agreements include a so-called Disciplinary Code, which specifies the types of infringement and their associated sanction. Not all possible infringements are spelled out; however, it is established that the lack of such specification does not preclude the imposition of a sanction. It is accepted that whenever the relevant infringement of contractual provisions relates to notions such as “conduct which is not in line with correct behaviour”, or “particularly serious misdeed” or “conduct causing damage to the administration or third parties”, the Code of Conduct (in its entirety) must apply, to give substance to the relevant provisions and to enforce the corresponding disciplinary sanctions. The applicable disciplinary codes are to be made easily accessible to public officials and widely publicised, in particular, through its posting in the workplace.
135. Disciplinary measures may entail verbal reprimands, written reprimands, fines from 1 to 4 hours of pay, suspension from service for up to 10 days, suspension from service from 11 days to 6 months, dismissal with notice, and dismissal without notice. The level of the sanction imposed for a given offence is to be increased in cases of recidivism.
136. Within each public administration, a special office is in charge of receiving reports and instituting procedures for the application of disciplinary measures. Each manager reports to this office in case of disciplinary infringements committed by

the staff assigned to his/her direction. In case of controversy, the public servant can start legal proceedings with a single arbitrator, who is chosen by the public official and the administration together. The arbitrator must have special qualifications and professional experience. The procedure does not preclude bringing a successful legal action at a later stage. In order to provide reasonable timeframes for disciplinary proceedings, no more than 20 days can elapse since the public official receives the notice concerning a disciplinary case, and, once the public official concerned responds to such notice, the disciplinary proceedings are to be concluded in the following 120 days (with the exception of those disciplinary proceedings which are suspended due to the initiation of a criminal proceeding, for further details see paragraph 138). The Inspectorate for Public Service (Ispettorato per la Funzione Pubblica) is responsible for monitoring the application of disciplinary measures (Article 60, Legislative Decree 165/2001).

137. The table below shows statistical data provided by the Inspectorate for Public Service concerning disciplinary breaches for the period mid-December 2007 – mid-August 2008:

| Administration                | *1         | 2          | 3          | 4          | 5         | 6         | 7         |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Ministries/Agencies           | 348        | 91         | 130        | 69         | 28        | 12        | 21        |
| State bodies                  | 85         | 6          | 50         | 26         | 7         | 2         | 15        |
| Regions                       | 2          | 0          | 0          | 0          | 0         | 0         | 0         |
| Provinces                     | 9          | 0          | 6          | 2          | 3         | 0         | 1         |
| Municipalities                | 118        | 14         | 55         | 25         | 24        | 1         | 5         |
| Tax committees                | 2          | 0          | 0          | 0          | 0         | 0         | 0         |
| Local health units/ hospitals | 300        | 24         | 127        | 76         | 28        | 6         | 17        |
| Universities                  | 40         | 6          | 11         | 4          | 6         | 0         | 1         |
| Schools                       | 8          | 0          | 7          | 7          | 0         | 0         | 0         |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>912</b> | <b>141</b> | <b>388</b> | <b>209</b> | <b>96</b> | <b>21</b> | <b>60</b> |

\*Legend (The sanctions imposed in columns 4,5,6 and 7 do not correspond to the proceedings referred to in columns 1,2 and 3)

- |   |                                  |
|---|----------------------------------|
| 1. Proceedings ongoing                                | 5. Suspension from work          |
| 2. Proceedings suspended pending court action         | 6. Dismissals                    |
| 3. Proceedings which have been completed              | 7. Closing of the case/acquittal |
| 4. Minor sanctions inflicted (conservative sanctions) |                                  |

138. Law 97/2001 specifically regulates the relationship between disciplinary and criminal proceedings. Disciplinary proceedings are suspended until criminal proceedings are concluded<sup>41</sup>. Time

limits are established to ensure that the disciplinary decision follows the criminal conviction, i.e. disciplinary proceedings are to be re-started in the next 90 days following a final judgment of conviction for a corruption-related offence (180 days in all other cases) and they are to be concluded in a maximum period of 120 days. In the case of certain offences (including corruption related offences), if the public official is found guilty, the disciplinary decision must be dismissal from public office; pending final criminal judgement, the public official concerned may be suspended from his/her post. Finally, Article 129 of the implementing provisions of the Code of Criminal Procedure requires prosecutors to inform the corresponding public administration body and the Court of Audit (if damage is done to the State) concerning criminal investigations involving public officials<sup>42</sup>.

#### Public Procurement, permits and other administrative procedures and authorisations

139. Several laws were adopted in the 1990's with a view to enhancing transparency and efficiency of public procurement processes (notably, in the field of public works) and aligning domestic practice with the relevant EU acquis in this area. It is generally recognised that public procurement is to be governed by the principles of transparency, equal treatment and nondiscrimination, fair and open competition, proportionality and mutual recognition. Detailed rules are laid out in Legislative Decree 163/2006 to reinforce the transparency of public procurement, including the obligation to publish tenders, the definition of criteria for selecting a tender procedure, the requirement to lay down detailed specifications and award criteria, and limits on increasing the value of contracts without a new tender. Centralised purchasing bodies have been established and information exchange mechanisms have been developed between the different authorities with control powers over public procurement process, including alert protocols concerning potential corruption instances (for example, the abolished High Commissioner against Corruption had signed different memoranda of understanding to this end with the Court of Audit and the Ministry of Infrastructure and

Transport). Access to information has been facilitated by the development of e-procurement mechanisms. Finally, each public entity is to establish its own tender evaluation commission and tender procedure officer(s).

140. Likewise a simplification of administrative procedures has taken place in recent years: permits by government agencies have been substituted by self-declarations, the number of phases of administrative procedures has been reduced by eliminating a number of advisory bodies, a fixed term for ending procedures has been established (“sunset” clauses), introduction of the principle of consent equals silence when public administration delays its action, establishment of one-stop shops (replacing the previous 43 authorisations), development of on-line services, etc.

#### **b. Analysis**

141. With regard to the need to ensure that the organisation and functioning of the public administration take into account the fight against of corruption, the GET has already noted in paragraph 22 that there is no articulated strategy/policy that addresses prevention, detection, investigation and prosecution of corruption, nor was there at the time of the visit of the GET, a fully functioning body to help develop and guide that strategy or policy. While Italy had previously the office of the High Commissioner Against Corruption, which potentially could have helped develop such an integrated policy, that organisation was abolished in June 2008, with an effective date of August of the same year; a successor entity tasked with carrying out all of the functions of the High Commissioner was not identified by the Government until early October, just prior to the visit of the GET. Rather than an independent organisation, the successor organisation, i.e. the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) was established within the Ministry for Public Administration and Innovation. Because the SAeT had just been constituted, the GET had no opportunity to evaluate the effectiveness of this organisation or whether it intended to pursue problematic areas already identified by the High Commissioner such as those in the health sector. The

GET noted, however, that the staff of the SAeT and its budget were substantially smaller than that of the High Commissioner, some of which would be expected with the elimination of redundant administrative support. Further, the representative makeup of the staff or governing body was different, potentially signalling a change in emphasis. For example, the Guardia di Finanza (in particular, a special unit of the Guardia di Finanza dealing with offences against public administration) which had a close working relationship with the High Commissioner was not represented, but two of the five leading positions were now held by officers of the Carabinieri (the armed police force)<sup>43</sup>. While the information provided to the GET may have been a very brief and quickly-constructed summary of the make-up and expected activities of the SAeT, that information seemed to indicate the potential for an initial emphasis on investigation and monitoring and less attention to identifying opportunities to enhance the transparency and effectiveness of public administration in areas critical to the prevention of corruption. Certainly the SAeT's activities overtime will make the actual focus of its work more clear. In the meantime, the GET recommends that an entity, whether it is the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) or otherwise, be given the authority and the resources to systematically evaluate the effectiveness of general administrative systems designed to help prevent and detect corruption, to make those evaluations public, and to make recommendations for change based on those evaluations.

142. The GET was provided with a copy of a fairly sweeping set of guidelines for the reform of public administration, issued in May 2008 by the Minister for Public Administration and Innovation. The guidelines set forth the Ministry's view of what needs to be accomplished; the Ministry had not yet refined the guidelines into a specific action plan with tasks and proposed deadlines. Since the visit of the GET, some developments have occurred in this area, notably, through the adoption of Law 15/2009 authorising the Government to develop rules, in part, on the productivity, efficiency and transparency of Public Administration. The GET is hopeful that some of the recommendations which follow can be easily included in the



steps intended to be taken in implementing this Law.

143. With regard to the level of transparency of administrative actions that would properly support effective anti-corruption initiatives, Italy does have a law that provides some rights of access to administrative documents (Law 241/1990). No information was furnished to the GET with regard to a general law providing open access for citizens to meetings/discussions/administrative hearings. The law on access to documents contains a fairly encompassing definition of what types of documents it covers, as well as at the central level, the administrative bodies subject to the law. Local administrations are required to conform their own regulations on access to administrative documents to this law although there appears to be no authority that has oversight over local authorities' implementation of this requirement (the Commission on Access to Administrative Documents can, however, play an advisory role with respect to questions raised by local authorities). The law also requires each public body to publish all information concerning its organisation, functioning and purpose; the GET assumes much of this information is or will shortly be found on each body's website, given the various e-government initiatives Italy is pursuing. The law specifies certain categories of information that are not available pursuant to its provisions (but may be available under other laws). Procedures for denying access to specific additional categories of information and for obtaining access to the rest have reportedly been published by the relevant public administrations and the Government in accordance with the obligation laid down in Article 24(2) of Law 241/1990.
144. To access documentary information not published, a request can be made either orally or in writing. The request, however, must be motivated; an individual requestor must show he or she has a personal interest that is at stake in the matter. If an organisation makes a request on behalf of a group, the organisation must still show a direct, concrete and actual interest in the matter about which the documents are requested. Requirements to access administrative information held by local authorities pursuant to the provisions of Law 267/2000 on

Local Authorities are not as stringent. Even though the authorities indicated that the notion of legitimate legal interest is commonly understood in broad terms, the GET learned that the most common reason for denying access to information was that requestors did not have grounds or the required interest in the information. This type of limitation is particularly troublesome when viewed from the perspective of the public's role in helping prevent and detect corruption. For example, officials with whom the GET met confirmed that there is very little opportunity for the press, a citizen or an NGO to obtain information (other than potentially in environmental matters) about a series of decisions that might disclose a pattern or practice of misconduct or abuse in public decision-making. No one person or group would have the requisite personal interest in each of the specific matters which, when viewed together, would show a pattern or practice. Further, the access to information law requires that a denial of information must be motivated, but also states that a failure to respond within the time limits is to be considered a denial. The GET understood that many requests went unanswered by the deadline. Appeals of a denial can go to the administrative courts, to the local/provincial/regional Ombudsperson (Difensore Civico), or the Commission on Access to Information, but the latter two bodies only have the power to suggest, not order, the administrative body which denied the request to provide the information if either finds that denial was not proper. An appeal from a decision of the Commission, or the relevant Difensore Civico, may also be made to the administrative courts. Despite the 30-day statutory deadline to decide on appeals, the backlog in administrative appeals in the courts for matters not covered by special expedited procedures results in the situation where the actual time for decision can be lengthy and the opportunities for the information sought to be compromised enhanced<sup>44</sup>. The GET recommends that with regard to access to information: (I) an evaluation be conducted and appropriate steps taken to ensure that local administrations are adhering to the requirements for access to the information under their control; (II) that an evaluation of the law be conducted to determine whether the requirement of motivation is improperly limiting the ability of the public to judge administrative

functions where knowledge of a pattern or practice of individual decisions would provide substantial information with regard to possible corruption and to make that evaluation and any recommendations public, and (III) that, in order to avoid an appeal to the backlogged administrative courts, consideration be given to providing the Commission on Access to Information with the authority, after a hearing, to order an administrative body to provide access to requested information.

145. Italy does not have a general law on administrative procedures, although the GET understands that Law 241/1990 does have provisions on administrative proceedings. Article 24 of the Constitution does provide for the right to appeal any administrative decision to the courts. While one overarching administrative procedures law is not a necessity, the systematic requirements of certain fundamental principles of administrative decision-making are important in helping prevent and/or detect corruption. These include, but are not limited to the transparency and timeliness of the procedures, clearly articulated standards and the right to an appeal. With or without those general standards, a timely and effective response to an appeal either within the administrative hierarchy or from the courts is a critical part of the proper functioning of public administration. Otherwise, those with the means to afford to wait through a lengthy appeal process or to use delay as a tactic will be able to use the appeal system in a manner that can actually thwart anticorruption efforts. The GET is aware that the Committee of Ministers of the Council of Europe is monitoring the excessive length of Italian judicial proceedings at the criminal, civil and administrative levels and that Italy has taken a number of steps to address those delays<sup>45</sup>. Specifically within the context of administrative appeals, one such step was to introduce expediting procedures for appeals arising out of public procurements for public works and services, regulation of independent authorities and expropriation. The GET heard, particularly in the context of appeals from public procurement decisions, that the expedited procedures had shortened the length of those proceedings to less than one year. The GET also heard that for other types of matters, administrative judges, recognising the backlogs, would occasionally try to informally

facilitate a resolution between the parties and believes there is merit in considering whether to make this a more open and standardised process. The GET recommends that, when continuing to take steps to address the length of proceedings and the backlog of administrative appeals, the authorities specifically consider the formal institution of alternatives to an appeal to the courts, such as alternate dispute resolution.

146. The GET found that systematised oversight of public administration was mixed. From all indications, the independent Court of Audit does provide high quality external audit services and is successful at reclaiming monetary losses to the government. Internal audit capabilities are only found in some, but not all, administrative bodies. The GET recommends that as part of overall public administration reform, all bodies of public administration have access to internal audit resources either directly or on a shared basis.
147. With regard to the rights of public officials, the GET is aware that Italy has laws that provide for the competitive, merit-based hiring of new officials. The GET is also aware that a practice of hiring “consultants” not subject to these same procedures had arisen (and that part of the ongoing administrative reform is to require administrative bodies to publicise these consultancies and the money being paid to the individual consultants). In balancing the needs for information on a variety of subjects during the visit, the GET did not pursue additional information with regard to the implementation of merit hiring laws or the hiring of consultants. While other public sources have indicated that there are occasions where there is political interference or there are examinations that are not conducted properly, the GET received no information of a similar nature. None of the private organisations or press raised the issue. Importantly, however, the GET was made aware that once a public official is hired he or she can choose to join a labour organisation. Labour organisations wield substantial power in public employment in Italy; the practical rights of officials are tied closely to those agreements. The types of misconduct that are subject to discipline are negotiated by agreement which has the potential to create inconsistencies across the public service with regard to

- the reasons for and the severity of discipline.
148. With regard to the duties of public officials, including those holding government office in general, the GET found that while there are a number of laws dealing with the conduct of officials and most public officials are subject to at least an aspirational code of conduct, ultimately, it is the Penal Code and criminal proceedings that are relied on to address the misconduct of officials. Reliance on penal proceedings and a finding of guilt leaves a substantial range of misconduct that would more effectively be addressed by discipline administered in a timely fashion rather than waiting until the conduct is sufficiently egregious to trigger a criminal investigation and the lengthy process that entails. A report from the Court of Audit indicates that once a criminal process begins, the length of time it takes may leave an official who has committed very serious offences in his or her post until retirement<sup>46</sup>.
149. More specifically, a Code of Conduct for most public officials was adopted in mid-April 2001. The provisions of this Code provide fairly sound aspirational standards for a broad range of conduct. There is, however, no administrative body or bodies responsible for evaluating the application of the Code, for providing training and counselling with regard to the interpretation of its provisions, or for assuring that the Code is interpreted or applied consistently across public administration. For example, the gifts provision, which in any code is very important in helping set the barriers to even an appearance of a bribe, prohibits the solicitation or acceptance of gifts “except those of customary use having a moderate value.” None of the individuals with whom the GET spoke could provide examples of additional guidance through circulars or other means that would give a public official or the public some sense of what “customary use” or “moderate value” means<sup>47</sup>. Leaving this decision to each individual official’s discretion or that of their managers undoubtedly leads to a wide disparity of application in practice and some confusion.
150. As broad in scope as the Code of Conduct is, it is only aspirational; it is not, standing alone, enforceable. A copy is to

be appended to each of the various labour agreements applicable to public officials. Enforcement of individual provisions is to be accomplished only by following the disciplinary code and procedures provided in the applicable labour agreement. Each agreement, however, establishes which individual provisions of the Code will be subject to discipline. Not every provision needs to be covered and if misconduct might also violate a provision of the PenalCode, discipline must wait to be imposed until criminal proceedings have resulted in a final decision of conviction<sup>48</sup>. Further, this Code is purely aspirational for public managers as they are not subject to discipline based on its provisions and the Code does not apply to consultants. Given the length of court proceedings, the opportunities to extend the proceedings until the statute of limitations has expired, and the lack of systematic reporting of convictions to the employing body, the GET understood that discipline was rarely imposed on public officials for violations of provisions of the Code. No matter how well written a Code may be, lack of real consequences for a violation of its provisions has to engender an unhealthy level of internal as well as public cynicism and lack of trust. An effective system of timely discipline for misconduct, regardless of whether it might also trigger a criminal charge, is a fundamental element of meeting Guiding Principle 10. Consequently, the GET recommends that (I) consistent and enforceable ethical standards be required for all officials within the public administration (including managers and consultants) at all levels of government; (II) steps be taken to provide for a system of timely discipline for violating these standards without regard to a final criminal conviction; and (III) all individuals subject to these standards be provided with sources of training, guidance and counselling concerning their application.

151. In addition, the GET found that while the general Code of Conduct existed for public officials, and separate codes existed for the judiciary and tax/military/law enforcement bodies, there was no code of conduct applicable to the members of the Government or the members of the Parliament. The conduct of the most senior leaders within any level of government sets the tone for the rest of the public administration and most easily

enhances or undermines the public's trust. Members of Parliament and members of the Government are subject to some restrictions on incompatibilities and the receipt of gifts of protocol (but not other gifts) and most (plus certain family members) have to file a personal financial disclosure report that is available for review by citizens on the voting register. However, the conduct of these officials is basically enforced only by the application of the criminal laws. It is difficult to conclude that controlling these officials' conduct primarily by a possible successful criminal prosecution is an appropriate or effective method of combating corruption; the four most senior of these officials may not be prosecuted during their term of office (for details, see paragraph 64), and for all of these senior officials there are procedural hurdles to the use of special investigative techniques (the practical equivalent of prior notice to the target of the wiretap) and searches (prior permission of Parliament), thus substantially limiting the practical use of these techniques to gather evidence of public corruption (see paragraph 63). This is particularly of concern in the case of members of the Government who, while elected, carry out substantial executive (public administration) functions. Therefore, the GET recommends that a publicly announced, professionally embraced, and if possible, an enforceable code of conduct be issued for members of Government, and that such code of conduct include reasonable restrictions on the acceptance of gifts (other than those related to protocol). The GET is hopeful that members of Parliament also give serious consideration to similar steps as a public signal of their commitment to high integrity.

152. With regard to restrictions on conflicts of interest and the disclosure of financial assets, liabilities and outside activities, there are very disparate systems within the Government and public administration. Italy has had a financial disclosure system since 1982 for its elected officials and some other senior Government officials (Law 441/1982). That system requires individuals (and certain family members) to file a statement of assets and shareholdings and a copy of their tax returns. The financial statement and a recap of the tax return are published in a bulletin accessible to citizens eligible to vote. Oversight

authority was provided primarily to the Senate and the Chamber of Deputies. Subsequent to 1982, the law was amended to include additional officials within the executive (public administration) function; the GET could not obtain any response as to the body responsible for carrying out oversight and access to these reports. Fundamentally, Law 441/1982 controls conflicts of interest by the mere fact of public availability of the disclosure reports.

153. In 2004, Law 215/2004 was enacted to provide restrictions and to define incompatibilities and conflicts of interest; the law also required a separate financial reporting system. While Law 215/2004 covers some of the same individuals as Law 441/1982 (i.e. Ministers), it does not cover members of Parliament. The financial information required to be reported is also not the same as Law 441/1982 and those covered by both laws file separate forms for each. The Competition Authority is entrusted with general oversight responsibilities for incompatibilities and conflicts of interest, while the Communications Authority is vested with residuary competence for conflicts of interest arising from holdings in or a relationship with the communications sector. The description in Law 215/2004 of what creates an incompatibility is reasonably clear; the conflict of interest standard is not. The latter is a recusal requirement for certain matters (but it is unclear for which matters). In any case, the law states that there is a conflict of interest when action or inaction in a matter by the holder of public office has a specific and preferential impact on his or her financial interest and there is a detriment to the public interest. The practical consequence of this type of restriction is that the public official can act (or consciously choose not to act) on matters in which he or she has a direct personal financial interest and if questions arise afterwards, the Competition Authority or the Communications Authority may have to decide if the action or inaction caused a detriment to the public interest. The Competition Authority can recommend specific penalties for incompatibilities, but there are no penalties in the law for conflicts of interest. Presumably real sanctions must come with some criminal prosecution for violation of another law. However, with regard to conflicts of interest, an



- undertaking with which the holder of public office has a specified business relationship who benefited from the official's act might be subject to monetary fines under Law 215/2004.
154. With regard to incompatibilities, conflicts of interest and financial disclosure for most of the rest of public service, there are provisions within the Code of Conduct addressing each. Without going into the details of the financial disclosure and conflicts of interest provisions in the Code, it is of merit to note that the conflict of interest provision is reasonably comprehensive and covers even the appearance of a conflict. The difficulty with all of the provisions of this Code is that there is no guarantee that these provisions will be made a part of each labour agreement's disciplinary code and thus enforceable. Even as aspirational standards, there is no system in place to provide consistency in interpretation, training or guidance across the public service. And, again, this Code of conduct does not apply to everyone who carries out a function within the executive authority (see paragraph 150). While the judiciary has its own code of conduct and financial disclosure system, there appear to be similar weaknesses. The GET recommends that (I) a clear and enforceable conflict of interest standard be adopted for every person who carries out a function in the public administration (including managers and consultants) at every level of government; and (II) a financial disclosure system or systems applicable to those who are in positions within the public administration which present the most risk of conflicts of interest be instituted or adapted (as the case may be) to help prevent and detect potential conflicts of interest. The GET is hopeful that the judiciary will also review their conflicts of interest restrictions for weaknesses and take any appropriate steps to address them.
155. The restrictions on post government activity for holders of Government office are found in the incompatibilities section of Law 215/2004. There is disclosure and oversight during service in those positions; following public service there is no disclosure, but the Competition Authority, if it detects that a former public official is engaging in a prohibited activity, can institute proceedings which can lead to the recommendation of

a penalty. There is no clear standard that would apply to negotiating for that employment before leaving the position. There are no post government restrictions for other public officials related to service in the private sector, only to engaging in consultancy contracts with the administration where the individual was employed in the last five years prior to retirement (and this restriction only applies to those officials leaving public service because they have opted for early retirement). The GET recommends that appropriate restrictions relating to the conflicts of interest that can occur with the movement in and out of public service by individuals who carry out executive (public administration) functions be adopted and implemented.

156. An important tool in the fight against corruption is the understood obligation of public officials to report corruption when they become aware of it in the course of their duties. While Italy has a provision of law which requires an official to report certain crimes, there are no standards or procedures in place to protect that official from reprisals for having made that report; it provides no “whistleblower” protection. There are provisions for witness protection for certain crimes, but that is clearly not the same as whistleblower protection. The GET recommends that an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within public administration (whistleblowers) be instituted.

[*omissis*]

## CONCLUSIONS

195. Despite the clear commitment of judges and prosecutors to deal effectively with corruption instances, corruption is perceived in Italy as a pervasive and systemic phenomenon, with numerous areas of activity (in particular, urban planning, public procurement and the health sector) and territories being affected. While a considerable arsenal of legislation has been passed, especially in the 90s, to set in place a repressive framework for corruption (for example, by introducing far-reaching rules providing for the attachment of corruption proceeds, application of special investigative techniques, use of

cooperative witnesses, full access to bank accounts, etc.), more needs to be done to articulate an effective preventive policy in this area. Yet to be launched is an overarching anticorruption programme which is coupled with adequate monitoring so that citizens are made aware of the measures taken and the concrete results achieved in the fight against corruption. This would require a long term approach and sustained political commitment; combating corruption has to become a matter of culture and not only rules.

196. The Italian criminal system suffers from an excessive length of judicial proceedings thus raising the potential for the expiration of the relevant time limit specified in the statutes of limitation. Lengthy delays for concluding corruption cases can clearly represent a most serious problem in the fight against corruption, especially when those delays result in cases being dismissed on limitation grounds rather than ending in decisions on the merits. It is essential that an assessment of the impact of this problem on the adjudication of corruption cases be undertaken and, need be, concrete measures be put in place to help ensure that cases reach a decision on the merits. Concerns also exist with respect to the immunities enjoyed by certain categories of holders of public office. It must be ensured that this state of affairs does not generate an unacceptable obstacle to the country's capacity to effectively prosecute corruption.
197. Likewise, while recognising some of the efforts undertaken to enhance efficiency and transparency of the Italian public service, there is still room for further improvement as regards transparency and ethics of public administration. Further measures are recommended with respect, for example, to access to official documents, internal auditing, enforceability of deontological provisions, prevention of conflicts of interest, movement of public officials to the private sector (pantouflage), and whistleblower protection. In addition, further implementation of corruption prevention policies requires extensive awareness-raising and the provision of appropriate information to the relevant authorities and to the public at large.
198. As far as the issue of legal persons and corruption is concerned,

several key elements have been introduced to strengthen the system of registration of legal persons, to track convicted companies and to promote ethics in the private sector. These are all positive steps. The introduction of corporate liability is also commendable. It remains crucial to strengthen the accounting and auditing obligations for all forms of companies and to ensure that the corresponding sanctions are effective, proportionate and dissuasive.

199. In view of the above, GRECO addresses the following recommendations to Italy:

- I. That the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) or other competent authority, with the involvement of civil society, develop and publicly articulate an anti-corruption policy that takes into consideration the prevention, detection, investigation and prosecution of corruption, and provides for monitoring and assessment of its effectiveness (paragraph 23);**
- II. That the existing and new legislation which is to ensure that Italian law satisfies the requirements of the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) be reviewed to ensure that it is sufficiently practicable for practitioners and courts to navigate and use (paragraph 26);**
- III. To establish a comprehensive specialised training programme for police officers in order to share common knowledge and understanding on how to deal with corruption and financial crimes related to corruption (paragraph 52);**
- IV. To (I) further enhance the coordination and knowledge exchange between various law enforcement agencies involved in investigations of corruption throughout the Italian territory, including (II) by considering the advisability**

(and legal possibility) of developing a horizontal support mechanism to assist law enforcement agencies in investigating corruption (paragraph 53);

- V. In order to ensure that cases are decided on their merits within a reasonable time, to (I) undertake a study of the rate of limitation period-related attrition in corruption cases to determine the scale and reasons for any problem which may be identified as a result; (II) adopt a specific plan to address and solve, within a specified timescale, any such problem or problems identified by the study; (III) make the results of this exercise publicly available (paragraph 57);
- VI. That provision be made in Law 124/2008 allowing for the lifting of the suspension of criminal proceedings in order to ensure that such suspension does not constitute an obstacle to the effective prosecution of corruption, for example with respect to serious crimes of corruption, in cases of flagrante delicto, or when proceedings have reached an advanced stage of maturity (paragraph 64);
- VII. That the introduction of in rem confiscation be considered in order to better facilitate the attachment of corruption proceeds (paragraph 84);
- VIII. To put in place appropriate measures to allow the evaluation of the effectiveness, in practice, of the activity of the enforcement authorities concerning the proceeds of corruption, in particular in so far as the application of provisional measures and subsequent confiscation orders are concerned, including in the context of international cooperation (paragraph 85);

- IX.** That (I) the importance of feedback on suspicious transaction reports and cooperation in this area, and the benefits which they can generate, be emphasised to the staff of agencies with responsibilities for aspects of the fight against corruption; (II) steps be taken to make it clear to those who have obligations to report suspicious transactions that delayed reporting and non-reporting are not acceptable, including by resorting to sanction measures, as appropriate (paragraph 87);
- X.** That an entity, whether it is the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT) or otherwise, be given the authority and the resources to systematically evaluate the effectiveness of general administrative systems designed to help prevent and detect corruption, to make those evaluations public, and to make recommendations for change based on those evaluations (paragraph 141);
- XI.** That with regard to access to information: (I) an evaluation be conducted and appropriate steps taken to ensure that local administrations are adhering to the requirements for access to the information under their control; (II) that an evaluation of the law be conducted to determine whether the requirement of motivation is improperly limiting the ability of the public to judge administrative functions where knowledge of a pattern or practice of individual decisions would provide substantial information with regard to possible corruption and to make that evaluation and any recommendations public, and (III) that, in order to avoid an appeal to the backlogged administrative courts, consideration be given to providing the Commission on Access to Information with the authority, after a hearing, to order an

**administrative body to provide access to requested information** (paragraph 144);

- XII.** That, when continuing to take steps to address the length of proceedings and the backlog of administrative appeals, the authorities specifically consider the formal institution of alternatives to an appeal to the courts, such as alternate dispute resolution (paragraph 145);
- XIII.** That as part of overall public administration reform, all bodies of public administration have access to internal audit resources either directly or on a shared basis (paragraph 146);
- XIV.** That (I) consistent and enforceable ethical standards be required for all officials within the public administration (including managers and consultants) at all levels of government; (II) steps be taken to provide for a system of timely discipline for violating these standards without regard to a final criminal conviction; and (III) all individuals subject to these standards be provided with sources of training, guidance and counselling concerning their application (paragraph 150);
- XV.** That a publicly announced, professionally embraced, and if possible, an enforceable code of conduct be issued for members of Government, and that such code of conduct include reasonable restrictions on the acceptance of gifts (other than those related to protocol) (paragraph 151);
- XVI.** That (I) a clear and enforceable conflict of interest standard be adopted for every person who carries out a function in the public administration (including managers and consultants) at every level of government; and

- (II) a financial disclosure system or systems applicable to those who are in positions within the public administration which present the most risk of conflicts of interest be instituted or adapted (as the case may be) to help prevent and detect potential conflicts of interest (paragraph 154);
- XVII. That appropriate restrictions relating to the conflicts of interest that can occur with the movement in and out of public service by individuals who carry out executive (public administration) functions be adopted and implemented (paragraph 155);
- XVIII. That an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within public administration (whistleblowers) be instituted (paragraph 156);
- XIX. That corporate liability be extended to cover offences of active bribery in the private sector (paragraph 183);
- XX. To consider the possibility of establishing bans on holding executive positions on legal persons in all cases of conviction for serious corruption offences, independently of whether these offences were committed in conjunction with abuse of power or in violation of the duties inherent to a given office (paragraph 185);
- XXI. To review and strengthen the accounting requirements for all forms of company (whether listed or non-listed) and to ensure that the corresponding penalties are effective, proportionate and dissuasive (paragraph 192);
- XXII. That the authorities explore, in consultation with the professional bodies of accountants,



**auditors and advisory/legal professionals, what further measures (including of a legal/regulatory nature) can be taken to improve the situation regarding the reporting of suspicions of corruption and money laundering to the competent bodies (paragraph 194).**

200. Pursuant to Rule 30.2 of the Rules of Procedure, GRECO invites the Italian authorities to present a report on the implementation of the above-mentioned recommendations by 31 January 2011.

201. Finally, GRECO invites the Italian authorities to authorise publication of this report as soon as possible, translate it into the national language and publish this translation.

---

[...]

<sup>6</sup> Il Fenomeno della Corruzione in Italia. 1o Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione. December 2007.

<sup>7</sup> Studio su i Pericoli di Condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della Criminalità Organizzata. June 2006.

<sup>8</sup> Transparency International 2008 Corruption Perceptions Index. Regional Highlights: EU and Western Europe.

<sup>9</sup> Article 68(6) of Legislative Decree No. 112 of 25 June 2008 abolished the High Commissioner against Corruption, the High Commissioner against Counterfeiting and Piracy and the Commission for the Placement of Personnel Dependant of Military Bodies of the NATO.

[...]

<sup>30</sup> This objective has been enshrined in Article 46 of Law 133/2008 of 6 August 2008, as well as Article 3(7)n of Law 15/2009 of 4 March 2009.

<sup>31</sup> Law 241/1990 of 7 August 1990.

<sup>32</sup> The authorities added, after the on-site visit, a document, issued in December 2008, reflecting on the key points of the public administration reform, i.e. so-called Thirty-four Points of the Brunetta Reform of Public Administration (I 34 Punti della Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione).

<sup>33</sup> Memoranda of Understanding have been signed, inter alia, with the Court of Audit, the National Council for Labour and Economy (CNEL), Transparency International Italy and the United Nations Development Programme (UNDP).

<sup>34</sup> Law 15/2005 amending Law 241/1990.

<sup>35</sup> The Commission is composed of representatives of the Government, four members of Parliament and three representatives of the judiciary (ordinary, administrative and accounting courts); it is chaired by the Secretary of State for the Presidency of the Council of Ministers.

<sup>36</sup> The study was developed by CISP (Centro interdipartimentale per l'innovazione

nella pubblica amministrazione) of the University of Rome Tor Vergata.

<sup>37</sup> The First Report of the Anti-corruption and Transparency Service (SAeT), which was submitted to Parliament in February 2009, reflects on this situation and establishes as one of the tasks of the SAeT the development of guidelines on internal auditing to prevent instances of corruption and fraud.

<sup>38</sup> Opening ceremony of the 2009 Financial Year. Opening speech of the Prosecutor General on 11 February 2009.

<sup>39</sup> Pursuant to Article 19 of Legislative Decree 165/2001, as amended by Law 145/2002, public administrations may decide to grant a managerial contract to (a) managers in other administrations (different from the one recruiting); (b) persons with some specific and recognised professional qualification, with at least five years' managerial experience in either the public or the private sector; (c) persons who have acquired a particular professional specialisation (this specialisation is to be justified on the basis of university/doctoral degrees, scientific publications or other work experience where managerial capacities were required); and finally, (d) persons coming from the research or university sectors, magistrates or State-attorneys and prosecutors.

<sup>40</sup> Circular No. 2198 of 12 July 2001.

<sup>41</sup> Since the visit of the GET, legislation designed in part to streamline disciplinary procedures and to require prompt reporting of criminal judgments to the concerned administration has been drafted by the Ministry for Public Administration and Innovation and is now under review (i.e. Draft Legislative Decree implementing the Law of 4 March 2009 No. 15 regarding the Optimisation of Civil Service Productivity and Efficiency and Transparency in Public Administration; the draft is expected to be adopted during the second half of 2009).

<sup>42</sup> Article 129 of the implementing provisions of the Code of Criminal Procedure: Information on criminal proceedings.

1. Where criminal proceedings are brought against an employee of the State or other public body, the prosecution shall inform the authority to which the employee is answerable, giving notice of the charge. When the case involves staff belonging to departments dealing with information pertaining to military or democratic security, it shall also inform the parliamentary committee responsible for information services and state security and secrecy.

2. Where criminal proceedings are brought against a member of the Catholic clergy or religious orders, the information shall be sent to the head of the diocese to which the accused belongs.

3. Where criminal proceedings are brought in respect of an offence prejudicing the Treasury, the prosecution shall inform the State Counsel General attached to the Court of Auditors, giving notice of the charge.

4.bis. The prosecution shall send the information comprising the designation of the statutory provisions allegedly infringed even where any of the individuals referred to in paragraphs 1 and 2 above has been arrested or detained or is in protective custody.

<sup>43</sup> The authorities indicated after the on-site visit that the number of officers of the Carabinieri on the SAeT staff is now one.

<sup>44</sup> The Commission on Access to Administrative Documents indicated, after the on-site visit, that to date it had met the 30-day deadline for all appeals lodged before it.

<sup>45</sup> Interim Resolution CM/ResDH(2009)42.

<sup>46</sup> Relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle Amministrazioni dello Stato approvata con delibera No. 1/06/G. Court of Audit, 8 May 2006. The

report provides an extensive description and analysis of the key problems concerning the relationship between disciplinary and criminal proceedings.

<sup>47</sup> The authorities indicated, after the on-site visit, that the Department of Public Administration had issued several explanatory circulars to ensure that the Code of Conduct is interpreted and applied in a uniform manner; the GET was nevertheless not provided with a substantiating example in this respect. Likewise, the authorities added that a policy of zero tolerance to gifts (i.e. public officials cannot seek or accept, in any capacity, fees, gifts or other benefits in connection with work performance) is enshrined in the relevant collective agreements. The fact that this gift standard is actually different than that in the Code of Conduct (cannot accept gifts “from whoever has obtained or, in any case, may have obtained benefits from official-related decisions or activities”) raises its own separate issues, but certainly supports the real possibility of confusion both on the part of public officials and the public.

<sup>48</sup> The authorities indicated that certain collective agreements (e.g. for tax authorities) already contain provisions allowing for the imposition of disciplinary sanctions (prior to a criminal conviction) in certain circumstances, for example, if the official is caught in flagrante delicto. See also footnote 41 for recent developments in this area.

[...]

### 3. Civil Law Convention on Corruption, 4 novembre 1999.

#### Preamble

The member States of the Council of Europe, the other States and the European Community, signatories hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Conscious of the importance of strengthening international co-operation in the fight against corruption;

Emphasising that corruption represents a major threat to the rule of law, democracy and human rights, fairness and social justice, hinders economic development and endangers the proper and fair functioning of market economies;

Recognising the adverse financial consequences of corruption to individuals, companies and States, as well as international institutions;

Convinced of the importance for civil law to contribute to the fight against corruption, in particular by enabling persons who have suffered damage to receive fair compensation;

Recalling the conclusions and resolutions of the 19th (Malta, 1994), 21st (Czech Republic, 1997) and 22nd (Moldova, 1999) Conferences of the European Ministers of Justice;

Taking into account the Programme of Action against Corruption adopted by the Committee of Ministers in November 1996;

Taking also into account the feasibility study on the drawing up of a convention on civil remedies for compensation for damage resulting from acts of corruption, approved by the Committee of Ministers in February 1997;

Having regard to Resolution (97) 24 on the 20 Guiding Principles for the Fight against Corruption, adopted by the Committee of Ministers in November 1997, at its 101st Session, to Resolution (98) 7 authorising the adoption of the Partial and Enlarged Agreement establishing the “Group of States against Corruption (GRECO)”, adopted by the Committee of Ministers in May 1998, at its 102nd Session, and to Resolution (99) 5 establishing the GRECO, adopted on 1st May 1999;

Recalling the Final Declaration and the Action Plan adopted by the Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe at their 2nd summit in Strasbourg, in October 1997,

Have agreed as follows:

## **Chapter I – Measures to be taken at national level**

### **Article 1 – Purpose**

Each Party shall provide in its internal law for effective remedies for persons who have suffered damage as a result of acts of corruption, to enable them to defend their rights and interests, including the possibility of obtaining compensation for damage.

### **Article 2 – Definition of corruption**

For the purpose of this Convention, “corruption” means requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behaviour required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof.

### **Article 3 – Compensation for damage**

- 1 Each Party shall provide in its internal law for persons who have suffered damage as a result of corruption to have the right to initiate an action in order to obtain full compensation for such damage.
- 2 Such compensation may cover material damage, loss of profits and non-pecuniary loss.

### **Article 4 – Liability**

- 1 Each Party shall provide in its internal law for the following conditions to be fulfilled in order for the damage to be compensated:
  - I the defendant has committed or authorised the act of corruption, or failed to take reasonable steps to prevent the act of corruption;
  - II the plaintiff has suffered damage; and
  - III there is a causal link between the act of corruption and the damage.
- 2 Each Party shall provide in its internal law that, if several defendants are liable for damage for the same corrupt activity, they shall be jointly and severally liable.

### **Article 5 – State responsibility**

Each Party shall provide in its internal law for appropriate procedures for persons who have suffered damage as a result of an act of corruption by its public officials in the exercise of their functions to claim for compensation from the State or, in the case of a non-state

Party, from that Party's appropriate authorities.

### **Article 6 – Contributory negligence**

Each Party shall provide in its internal law for the compensation to be reduced or disallowed having regard to all the circumstances, if the plaintiff has by his or her own fault contributed to the damage or to its aggravation.

### **Article 7 – Limitation periods**

- 1 Each Party shall provide in its internal law for proceedings for the recovery of damages to be subject to a limitation period of not less than three years from the day the person who has suffered damage became aware or should reasonably have been aware, that damage has occurred or that an act of corruption has taken place, and of the identity of the responsible person. However, such proceedings shall not be commenced after the end of a limitation period of not less than ten years from the date of the act of corruption.
- 2 The laws of the Parties regulating suspension or interruption of limitation periods shall, if appropriate, apply to the periods prescribed in paragraph 1.

### **Article 8 – Validity of contracts**

- 1 Each Party shall provide in its internal law for any contract or clause of a contract providing for corruption to be null and void.
- 2 Each Party shall provide in its internal law for the possibility for all parties to a contract whose consent has been undermined by an act of corruption to be able to apply to the court for the contract to be declared void, notwithstanding their right to claim for damages.

### **Article 9 – Protection of employees**

Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities.

### **Article 10 – Accounts and audits**

- 1 Each Party shall, in its internal law, take any necessary measures for the annual accounts of companies to be drawn up clearly and give a true and fair view of the company's financial position.
- 2 With a view to preventing acts of corruption, each Party shall

provide in its internal law for auditors to confirm that the annual accounts present a true and fair view of the company's financial position.

**Article 11 – Acquisition of evidence**

Each Party shall provide in its internal law for effective procedures for the acquisition of evidence in civil proceedings arising from an act of corruption.

**Article 12 – Interim measures**

Each Party shall provide in its internal law for such court orders as are necessary to preserve the rights and interests of the parties during civil proceedings arising from an act of corruption.

**Chapter II – International co-operation and monitoring of implementation**

**Article 13 – International co-operation**

The Parties shall co-operate effectively in matters relating to civil proceedings in cases of corruption, especially concerning the service of documents, obtaining evidence abroad, jurisdiction, recognition and enforcement of foreign judgements and litigation costs, in accordance with the provisions of relevant international instruments on international co-operation in civil and commercial matters to which they are Party, as well as with their internal law.

**Article 14 – Monitoring**

The Group of States against Corruption (GRECO) shall monitor the implementation of this Convention by the Parties.

**Chapter III – Final clauses**

**Article 15 – Signature and entry into force**

- 1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, by non-member States that have participated in its elaboration and by the European Community.
- 2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
- 3 This Convention shall enter into force on the first day of the month

following the expiration of a period of three months after the date on which fourteen signatories have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2. Any such signatory, which is not a member of the Group of States against Corruption (GRECO) at the time of ratification, acceptance or approval, shall automatically become a member on the date the Convention enters into force.

- 4 In respect of any signatory which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2. Any signatory, which is not a member of the Group of States against Corruption (GRECO) at the time of ratification, acceptance or approval, shall automatically become a member on the date the Convention enters into force in its respect.
- 5 Any particular modalities for the participation of the European Community in the Group of States against Corruption (GRECO) shall be determined as far as necessary by a common agreement with the European Community.

#### **Article 16 – Accession to the Convention**

- 1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe, after consulting the Parties to the Convention, may invite any State not a member of the Council and not having participated in its elaboration to accede to this Convention, by a decision taken by the majority provided for in Article 20.*d.* of the Statute of the Council of Europe and by the unanimous vote of the representatives of the Parties entitled to sit on the Committee.
- 2 In respect of any State acceding to it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe. Any State acceding to this Convention shall automatically become a member of the GRECO, if it is not already a member at the time of accession, on the date the Convention enters into force in its respect.

#### **Article 17 – Reservations**

No reservation may be made in respect of any provision of this



Convention.

**Article 18 – Territorial application**

- 1 Any State or the European Community may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.
- 2 Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

**Article 19 – Relationship to other instruments and agreements**

- 1 This Convention does not affect the rights and undertakings derived from international multilateral instruments concerning special matters.
- 2 The Parties to the Convention may conclude bilateral or multilateral agreements with one another on the matters dealt with in this Convention, for purposes of supplementing or strengthening its provisions or facilitating the application of the principles embodied in it or, without prejudice to the objectives and principles of this Convention, submit themselves to rules on this matter within the framework of a special system which is binding at the moment of the opening for signature of this Convention.
- 3 If two or more Parties have already concluded an agreement or treaty in respect of a subject which is dealt with in this Convention or otherwise have established their relations in respect of that subject, they shall be entitled to apply that agreement or treaty or to regulate these relations accordingly, in lieu of the present Convention.

### **Article 20 – Amendments**

- 1 shall be communicated by the Secretary General of the Council of Europe to the member States of the Council of Europe, to the non member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community, as well as to any State which has acceded to or has been invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 16.
- 2 Any amendment proposed by a Party shall be communicated to the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) which shall submit to the Committee of Ministers its opinion on that proposed amendment.
- 3 The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and the opinion submitted by the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) and, following consultation of the Parties to the Convention which are not members of the Council of Europe, may adopt the amendment.
- 4 The text of any amendment adopted by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 3 of this article shall be forwarded to the Parties for acceptance.
- 5 Any amendment adopted in accordance with paragraph 3 of this article shall come into force on the thirtieth day after all Parties have informed the Secretary General of their acceptance thereof.

### **Article 21 – Settlement of disputes**

- 1 The European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) of the Council of Europe shall be kept informed regarding the interpretation and application of this Convention.
- 2 In case of a dispute between Parties as to the interpretation or application of this Convention, they shall seek a settlement of the dispute through negotiation or any other peaceful means of their choice, including submission of the dispute to the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), to an arbitral tribunal whose decisions shall be binding upon the Parties, or to the International Court of Justice, as agreed upon by the Parties concerned.

### **Article 22 – Denunciation**

- 1 Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

- 2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

**Article 23 – Notification**

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any other signatories and Parties to this Convention of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this Convention, in accordance with Articles 15 and 16;
- d any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, the 4th day of November 1999, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community, as well as to any State invited to accede to it.

#### **4. Twenty Guiding Principles For The Fight Against Corruption, 6 novembre 1997.**

The Committee of Ministers,

Considering the Declaration adopted at the Second Summit of Heads of State and Government, which took place in Strasbourg on 10 and 11 October 1997 and in pursuance of the Action Plan, in particular section III, paragraph 2 “Fighting corruption and organised crime”;

Aware that corruption represents a serious threat to the basic principles and values of the Council of Europe, undermines the confidence of citizens in democracy, erodes the rule of law, constitutes a denial of human rights and hinders social and economic development;

Convinced that the fight against corruption needs to be multi-disciplinary and, in this respect having regard to Programme of Action against Corruption as well as to the resolutions adopted by the European Ministers of Justice at their 19th and 21st Conferences held in Valletta and Prague respectively;

Having received the draft 20 guiding principles for the fight against corruption, elaborated by the Multidisciplinary Group on Corruption (GMC);

Firmly resolved to fight corruption by joining the efforts of our countries,

**AGREES TO ADOPT THE 20 GUIDING PRINCIPLES FOR THE  
FIGHT AGAINST CORRUPTION,  
SET OUT BELOW:**

1. To take effective measures for the prevention of corruption and, in this connection, to raise public awareness and promoting ethical behaviour;
2. To ensure co-ordinated criminalisation of national and international corruption;

3. To ensure that those in charge of the prevention, investigation, prosecution and adjudication of corruption offences enjoy the independence and autonomy appropriate to their functions, are free from improper influence and have effective means for gathering evidence, protecting the persons who help the authorities in combating corruption and preserving the confidentiality of investigations;
4. To provide appropriate measures for the seizure and deprivation of the proceeds of corruption offences;
5. To provide appropriate measures to prevent legal persons being used to shield corruption offences;
6. To limit immunity from investigation, prosecution or adjudication of corruption offences to the degree necessary in a democratic society;
7. To promote the specialisation of persons or bodies in charge of fighting corruption and to provide them with appropriate means and training to perform their tasks;
8. To ensure that the fiscal legislation and the authorities in charge of implementing it contribute to combating corruption in an effective and co-ordinated manner, in particular by denying tax deductibility, under the law or in practice, for bribes or other expenses linked to corruption offences;
9. To ensure that the organisation, functioning and decision-making processes of public administrations take into account the need to combat corruption, in particular by ensuring as much transparency as is consistent with the need to achieve effectiveness;
10. to ensure that the rules relating to the rights and duties of public officials take into account the requirements of the fight against corruption and provide for appropriate and effective disciplinary measures; promote further specification of the behaviour expected from public officials by appropriate means, such as codes of conduct;
11. To ensure that appropriate auditing procedures apply to the activities of public administration and the public sector;
12. To endorse the role that audit procedures can play in preventing

and detecting corruption outside public administrations;

13. To ensure that the system of public liability or accountability takes account of the consequences of corrupt behaviour of public officials;

14. To adopt appropriately transparent procedures for public procurement that promote fair competition and deter corruptors;

15. To encourage the adoption, by elected representatives, of codes of conduct and promote rules for the financing of political parties and election campaigns which deter corruption;

16. To ensure that the media have freedom to receive and impart information on corruption matters, subject only to limitations or restrictions which are necessary in a democratic society;

17. To ensure that civil law takes into account the need to fight corruption and in particular provides for effective remedies for those whose rights and interests are affected by corruption;

18. To encourage research on corruption;

19. To ensure that in every aspect of the fight against corruption, the possible connections with organised crime and money laundering are taken into account;

20. To develop to the widest extent possible international co-operation in all areas of the fight against corruption.

[*omissis*]

### **SEZIONE III – ONU**

#### **1. United Nations Convention against Corruption, 31 ottobre 2003.**

##### **Preamble**

*The States Parties to this Convention,*

*Concerned* about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law,

*Concerned also* about the links between corruption and other forms of crime, in particular organized crime and economic crime, including money-laundering,

*Concerned further* about cases of corruption that involve vast quantities of assets, which may constitute a substantial proportion of the resources of States, and that threaten the political stability and sustainable development of those States,

*Convinced* that corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential,

*Convinced also* that a comprehensive and multidisciplinary approach is required to prevent and combat corruption effectively,

*Convinced further* that the availability of technical assistance can play an important role in enhancing the ability of States, including by strengthening capacity and by institution-building, to prevent and combat corruption effectively,

*Convinced* that the illicit acquisition of personal wealth can be particularly damaging to democratic institutions, national economies and the rule of law,

*Determined* to prevent, detect and deter in a more effective manner international transfers of illicitly acquired assets and to strengthen international cooperation in asset recovery,

*Acknowledging* the fundamental principles of due process of law in criminal proceedings and in civil or administrative proceedings to adjudicate property rights,

*Bearing in mind* that the prevention and eradication of corruption is a responsibility of all States and that they must cooperate with one another, with the support and involvement of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, if their efforts in this area are to be effective,

*Bearing also in mind* the principles of proper management of public affairs and public property, fairness, responsibility and equality before the law and the need to safeguard integrity and to foster a culture of rejection of corruption,

*Commending* the work of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice and the United Nations Office on Drugs and Crime in preventing and combating corruption,

*Recalling* the work carried out by other international and regional organizations in this field, including the activities of the African Union, the Council of Europe, the Customs Cooperation Council (also known as the World Customs Organization), the European Union, the League of Arab States, the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Organization of American States,

*Taking note with appreciation* of multilateral instruments to prevent and combat corruption, including, inter alia, the Inter-American Convention against Corruption, adopted by the Organization of American States on 29 March 1996<sup>1</sup>, the Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union, adopted by the Council of the European Union on 26 May 1997<sup>2</sup>, the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adopted by the Organisation for Economic Cooperation



and Development on 21 November 1997<sup>3</sup>, the Criminal Law Convention on Corruption, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 27 January 1999<sup>4</sup>, the Civil Law Convention on Corruption, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 4 November 1999<sup>5</sup>, and the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, adopted by the Heads of State and Government of the African Union on 12 July 2003,

*Welcoming* the entry into force on 29 September 2003 of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime<sup>6</sup>,

*Have agreed as follows:*

## **Chapter I**

### **General provisions**

#### *Article 1*

##### *Statement of purpose*

The purposes of this Convention are:

(a) To promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively;

(b) To promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery;

(c) To promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property.

#### *Article 2*

##### *Use of terms*

For the purposes of this Convention:

(a) “Public official” shall mean: (I) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person’s seniority; (II) any

other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service, as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party; (III) any other person defined as a “public official” in the domestic law of a State Party. However, for the purpose of some specific measures contained in chapter II of this Convention, “public official” may mean any person who performs a public function or provides a public service as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party;

(b) “Foreign public official” shall mean any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a foreign country, whether appointed or elected; and any person exercising a public function for a foreign country, including for a public agency or public enterprise;

(c) “Official of a public international organization” shall mean an international civil servant or any person who is authorized by such an organization to act on behalf of that organization;

(d) “Property” shall mean assets of every kind, whether corporeal or incorporeal, movable or immovable, tangible or intangible, and legal documents or instruments evidencing title to or interest in such assets;

(e) “Proceeds of crime” shall mean any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence;

(f) “Freezing” or “seizure” shall mean temporarily prohibiting the transfer, conversion, disposition or movement of property or temporarily assuming custody or control of property on the basis of an order issued by a court or other competent authority;

(g) “Confiscation”, which includes forfeiture where applicable, shall mean the permanent deprivation of property by order of a court or other competent authority;

(h) “Predicate offence” shall mean any offence as a result of which proceeds have been generated that may become the subject of an

offence as defined in article 23 of this Convention;

(i) “Controlled delivery” shall mean the technique of allowing illicit or suspect consignments to pass out of, through or into the territory of one or more States, with the knowledge and under the supervision of their competent authorities, with a view to the investigation of an offence and the identification of persons involved in the commission of the offence.

*Article 3*

*Scope of application*

1. This Convention shall apply, in accordance with its terms, to the prevention, investigation and prosecution of corruption and to the freezing, seizure, confiscation and return of the proceeds of offences established in accordance with this Convention.

2. For the purposes of implementing this Convention, it shall not be necessary, except as otherwise stated herein, for the offences set forth in it to result in damage or harm to state property.

*Article 4*

*Protection of sovereignty*

1. States Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States.

2. Nothing in this Convention shall entitle a State Party to undertake in the territory of another State the exercise of jurisdiction and performance of functions that are reserved exclusively for the authorities of that other State by its domestic law.

**Chapter II**

**Preventive measures**

*Article 5*

*Preventive anti-corruption policies and practices*

1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental

principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anticorruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.

2. Each State Party shall endeavour to establish and promote effective practices aimed at the prevention of corruption.

3. Each State Party shall endeavour to periodically evaluate relevant legal instruments and administrative measures with a view to determining their adequacy to prevent and fight corruption.

4. States Parties shall, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of their legal system, collaborate with each other and with relevant international and regional organizations in promoting and developing the measures referred to in this article. That collaboration may include participation in international programmes and projects aimed at the prevention of corruption.

*Article 6*

*Preventive anti-corruption body or bodies*

1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as:

(a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies;

(b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption.

2. Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their

functions, should be provided.

3. Each State Party shall inform the Secretary-General of the United Nations of the name and address of the authority or authorities that may assist other States Parties in developing and implementing specific measures for the prevention of corruption.

*Article 7*

*Public sector*

1. Each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems for the recruitment, hiring, retention, promotion and retirement of civil servants and, where appropriate, other non-elected public officials:

(a) That are based on principles of efficiency, transparency and objective criteria such as merit, equity and aptitude;

(b) That include adequate procedures for the selection and training of individuals for public positions considered especially vulnerable to corruption and the rotation, where appropriate, of such individuals to other positions;

(c) That promote adequate remuneration and equitable pay scales, taking into account the level of economic development of the State Party;

(d) That promote education and training programmes to enable them to meet the requirements for the correct, honourable and proper performance of public functions and that provide them with specialized and appropriate training to enhance their awareness of the risks of corruption inherent in the performance of their functions. Such programmes may make reference to codes or standards of conduct in applicable areas.

2. Each State Party shall also consider adopting appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prescribe criteria concerning candidature for and

election to public office.

3. Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.

4. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest.

*Article 8*  
*Codes of conduct for public officials*

1. In order to fight corruption, each State Party shall promote, inter alia, integrity, honesty and responsibility among its public officials, in accordance with the fundamental principles of its legal system.

2. In particular, each State Party shall endeavour to apply, within its own institutional and legal systems, codes or standards of conduct for the correct, honourable and proper performance of public functions.

3. For the purposes of implementing the provisions of this article, each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, take note of the relevant initiatives of regional, interregional and multilateral organizations, such as the International Code of Conduct for Public Officials contained in the annex to General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996.

4. Each State Party shall also consider, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, establishing measures and systems to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions.

5. Each State Party shall endeavour, where appropriate and in

accordance with the fundamental principles of its domestic law, to establish measures and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials.

6. Each State Party shall consider taking, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, disciplinary or other measures against public officials who violate the codes or standards established in accordance with this article.

*Article 9*

*Public procurement and management of public finances*

1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take the necessary steps to establish appropriate systems of procurement, based on transparency, competition and objective criteria in decision-making, that are effective, inter alia, in preventing corruption. Such systems, which may take into account appropriate threshold values in their application, shall address, inter alia:

(a) The public distribution of information relating to procurement procedures and contracts, including information on invitations to tender and relevant or pertinent information on the award of contracts, allowing potential tenderers sufficient time to prepare and submit their tenders;

(b) The establishment, in advance, of conditions for participation, including selection and award criteria and tendering rules, and their publication;

(c) The use of objective and predetermined criteria for public procurement decisions, in order to facilitate the subsequent verification of the correct application of the rules or procedures;

(d) An effective system of domestic review, including an effective system of appeal, to ensure legal recourse and remedies in the event that the rules or procedures established pursuant to this

paragraph are not followed;

(e) Where appropriate, measures to regulate matters regarding personnel responsible for procurement, such as declaration of interest in particular public procurements, screening procedures and training requirements.

2. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take appropriate measures to promote transparency and accountability in the management of public finances. Such measures shall encompass, inter alia:

(a) Procedures for the adoption of the national budget;

(b) Timely reporting on revenue and expenditure;

(c) A system of accounting and auditing standards and related oversight;

(d) Effective and efficient systems of risk management and internal control; and

(e) Where appropriate, corrective action in the case of failure to comply with the requirements established in this paragraph.

3. Each State Party shall take such civil and administrative measures as may be necessary, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to preserve the integrity of accounting books, records, financial statements or other documents related to public expenditure and revenue and to prevent the falsification of such documents.

*Article 10*  
*Public reporting*

Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decision-making processes, where



appropriate. Such measures may include, inter alia:

(a) Adopting procedures or regulations allowing members of the general public to obtain, where appropriate, information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration and, with due regard for the protection of privacy and personal data, on decisions and legal acts that concern members of the public;

(b) Simplifying administrative procedures, where appropriate, in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities; and

(c) Publishing information, which may include periodic reports on the risks of corruption in its public administration.

*Article 11*

*Measures relating to the judiciary and prosecution services*

1. Bearing in mind the independence of the judiciary and its crucial role in combating corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system and without prejudice to judicial independence, take measures to strengthen integrity and to prevent opportunities for corruption among members of the judiciary. Such measures may include rules with respect to the conduct of members of the judiciary.

2. Measures to the same effect as those taken pursuant to paragraph 1 of this article may be introduced and applied within the prosecution service in those States Parties where it does not form part of the judiciary but enjoys independence similar to that of the judicial service.

*Article 12*

*Private sector*

1. Each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prevent corruption involving the private sector, enhance accounting and auditing standards in the private sector and, where appropriate, provide effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties

for failure to comply with such measures.

2. Measures to achieve these ends may include, inter alia:

(a) Promoting cooperation between law enforcement agencies and relevant private entities;

(b) Promoting the development of standards and procedures designed to safeguard the integrity of relevant private entities, including codes of conduct for the correct, honourable and proper performance of the activities of business and all relevant professions and the prevention of conflicts of interest, and for the promotion of the use of good commercial practices among businesses and in the contractual relations of businesses with the State;

(c) Promoting transparency among private entities, including, where appropriate, measures regarding the identity of legal and natural persons involved in the establishment and management of corporate entities;

(d) Preventing the misuse of procedures regulating private entities, including procedures regarding subsidies and licences granted by public authorities for commercial activities;

(e) Preventing conflicts of interest by imposing restrictions, as appropriate and for a reasonable period of time, on the professional activities of former public officials or on the employment of public officials by the private sector after their resignation or retirement, where such activities or employment relate directly to the functions held or supervised by those public officials during their tenure;

(f) Ensuring that private enterprises, taking into account their structure and size, have sufficient internal auditing controls to assist in preventing and detecting acts of corruption and that the accounts and required financial statements of such private enterprises are subject to appropriate auditing and certification procedures.

3. In order to prevent corruption, each State Party shall take such measures as may be necessary, in accordance with its domestic laws and regulations regarding the maintenance of books and records,

financial statement disclosures and accounting and auditing standards, to prohibit the following acts carried out for the purpose of committing any of the offences established in accordance with this Convention:

- (a) The establishment of off-the-books accounts;
- (b) The making of off-the-books or inadequately identified transactions;
- (c) The recording of non-existent expenditure;
- (d) The entry of liabilities with incorrect identification of their objects;
- (e) The use of false documents; and
- (f) The intentional destruction of bookkeeping documents earlier than foreseen by the law.

4. Each State Party shall disallow the tax deductibility of expenses that constitute bribes, the latter being one of the constituent elements of the offences established in accordance with articles 15 and 16 of this Convention and, where appropriate, other expenses incurred in furtherance of corrupt conduct.

*Article 13*  
*Participation of society*

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;

(c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;

(d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary:

(I) For respect of the rights or reputations of others;

(II) For the protection of national security or *ordre public* or of public health or morals.

2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention.

#### *Article 14*

##### *Measures to prevent money-laundering*

1. Each State Party shall:

(a) Institute a comprehensive domestic regulatory and supervisory regime for banks and non-bank financial institutions, including natural or legal persons that provide formal or informal services for the transmission of money or value and, where appropriate, other bodies particularly susceptible to money-laundering, within its competence, in order to deter and detect all forms of money-laundering, which regime shall emphasize requirements for customer and, where appropriate, beneficial owner identification, record-keeping and the reporting of suspicious transactions;

(b) Without prejudice to article 46 of this Convention, ensure that administrative, regulatory, law enforcement and other authorities dedicated to combating money-laundering (including, where appropriate under domestic law, judicial authorities) have the ability to

cooperate and exchange information at the national and international levels within the conditions prescribed by its domestic law and, to that end, shall consider the establishment of a financial intelligence unit to serve as a national centre for the collection, analysis and dissemination of information regarding potential money-laundering.

2. States Parties shall consider implementing feasible measures to detect and monitor the movement of cash and appropriate negotiable instruments across their borders, subject to safeguards to ensure proper use of information and without impeding in any way the movement of legitimate capital. Such measures may include a requirement that individuals and businesses report the cross-border transfer of substantial quantities of cash and appropriate negotiable instruments.

3. States Parties shall consider implementing appropriate and feasible measures to require financial institutions, including money remitters:

(a) To include on forms for the electronic transfer of funds and related messages accurate and meaningful information on the originator;

(b) To maintain such information throughout the payment chain; and

(c) To apply enhanced scrutiny to transfers of funds that do not contain complete information on the originator.

4. In establishing a domestic regulatory and supervisory regime under the terms of this article, and without prejudice to any other article of this Convention, States Parties are called upon to use as a guideline the relevant initiatives of regional, interregional and multilateral organizations against money-laundering.

5. States Parties shall endeavour to develop and promote global, regional, subregional and bilateral cooperation among judicial, law enforcement and financial regulatory authorities in order to combat money-laundering.

[*omissis*]

## **Chapter VI**

### **Technical assistance and information Exchange**

#### *Article 60*

##### *Training and technical assistance*

1. Each State Party shall, to the extent necessary, initiate, develop or improve specific training programmes for its personnel responsible for preventing and combating corruption. Such training programmes could deal, inter alia, with the following areas:

(a) Effective measures to prevent, detect, investigate, punish and control corruption, including the use of evidence-gathering and investigative methods;

(b) Building capacity in the development and planning of strategic anticorruption policy;

(c) Training competent authorities in the preparation of requests for mutual legal assistance that meet the requirements of this Convention;

(d) Evaluation and strengthening of institutions, public service management and the management of public finances, including public procurement, and the private sector;

(e) Preventing and combating the transfer of proceeds of offences established in accordance with this Convention and recovering such proceeds;

(f) Detecting and freezing of the transfer of proceeds of offences established in accordance with this Convention;

(g) Surveillance of the movement of proceeds of offences established in accordance with this Convention and of the methods used to transfer, conceal or disguise such proceeds;

(h) Appropriate and efficient legal and administrative mechanisms and methods for facilitating the return of proceeds of offences established in accordance with this Convention;

(i) Methods used in protecting victims and witnesses who cooperate with judicial authorities; and

(j) Training in national and international regulations and in languages.

2. States Parties shall, according to their capacity, consider affording one another the widest measure of technical assistance, especially for the benefit of developing countries, in their respective plans and programmes to combat corruption, including material support and training in the areas referred to in paragraph 1 of this article, and training and assistance and the mutual exchange of relevant experience and specialized knowledge, which will facilitate international cooperation between States Parties in the areas of extradition and mutual legal assistance.

3. States Parties shall strengthen, to the extent necessary, efforts to maximize operational and training activities in international and regional organizations and in the framework of relevant bilateral and multilateral agreements or arrangements.

4. States Parties shall consider assisting one another, upon request, in conducting evaluations, studies and research relating to the types, causes, effects and costs of corruption in their respective countries, with a view to developing, with the participation of competent authorities and society, strategies and action plans to combat corruption.

5. In order to facilitate the recovery of proceeds of offences established in accordance with this Convention, States Parties may cooperate in providing each other with the names of experts who could assist in achieving that objective.

6. States Parties shall consider using subregional, regional and international conferences and seminars to promote cooperation and technical assistance and to stimulate discussion on problems of mutual concern, including the special problems and needs of developing countries and countries with economies in transition.

7. States Parties shall consider establishing voluntary

mechanisms with a view to contributing financially to the efforts of developing countries and countries with economies in transition to apply this Convention through technical assistance programmes and projects.

8. Each State Party shall consider making voluntary contributions to the United Nations Office on Drugs and Crime for the purpose of fostering, through the Office, programmes and projects in developing countries with a view to implementing this Convention.

*Article 61*

*Collection, exchange and analysis of information on corruption*

1. Each State Party shall consider analysing, in consultation with experts, trends in corruption in its territory, as well as the circumstances in which corruption offences are committed.

2. States Parties shall consider developing and sharing with each other and through international and regional organizations statistics, analytical expertise concerning corruption and information with a view to developing, insofar as possible, common definitions, standards and methodologies, as well as information on best practices to prevent and combat corruption.

3. Each State Party shall consider monitoring its policies and actual measures to combat corruption and making assessments of their effectiveness and efficiency.

*Article 62*

*Other measures: implementation of the Convention through economic development and technical assistance*

1. States Parties shall take measures conducive to the optimal implementation of this Convention to the extent possible, through international cooperation, taking into account the negative effects of corruption on society in general, in particular on sustainable development.

2. States Parties shall make concrete efforts to the extent possible and in coordination with each other, as well as with international and regional organizations:



(a) To enhance their cooperation at various levels with developing countries, with a view to strengthening the capacity of the latter to prevent and combat corruption;

(b) To enhance financial and material assistance to support the efforts of developing countries to prevent and fight corruption effectively and to help them implement this Convention successfully;

(c) To provide technical assistance to developing countries and countries with economies in transition to assist them in meeting their needs for the implementation of this Convention. To that end, States Parties shall endeavour to make adequate and regular voluntary contributions to an account specifically designated for that purpose in a United Nations funding mechanism. States Parties may also give special consideration, in accordance with their domestic law and the provisions of this Convention, to contributing to that account a percentage of the money or of the corresponding value of proceeds of crime or property confiscated in accordance with the provisions of this Convention;

(d) To encourage and persuade other States and financial institutions as appropriate to join them in efforts in accordance with this article, in particular by providing more training programmes and modern equipment to developing countries in order to assist them in achieving the objectives of this Convention.

3. To the extent possible, these measures shall be without prejudice to existing foreign assistance commitments or to other financial cooperation arrangements at the bilateral, regional or international level.

4. States Parties may conclude bilateral or multilateral agreements or arrangements on material and logistical assistance, taking into consideration the financial arrangements necessary for the means of international cooperation provided for by this Convention to be effective and for the prevention, detection and control of corruption.

[*omissis*]

---

<sup>1</sup> See E/1996/99.

<sup>2</sup> *Official Journal of the European Communities*, C 195, 25 June 1997.

<sup>3</sup> See *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (United Nations publication, Sales No. E.98.III.B.18).

<sup>4</sup> Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 173.

<sup>5</sup> *Ibid.*, No. 174.

<sup>6</sup> General Assembly resolution 55/25, annex I.

## **SEZIONE IV – UNIONE EUROPEA**

### **1. Risoluzione del Parlamento europeo sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione, 15 settembre 2011**

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo del 6 giugno 2011 dal titolo «La lotta contro la corruzione nell'UE» (COM(2011)0308) e la decisione della Commissione (C(2011)3673) che istituisce un meccanismo di notifica dell'UE sulla lotta alla corruzione per una valutazione periodica («relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione»),
- visti l'articolo 67, paragrafo 3, e l'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e il programma di Stoccolma – «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini»,
- vista la sua dichiarazione del 18 maggio 2010 sugli sforzi dell'Unione per lottare contro la corruzione(1),
- vista la decisione quadro del Consiglio 2003/568/JHA del 22 luglio 2003 sulla lotta alla corruzione nel settore privato(2),
- vista la Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato dell'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee(3) e il Protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea(4) che penalizza la frode e la corruzione che colpiscono gli interessi finanziari dell'UE,
- vista la Convenzione elaborata in base all'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c), del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la

corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea(5) che penalizza la frode e la corruzione non legate a interessi finanziari dell'UE,

– visti l'articolo 115, paragrafo 5, e l'articolo 110, paragrafo 2, del proprio regolamento,

A. considerando che la corruzione rientra in una sfera di criminalità particolarmente grave che presenta una dimensione transnazionale e che spesso ha implicazioni al di là delle frontiere dell'Unione europea e che l'UE dispone di un diritto generale di agire nel settore delle politiche anticorruzione;

B. considerando che l'articolo 67 TFUE stabilisce l'obbligo per l'Unione di garantire un livello elevato di sicurezza, anche attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità ed il ravvicinamento delle legislazioni penali, e che l'articolo 83 TFUE inserisce la corruzione tra i reati particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale;

C. considerando che il programma di Stoccolma (4.1) inserisce la corruzione tra le minacce transnazionali che sono sfide persistenti alla sicurezza interna dell'Unione e che richiedono una risposta chiara e globale;

D. considerando che quattro cittadini dell'UE su cinque considerano la corruzione un problema grave nel proprio Stato membro (Eurobarometro 2009 sull'atteggiamento dei cittadini europei nei confronti della corruzione) e che l'88% di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica sul programma di Stoccolma ritiene che l'Unione europea dovrebbe fare di più in materia di corruzione;

E. considerando che, ogni anno, un importo stimato di 120 miliardi di EUR, pari all'uno per cento del PIL dell'Unione europea, va perso a causa della corruzione (COM(2011)0308);

F. considerando che la corruzione mina lo Stato di diritto, conduce ad un uso improprio del denaro pubblico in generale e dei fondi UE forniti dai contribuenti e causa distorsioni del mercato che hanno svolto un ruolo nella crisi economica attuale;

G. considerando che la ripresa economica degli Stati membri colpiti dalla crisi economica e finanziaria è ostacolata dalla corruzione, dall'evasione fiscale, dalla frode fiscale e da altri reati economici; considerando che il rischio di pratiche corrotte nel caso di una deregolamentazione e una privatizzazione su larga scala è particolarmente alto e deve essere contrastato con ogni mezzo possibile;

H. considerando che la corruzione causa danni sociali, poiché i gruppi della criminalità organizzata vi ricorrono per commettere altri gravi reati, come il traffico di stupefacenti e la tratta di esseri umani (COM(2011)0308);

I. considerando che manca un fermo impegno politico da parte dei dirigenti e dei responsabili politici a combattere la corruzione in tutte le sue forme e che l'attuazione del quadro giuridico anticorruzione è ineguale da uno Stato membro all'altro e complessivamente insoddisfacente (COM(2011)0308);

J. considerando che tre Stati membri dell'Unione europea non hanno ratificato la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, che dodici di essi non hanno ratificato il Protocollo aggiuntivo a tale convenzione e che sette non hanno ratificato la Convenzione civile sulla corruzione; considerando che tre Stati membri non hanno ancora ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e che cinque Stati membri dell'UE non hanno ratificato la Convenzione dell'OCSE contro la corruzione;

K. considerando che la percezione della corruzione pregiudica gravemente la fiducia reciproca tra gli Stati membri e che ciò si ripercuote sulla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni;

L. considerando che la cooperazione giudiziaria sui casi di corruzione che presentano una dimensione transnazionale continua ad essere complessa e lenta;

M. considerando che, se non affrontato urgentemente e in modo adeguato, il fenomeno della corruzione può minare la fiducia nelle istituzioni democratiche e indebolire la credibilità dei dirigenti politici

(COM(2011)0308);

N. considerando che, grazie alla corruzione, molti regimi dittatoriali sono riusciti a restare al potere e a far confluire notevoli importi di denaro su conti bancari esteri, anche europei; considerando che gli Stati membri devono potenziare i propri sforzi per tracciare e congelare i beni esteri rubati, affinché possano essere restituiti ai legittimi proprietari;

1. Plaude all'adozione da parte della Commissione, il 6 giugno 2011, di un pacchetto anticorruzione<sup>(6)</sup> che comprende una comunicazione sulla lotta alla corruzione nell'Unione europea e una decisione intesa ad istituire la «relazione anticorruzione dell'UE»;

2. Invita la Commissione a dare la priorità alla lotta contro la corruzione nell'ambito della sua agenda sulla sicurezza per i prossimi anni, anche per quanto riguarda le risorse umane ad essa destinate;

3. Chiede alla Commissione di affrontare, attraverso il suo meccanismo di notifica, la questione chiave relativa a un'attuazione efficace delle norme anticorruzione, comprese sanzioni dissuasive, incluse quelle comminate dalle autorità di polizia e giudiziarie;

4. Invita la Commissione ad affrontare la questione del recepimento e dell'attuazione della legislazione anticorruzione dell'UE, incluse le sanzioni dissuasive, e di adottare misure volte a promuovere il recepimento e l'attuazione da parte degli Stati membri degli strumenti anticorruzione pertinenti a livello internazionale e regionale;

5. Chiede alla Commissione, nell'attuare il meccanismo di notifica anticorruzione dell'UE, di garantire che esperti indipendenti facciano parte del gruppo di esperti e della rete di corrispondenti di ricerca, che tutti gli esperti dispongano di un alto livello comprovato di integrità, reputazione e competenza e che siano rappresentate diverse organizzazioni della società civile;

6. Invita la Commissione a considerare la possibilità di pubblicare relazioni intermedie anticorruzione prima del 2013, considerata l'urgenza di affrontare tale questione alla luce dell'attuale crisi economica che colpisce molti Stati membri;

7. Invita la Commissione ad agire sulla base dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE al fine di adottare norme minime relative alla definizione del reato e delle sanzioni in materia di corruzione, data la dimensione transnazionale che essa riveste e le relative conseguenze sul mercato interno;

8. Nota con preoccupazione la mancanza di progressi nell'attuazione da parte degli Stati membri della direttiva quadro del Consiglio del 2003 sulla lotta alla corruzione nel settore privato; sollecita gli Stati membri a recepire ed attuare le disposizioni di tale decisione quadro;

9. Invita il Consiglio e gli Stati membri ad attuare appieno le convezioni dell'Unione europea del 1995 e 1997 che penalizzano la frode e la corruzione;

10. Suggerisce alla Commissione di intraprendere ulteriori azioni a livello di Unione europea verso l'armonizzazione della legislazione sulla tutela degli informatori (inclusa la tutela contro i procedimenti per calunnia e diffamazione e le sanzioni penali) e la penalizzazione dell'arricchimento illecito;

11. Invita le istituzioni dell'Unione europea, incluse le agenzie e gli Stati membri, a garantire maggiore trasparenza elaborando codici di condotta o migliorando quelli già in vigore, in modo da prevedere norme chiare almeno per quanto riguarda i conflitti di interesse, nonché ad agire al fine di prevenire e combattere l'infiltrazione della corruzione nella politica e nei media, anche rafforzando la trasparenza e il controllo di finanziamenti e fondi;

12. Chiede agli Stati membri di investire risorse umane e finanziarie nella lotta contro la corruzione; sottolinea la necessità, per gli Stati membri, di cooperare con Europol, Eurojust e OLAF nell'indagare sui reati connessi alla corruzione e nel perseguirli;

13. Invita la Commissione ed Eurojust ad assicurare uno scambio più rapido ed efficiente di documenti e informazioni tra i tribunali nazionali sui casi di corruzione che presentano una dimensione transnazionale;

14. Chiede al Consiglio di garantire il necessario impegno politico, attualmente carente in alcuni Stati membri, nel lottare contro la

corruzione e nell'attuare le misure adottate dalla Commissione attraverso il suo pacchetto anticorruzione e il più ampio pacchetto sulla protezione dell'economia lecita;

15. Invita il Consiglio e la Commissione a rendere più efficiente la rete di punti di contatto contro la corruzione e chiede alla Commissione di informare il Parlamento europeo in merito alle attività della rete;

16. Chiede al Consiglio e agli Stati membri di ratificare e attuare appieno la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE); sottolinea l'impatto negativo che la corruzione di pubblici ufficiali stranieri ha sui diritti fondamentali e le politiche in materia di ambiente e di sviluppo dell'Unione;

17. Invita la Commissione ad accelerare i suoi lavori al fine di adempiere ai suoi obblighi di notifica ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione;

18. Ritiene che la lotta contro la corruzione comporti una maggiore trasparenza nelle transazioni finanziarie, specie quelle che interessano le cosiddette giurisdizioni offshore all'interno dell'UE e nel resto del mondo;

19. Chiede al Consiglio di agire di concerto con la Commissione nello stipulare accordi con i paesi terzi (specie con le cosiddette giurisdizioni offshore) al fine di consentire lo scambio di informazioni su conti bancari e transazioni finanziarie relative a cittadini e imprese dell'UE con tali paesi;

20. Invita la Commissione a fare della lotta contro le società anonime di comodo con sede in giurisdizioni segrete, al fine di consentire flussi finanziari criminali, un elemento chiave della futura riforma della direttiva antiriciclaggio;

21. Sollecita la Commissione a garantire un forte coordinamento politico tra il meccanismo di notifica anticorruzione, la nuova strategia antifrode e l'iniziativa legislativa sul recupero di beni criminali, anche nell'ambito del più ampio pacchetto sulla tutela dell'economia lecita;



22. Chiede alla Commissione di riferire su base annua al Parlamento europeo in merito all'attuazione della politica anticorruzione dell'Unione europea e di presentare, ogniqualvolta ciò sia rilevante e fattibile, relazioni intermedie su problemi specifici relativi alla lotta contro la corruzione nell'UE;

23. Incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

---

(1) GU C 161 E del 31.5.2011, pag. 62.

(2) GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54.

(3) GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49.

(4) GU C 313 del 23.10.1996, pag. 2.

(5) GU C 195 del 25.6.1997, pag. 2.

(6) Il pacchetto anticorruzione contiene una comunicazione della Commissione sulla lotta alla corruzione nell'UE, una decisione che istituisce un meccanismo UE di notifica anticorruzione, una relazione sull'attuazione della decisione quadro del Consiglio 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e una relazione sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO).

## 2. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Fighting corruption in the EU*, 6 giugno 2011.

### INTRODUCTION

Four out of five EU citizens regard corruption<sup>1</sup> as a serious problem in their Member State<sup>2</sup>. Despite the fact that the European Union over the last decades has contributed significantly to opening up Europe and making it more transparent, it is evident that a lot remains to be done. It is not acceptable that an estimated **120 billion Euros per year**, or one percent of the EU GDP<sup>3</sup>, is lost to corruption. This is certainly not a new problem to the EU, and we will not be able to totally eradicate corruption from our societies, but it is telling that the average score of the EU27 in Transparency International's Corruption Perception Index has improved only modestly over the last ten years<sup>4</sup>.

Although the nature and extent of corruption vary, it **harms all EU Member States and the EU as a whole**. It inflicts financial damage by lowering investment levels, hampering the fair operation of the internal market and reducing public finances. It causes social harm as organised crime groups use corruption to commit other serious crimes, such as trafficking in drugs and human beings. Moreover, if not addressed, corruption can undermine trust in democratic institutions and weaken the accountability of political leadership.

Over the last decade, **some efforts have been made at international, EU and national level** to reduce corruption<sup>5</sup>. At EU level, the anti-corruption legal framework has developed by the adoption of legislation on corruption in the private sector<sup>6</sup> and the accession of the EU to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC)<sup>7</sup>. The Treaty on the Functioning of the European Union recognises that corruption is a serious crime with a cross-border dimension which Member States are not fully equipped to tackle on their own<sup>8</sup>. Anticorruption measures have, to some extent, been integrated within a range of EU policies<sup>9</sup>.

However, the **implementation of the anti-corruption legal framework remains uneven among EU Member States and**

**unsatisfactory overall.** The EU anti-corruption legislation is not transposed in all Member States<sup>10</sup>. Some countries have not ratified the most important international anti-corruption instruments. More importantly, even where anti-corruption institutions and legislation are in place its ***enforcement is often insufficient*** in practice<sup>11</sup>.

This reflects a **lack of firm political commitment** on the part of leaders and decision-makers to combat corruption in all its forms - political corruption, corrupt activities committed by and with organised crime groups, private-to-private corruption and so-called petty corruption. There is thus an evident need to stimulate political will to fight corruption, and improve the coherence of anti-corruption policies and actions taken by Member States.

That is why the Commission will set up a new mechanism, the ***EU Anti-Corruption Report***, to monitor and assess Member States' efforts against corruption, and consequently encourage more political engagement. Supported by an expert group and a network of research correspondents, and the necessary EU budget, the Report will be managed by the Commission and published every two years, starting in 2013. It will give a fair reflection of the achievements, vulnerabilities and commitments of all Member States. It will identify trends and weaknesses that need to be addressed, as well as stimulate peer learning and exchange of best practices. Alongside this mechanism, the EU should **participate in the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO)**<sup>12</sup>.

The EU should also put **stronger focus on corruption in all relevant EU policies** – internal as well as external. The Commission will therefore, in particular, propose modernised EU rules on confiscation of criminal assets in 2011, a strategy to improve criminal financial investigations in Member States in 2012, and adopt in 2011 an Action Plan for how to improve crime statistics. The Commission will also work with EU agencies such as Europol, Eurojust and CEPOL, as well as with OLAF to step up judicial and police cooperation and improve training of law enforcement officials. It will continue to prepare modernised EU rules on procurement and on accounting standards and statutory audit for EU companies. Also, the Commission will adopt a strategy to combat fraud affecting the financial interests of the EU in 2011. In parallel, the Commission will put a stronger focus on anti-corruption issues within the EU enlargement process and - together

with the High Representative - in our neighbourhood policy, as well as make greater use of conditionality in cooperation and development policies. Business sector initiatives and private-public dialogue at EU level on how to prevent corruption should be further developed.

*This Communication presents the objectives of the EU Anti-Corruption Report and how it will operate in practice, and explains how the EU should place greater emphasis on corruption in internal and external policies. It will be complemented by a Commission Anti-Fraud Strategy. While the former focuses on the enforcement of anti-corruption policies by the Member States, the latter will mainly cover measures under the responsibility of the Commission for the protection of EU financial interests.*

## **2. STRONGER MONITORING OF ANTI-CORRUPTION EFFORTS**

### **2.1. Current monitoring and evaluation mechanisms**

To date there is no mechanism in place monitoring the existence, and assessing the effectiveness, of anti-corruption policies at EU and Member State level in a coherent crosscutting manner<sup>13</sup>. At international level, the main existing monitoring and evaluation mechanisms are the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), the OECD Working Group on Bribery, and the review mechanism of the UN Convention against Corruption (UNCAC). Those mechanisms provide an impetus for states parties to implement and enforce anti-corruption standards. However, they each have several features limiting their potential to address effectively the problems associated with corruption at EU level.

The most inclusive existing instrument relevant for the EU is **GRECO**, in as much as all Member States are participating. Through GRECO, the Council of Europe contributes to ensuring minimum standards in a pan-European legal area. However, given the limited visibility of the intergovernmental GRECO evaluation process and its follow-up mechanism, it has, so far, not generated the necessary political will in the Member States to tackle corruption effectively. Furthermore, GRECO monitors compliance with a spectrum of anticorruption

standards established by the Council of Europe<sup>14</sup> and accordingly focuses less on specific areas of the EU legislation, such as public procurement. The GRECO system, moreover, does not allow for comparative analysis and hence the identification of corruption trends in the EU, nor does it actively stimulate the exchange of best practices and peer learning.

The **OECD's** Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions (**Anti-Bribery Convention**)<sup>15</sup> focuses on the specific issue of bribery of foreign public officials in international business transactions, and cannot be extended to other areas of importance for the fight against corruption in the EU. The seventh annual Progress Report prepared by Transparency International<sup>16</sup> indicated that enforcement of the Anti-Bribery Convention has been uneven: active enforcement occurred in only four EU Member States and little or no enforcement in 12 EU Member States. In spite of a thorough evaluation system in the form of the OECD Working Group on Bribery, political commitment to effective implementation of the OECD Anti-Bribery Convention has remained insufficient.

The **UN Convention against Corruption (UNCAC)** entered into force in December 2005, and the EU joined in September 2008<sup>17</sup>. The Conference of States Parties to UNCAC adopted the terms of reference of the Mechanism for the Review of Implementation of UNCAC in November 2009. The EU supports the involvement of civil society and transparency in the findings of the evaluations under the Mechanism. However, several features are likely to limit the potential of the UNCAC review mechanism to address problems associated with corruption at EU level: it is an intergovernmental instrument, the cross-review system is likely to leave out policy areas of particular relevance to the EU, it includes states parties which may have lower anti-corruption standards than the EU, the review cycles will be of relatively long duration, and recommendations to states parties which are not implemented might be followed up only a limited number of times.

## 2.2. The EU Anti-Corruption Report

Given the limitations of the existing international monitoring and evaluation mechanisms explained above, **a specific EU monitoring**

**and assessment mechanism, the EU Anti-Corruption Report, should be established** to prompt stronger political will in the Member States and enforcement of the existing legal and institutional tools. That mechanism should be **combined with EU participation in GRECO<sup>18</sup>**. The EU Anti-Corruption Report will be **issued by the Commission every two years, starting in 2013**.

The establishment of the EU Anti-Corruption Report is the Commission's response to the call from Member States, in the Stockholm Programme<sup>19</sup>, to 'develop indicators, on the basis of existing systems and common criteria, to measure anti-corruption efforts within the Union', and from the European Parliament to monitor anti-corruption efforts in the Member States on a regular basis<sup>20</sup>.

The establishment of the EU Anti-Corruption Report starts from the principle that although there is no 'one-size-fits-all' solution to fighting corruption, corruption is a concern for all EU Member States. Through periodical assessment and publication of objective fact-based reports, the Report will create an **additional impetus for Member States to tackle corruption** effectively, notably by implementing and enforcing internationally agreed anticorruption standards. The mechanism, applicable equally to all Member States, will provide a clearer overview of the existence and effectiveness of anti-corruption efforts in the EU, help identify specific causes of corruption, and thus provide **grounds for sound preparation of future EU policy actions**. It will moreover act as a 'crisis alert' to mitigate the potential risks of deeply-rooted problems which could evolve into a crisis.

When preparing the EU Anti-Corruption Report the Commission will cooperate with existing monitoring and evaluation mechanisms to avoid additional administrative burdens for Member States and duplication of efforts. It will draw on the minimum standards against corruption established by existing international instruments such as the Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption<sup>21</sup>, Civil Law Convention on Corruption<sup>22</sup>, Twenty guiding principles for the fight against corruption<sup>23</sup>, the UNCAC<sup>24</sup> and the OECD Anti-Bribery Convention<sup>25</sup>.

Given that almost all forms of corruption may have cross-border implications, the Report will not be limited to an exhaustive list of

priority areas. Each EU Anti-Corruption Report will however focus on a number of **cross-cutting issues of particular relevance at EU level**, as well as selected issues specific to each Member State. These will be assessed against a number of **indicators**, based on the already existing standards in the respective fields and some newly developed in the process of preparing the Report. New indicators will be developed where relevant standards are not yet laid down in an existing instrument or where higher standards are required at EU level. In the selection of existing and the development of new indicators, the Commission will consult competent anti-corruption authorities in the Member States. Indicators may include: perceptions of corruption, respondents' behaviour linked to corrupt activities, and criminal justice statistics, including on seizures and confiscations of the proceeds of corruption-related crime. The EU Anti-Corruption Report will include a quantitative assessment of those indicators and a qualitative analysis of corruption trends and results.

The Anti-Corruption Report will comprise:

- **A thematic section**, highlighting specific aspects of the fight against corruption in the EU based on research and including thematic case studies, examples of best practices and recommendations.
- **Country analyses**, including tailor-made recommendations directed to individual Member States, based on the results of existing monitoring mechanisms and reviews of available evidence from relevant sources. This section may be accompanied by recommendations for appropriate action at EU level.
- **Trends at EU level**, including the results of a Eurobarometer survey on corruption conducted every two years, measuring perception of corruption in various areas among EU citizens, as well as other relevant sources of information on the experiences with corruption at EU level.

In drawing up the Report, the Commission will rely on a variety of sources of information, including existing monitoring mechanisms (GRECO, OECD, UNCAC), independent experts, research findings, Commission services and the European Anti-Fraud Office (OLAF), Member States, EU agencies such as Europol and Eurojust, the European Anti-Corruption Network, Eurobarometer surveys and civil society<sup>26</sup>.

The EU Anti-Corruption Report will be managed by the Commission assisted by:

- An **expert group** advising on: (1) establishing indicators, (2) assessing Member States' performance, (3) identifying best practices, (4) identifying EU trends, (5) making recommendations, and (6) proposing new EU measures where appropriate. The group will be set up by the Commission, following an open call procedure. The selected experts may come from a wide range of backgrounds (law enforcement, prevention of corruption, civil society, research etc.), must enjoy undisputed anti-corruption expertise, a high reputation for integrity and commit to act in their personal professional capacity.
- A **network of local research correspondents** set up by the Commission and consisting of representatives of civil society and academia, who will collect relevant information in each Member State to feed and complement the work of the expert group.

Directly linked to the EU Anti-Corruption Report, the development of an **experience sharing programme** may be considered to help Member States, local NGOs and other stakeholders to identify shortcomings in anti-corruption policies and best practices, raise awareness or provide training.

The Commission will bear all expenses associated with the EU Anti-Corruption Report, including those of the independent expert group, the network of research correspondents and, if set up, the experience sharing programme.

**EU participation in GRECO**, although not fully responding to the EU's needs for periodic reporting on anti-corruption efforts across the EU, would create synergies between the two mechanisms<sup>27</sup>. GRECO could, in particular, provide input to the EU monitoring mechanism in the form of comparative analyses of the existing GRECO evaluation and compliance reports on the EU Member States, and indication of key outstanding recommendations requiring additional follow-up.

**In the light of the above, the Commission is setting up an EU anti-corruption reporting mechanism to periodically assess the Member States' efforts in fighting corruption and will request the authorisation of the Council to negotiate EU participation in**



**GRECO with the Council of Europe. The Commission will consider in the medium and long term, based on the findings of the EU Anti-Corruption Report, the need for additional EU policy initiatives, including the approximation of criminal law in the field of corruption.**

### **3. BETTER IMPLEMENTATION OF EXISTING ANTI-CORRUPTION INSTRUMENTS**

A number of anti-corruption legal instruments are already in place at EU, European and international level. This includes the EU Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of the EU Member States which entered into force on 28 September 2005<sup>28</sup>. With the exception of that Convention, the existing instruments have, however, not yet been ratified and transposed into the law of all EU Member States. To address corruption effectively, Member States should, as a minimum, take steps to complete the process of ratification and transposition.

#### **3.1. Framework Decision 2003/568/JHA on combating corruption in the private sector**

Framework Decision 2003/568/JHA on combating corruption in the private sector<sup>29</sup>, adopted in July 2003, aims to criminalise both active and passive bribery, establishing more detailed rules on the liability of legal persons and deterrent sanctions. The first implementation report<sup>30</sup> issued in 2007 showed that many Member States had done little to apply it. Shortcomings were found in the criminalisation of all elements of active and passive bribery and the provisions on the liability of legal persons. The second implementation report accompanying this Communication shows that several Member States have still not transposed the most detailed provisions on criminalisation of all elements of active and passive bribery<sup>31</sup>. Moreover, the liability of legal persons continues to be regulated in an uneven manner at national level.

**The Commission urges the Member States to fully transpose all provisions of Framework Decision 2003/568/JHA without delay and to ensure that it is effectively implemented. Depending on progress, the Commission will consider proposing a Directive replacing the Framework Decision.**

In this context, the Commission welcomes the adoption by certain Member States of stricter rules to prevent private sector corruption and reinforced corporate liability for corruption offences. **The Commission intends to support the public-private dialogue** and the exchange of best practices in this area. Private undertakings are encouraged to develop and implement clear common standard rules for their respective fields on accounting, internal audit, codes of conduct and protection of whistleblowers.

### 3.2. Other international anti-corruption instruments

Several EU Member States have ratified all or most of the existing international anticorruption instruments. However, three EU Member States<sup>32</sup> have not ratified the **Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption**<sup>33</sup>, twelve have not ratified its additional Protocol<sup>34</sup> and seven have not ratified<sup>35</sup> the **Civil Law Convention on Corruption**<sup>36</sup>. Three Member States have not yet ratified the **UNCAC**<sup>37</sup>. Five EU Member States<sup>38</sup> have not ratified the **OECD Anti-Bribery Convention**.

**The Commission urges Member States that have not ratified those instruments to do so without delay**, taking into account where appropriate the exclusive external competence of the Union, and to fully implement them. The Commission requests the Member States to notify the Commission without delay of the steps they have taken with a view to ratifying these instruments and any reasons for non-ratification. In this context, **ratification and effective enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention by all EU Member States is of particular importance**. The Commission will analyse possible difficulties encountered by non-OECD EU Member States in the ratification process, as well as deficiencies in implementation and enforcement.

### 3.3. Cooperation between the EU and the existing international anti-corruption instruments

The Stockholm Programme calls for increased coordination between Member States in the framework of UNCAC, GRECO and OECD work. To that end, the Commission will act, in particular, in the following areas.

As regards **UNCAC**, the Convention contains a legal obligation to carry out self-assessments. In the case of the EU, that process is complex as it involves cooperation between all EU institutions, as well as with Member States in the matters falling under shared competence. The Commission has however initiated the process<sup>39</sup> and is analysing the impact of the changes brought by the Lisbon Treaty on the scope of the obligations of the EU within UNCAC. Once that analysis is completed, the modalities of participation in the review mechanism, including the appointment of experts, will be determined.

The Commission will enhance cooperation with the **OECD**, possibly through the conclusion of a Memorandum of Understanding. The findings of the OECD's Working Group on Bribery will be used as input for the EU Anti-Corruption Report.

The Commission has analysed the possible modalities for the **EU's participation in GRECO** and will initiate, within the limits of EU competence, the necessary procedures in this regard<sup>40</sup>. **Member States should support the EU's application to participate in GRECO within the Committee of Ministers of the Council of Europe.**

The Commission also supports the anti-corruption efforts made within the context of the **G-20** and will contribute to the implementation of the G-20 anti-corruption action plan endorsed at the Seoul Summit in November 2010<sup>41</sup>.

#### **4. STRONGER FOCUS ON CORRUPTION IN EU INTERNAL POLICIES**

In addition to stronger monitoring and implementation of existing legal instruments, anticorruption considerations should, as part of a **comprehensive approach**, be integrated into all relevant EU policies – internal as well as external. A stronger focus should be put on corruption, in particular, in the following policy areas.

##### **4.1. Law enforcement, judicial and police cooperation within the EU**

Member States should take all necessary steps to ensure the **effective detection, prosecution and a stable track record of dissuasive**

**penalties and recovery of criminally acquired assets in corruption cases.** In this context, judicial and police cooperation between EU Member States, financial investigations, training of law enforcement personnel, and the protection of whistleblowers is of particular importance.

#### 4.1.1. Judicial and police cooperation

Under its 2010-2014 strategy, **Europol** is committed to providing increased support for law enforcement operations and function as the EU criminal information hub and EU centre for law enforcement expertise. The Commission urges **Europol to step up its efforts to combat corruption** as a facilitator for organised crime activity. This should include the production of regular threat assessments.

Since 2004, **Eurojust** has been involved in a slightly increasing number of corruption cases. Although in 2010 these cases represented only 2% of its total workload, the growing number of Member States involved attests to an increasing need for judicial cooperation in corruption cases with a cross-border dimension. The Commission urges **Eurojust to strengthen its efforts to facilitate the exchange of information** among Member States' authorities on corruption cases with cross-border implications.

Finally, since 2008 the **EU contact-point network against corruption (EACN)**<sup>42</sup> has brought together Member States' anti-corruption authorities, as well as the Commission, OLAF, Europol and Eurojust. The EACN is managed by the Austrian-led network European Partners against Corruption (EPAC). **The Commission will work with the EACN towards more concrete deliverables**, stronger focus on operational issues of relevance for corruption investigators, and a clearer delimitation of the respective roles of EPAC and the EACN. The Commission considers preparing a proposal to modify the Council Decision establishing the EACN.

#### 4.1.2. Financial investigations and asset recovery

Four implementation reports issued by the Commission<sup>43</sup> have pointed to delays in the efforts by many Member States to adopt measures regarding confiscation of the proceeds of crime. **In 2011 the**

**Commission will propose a revised EU legal framework on confiscation and asset recovery** to ensure that courts in Member States are able to effectively confiscate criminal and criminally tainted assets and to fully recover the corresponding values, including in cases involving corruption.

The third Anti-Money Laundering Directive<sup>44</sup> lists corruption as one of the predicate offences for money laundering. Evaluations conducted by the OECD's Working Group on Bribery suggest that very few foreign bribery cases are detected through the national anti-money laundering systems. The Commission stresses the need for further cooperation between the Financial Intelligence Units<sup>45</sup>, specialized anti-corruption agencies and law enforcement bodies in Member States. **Member States should ensure that financial investigations are pursued effectively and consistently in corruption cases** and that any potential link with organized crime and money laundering is always considered. **The Commission will adopt a strategy in 2012** to strengthen the quality of **financial investigations** in Member States and the development of financial intelligence to be shared between authorities within Member States, as well as between Member States and EU agencies and at international level.

#### 4.1.3. Protection of whistleblowers

Effective protection of whistleblowers against retaliation is a key element of anti-corruption policies. The relevant legal framework in the EU is uneven, creating difficulties in handling cases with a cross-border dimension. **The Commission will carry out an assessment of the protection of persons reporting financial crimes that will also cover protection of whistleblowers**, and related data protection issues, as a basis for further action at EU level.

#### 4.1.4. Training of law enforcement officials

The Commission will support the development of targeted **training programmes** on corruption for law enforcement agencies through **the European Police College (CEPOL)**. Those programmes should cover specific aspects of handling corruption cases with crossborder implications, for example, the gathering and exchanging of evidence, the link with financial investigations, and the link with investigations of

organised crime offences.

## 4.2. Public procurement

Public expenditure on works, goods and services accounts for roughly 19% of EU GDP (2009). Almost a fifth of this expenditure falls within the scope of the EU Directives on public procurement (i.e. approx. €420 billion, or 3.6% of EU GDP).

The current EU legal framework on public procurement<sup>46</sup> does not include specific provisions on prevention and sanctioning of conflicts of interest, and comprises only few specific rules on sanctioning favouritism and corruption.

In January 2011, **the Commission launched a consultation<sup>47</sup> on the modernisation of EU public procurement policy.** It raises the question whether a common definition of conflict of interest and possible safeguards against such situations are needed at EU level, including the publication of concluded contracts to enhance transparency, the extension of exclusion grounds and ‘self-cleaning’ measures. **In the preparation of a modernised EU public procurement legislation, the Commission will carefully consider these issues. In this context, the Commission will also consider proposing legislation on concessions** to create better conditions for the fair and competitive award of these contracts, thus reducing the risks of corruption.

## 4.3. Cohesion policy to support administrative capacity building

The EU’s cohesion policy supports the strengthening of institutional capacity in Member States to make public services and administrations more efficient. Administrative capacity and good governance are included as main priorities in the 2007-2013 Community Strategic Guidelines for cohesion. A total of 3.5 billion Euros have been allocated under those guidelines to strengthen institutional capacity at national, regional and local level of which 2 billion Euros stem from the European Social Fund. The 2007-2013 European Social Fund regulation introduced a specific priority for strengthening administrative capacity in less developed regions and Member States. Such support for institutional capacity will have a positive impact on preventing

corruption, by making public services and administrations more efficient and transparent. Some Member States have included measures to fight corruption in their operation programmes. **The Commission intends to continue support for the strengthening of institutional capacity and make it available to all Member States and regions**<sup>48</sup>.

#### 4.4. Accounting standards and statutory audit for EU companies

The use of International Financial Reporting Standards for consolidated financial statements of companies listed on the EU's stock markets became mandatory in 2005<sup>49</sup>. The procedures on statutory audit were harmonised<sup>50</sup>, introducing a requirement for external quality assurance, provisions on public supervision, duties and independence of statutory auditors and the application of international standards. These measures increased the credibility, quality and transparency of financial reporting, reducing the risks of corruption.

The Commission conducted public consultations in 2010 on the audit policy lessons from the financial crisis<sup>51</sup>. The results of the consultation will assist the Commission in deciding on **future measures aimed at ensuring consolidated checks and control systems within EU companies to reduce the risk of corrupt practices**. These may cover matters such as: clarifications of the role of auditors, governance and the independence of audit firms, supervision of auditors, creation of a single market for the provision of audit services, and the simplification of rules for SMEs.

#### 4.5. Preventing and fighting political corruption

As political scandals have repeatedly shown, complex connections are sometimes developed between political actors, private undertakings, media, trade associations and foundations<sup>52</sup>. These connections are driven by mutual benefits in influencing key political and economic decisions, putting democratic institutions and procedures at risk and rendering the detection of corrupt practices more difficult. Under the impetus of the GRECO monitoring process, some progress has been seen in the legal and institutional setting for the financing of political parties in several Member States. Unfortunately, the enforcement of transparency and supervision rules is still unsatisfactory in some Member States. **The Commission calls upon the Member States, the national Parliaments and the European Parliament to ensure**

**more transparency and allow effective supervision of the financing of political parties and other interest groups.** The Commission is also committed to respecting its obligations to defend the general interest of the Union, in conformity with the obligations laid down by the Treaties, in its own Code of conduct and in other relevant rules.

The media have a key role in increasing transparency and accountability of political figures and are often a resourceful tool for fighting political corruption. **The Commission urges Member States to take all necessary measures to ensure effective implementation of the existing legal framework guaranteeing the independence and freedom of the media, including on media funding.** The Commission will support, through its existing programmes, training of media to strengthen knowledge in specific areas relevant for the detection of corruption (e.g. money laundering, political party financing, banking, stock exchange markets). The Commission also supports in other ways action limiting political corruption, including through funding of civil society initiatives<sup>53</sup>.

#### **4.6. Improving statistics**

Currently there is no uniform statistical system across the EU to measure the nature and extent of corruption or the effectiveness of anti-corruption measures. As a follow-up to the EU Action Plan to develop a comprehensive and coherent EU strategy to measure crime and criminal justice<sup>54</sup>, a new Action Plan (2011-2015) is under preparation. **The Commission will set up a sub-group of experts in statistics**, as a first step in work aimed at establishing a uniform EU statistics system on corruption.

#### **4.7. Integrity in sport**

Corruption in sport is an increasingly visible problem with cross-border dimensions, mainly related to opacity of transfers and match-fixing. The Commission will analyse possible solutions to address match-fixing more effectively<sup>55</sup> by first launching a study on how corruption in sport is being covered in national legislation. This may offer grounds for further policy actions in this area, such as possibly establishing minimum rules concerning the definition of criminal offences in this field.



#### 4.8. Protecting EU public money against corruption

More than a decade ago, corruption charges led to the entire resignation of the Commission and the setting up of the European Anti-Fraud Office (**OLAF**). One of the core tasks of OLAF is to conduct administrative investigations for the purpose of fighting fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the EU<sup>56</sup>.

In 2011, several initiatives will be taken to step up the fight against fraud and corruption affecting EU public money. The **Communication on the protection of EU financial interests by criminal law and administrative investigations**<sup>57</sup> sets out how the Commission intends to safeguard taxpayers' money at EU level against illegal activities, including against threats posed by corruption inside and outside the EU institutions. The Communication points to opportunities for the improvement of the criminal law framework, of procedural tools for investigators and prosecutors, as well as possible institutional developments such as the setting up of a European Public Prosecutor's Office.

The **Commission also intends to adopt a new anti-fraud strategy** reinforcing the Union's financial policies with a view to better protect the EU's financial interests. The strategy will identify priorities and specific areas of activity in order to enhance the current Commission anti-fraud framework, with a focus on prevention.

Complementing those initiatives, the Commission's proposal for **amending the legal framework of OLAF**<sup>58</sup> aims at increasing the efficiency and speed of OLAF investigations, at strengthening procedural guarantees, as well as at reinforcing OLAF's cooperation with Member States and at improving its governance.

### 5. STRONGER FOCUS ON CORRUPTION IN EU EXTERNAL POLICIES

#### 5.1. Candidate countries, potential candidates and neighbourhood countries

The process of enlargement of the EU has been a key vehicle for major

anti-corruption reforms in the candidate countries and potential candidates. The most recent accessions had a considerable impact on the actual weight of anti-corruption policies within the EU. They also showed that at the time of accession it was still very difficult to demonstrate a **track record of implementation and the irreversibility of anti-corruption reforms**. Moreover, following accession, efforts to fight corruption still had to be monitored.

The 2005 negotiating frameworks for Croatia and Turkey introduced a specific chapter<sup>59</sup> covering a range of rule of law issues, including judicial reform and the fight against corruption. The renewed consensus on enlargement<sup>60</sup>, has further strengthened the focus on the rule of law.

Aware of the fact that, without a strong political will, investing EU funds in institution building alone cannot guarantee the success of anti-corruption policies, the Commission intensified in 2010 its **dialogue on rule of law** with the candidate countries and potential candidates. The reinforced dialogue builds on the experience gained during the visa liberalisation process. The roadmaps containing benchmarks to which countries had to conform in order to obtain visa liberalisation proved to be an efficient tool to motivate and prioritise reform. The aim of the dialogue on rule of law is to strengthen such benchmarking at earlier stages of the pre-accession process. The Commission Opinions on Albania's and Montenegro's applications for EU membership already set recommendations that should be met before the opening of negotiations. The dialogue will be accompanied by **yearly expert missions** to be carried out with participation of experts from EU Member States, which will in this way be associated to the process more closely.

Based on these tools, **the Commission will continue to give high priority to the monitoring of anti-corruption policies and will enforce thorough scrutiny from the early stages of accession preparations with the aim of securing guarantees for the sustainability of reforms**. The Commission will also promote close coordination of the international donors to avoid any overlapping and to better channel the resources invested.

Under the umbrella of the **European Neighbourhood Policy**, the High Representative and the Commission will promote reinforcing the

capacity to fight corruption in the neighbourhood countries as a key aspect of the support given<sup>61</sup>. This is especially important given the recent events in North Africa, where uprisings against the regimes were also prompted by the urge to eradicate a culture of corruption in their countries.

## 5.2. Cooperation and development policies

The support for strengthening **good governance** and democratisation granted by the EU as part of cooperation and development policy also covers anti-corruption policies<sup>62</sup>. The Commission follows in this context a partnership-based approach, engaging dialogue with partner countries' governments and civil society, EU Member States and other donors. While recognising that without political will inside the country, outside support is unlikely to deliver results, the Commission considers that incentive-based approaches may prove their benefits<sup>63</sup>. The Commission intends to strengthen dialogue with partner countries on anti-fraud and anticorruption issues and its support to capacity building, leading towards the adoption of national strategies to fight corruption in all its forms. During the programming period as well as throughout the implementation process particular attention will be paid to such strategies and their effective implementation.

In line with that objective, the Commission will promote **greater use of the conditionality principle** in the field of development to encourage compliance with minimum international anti-corruption standards as set out in UNCAC and other international and regional conventions these countries are party to. In the same vein, the Commission will promote a **stronger use of the provisions covering anti-corruption matters already existing in the legal bases for cooperation with partner countries**, undertaking specific consultations in response to instances of serious corruption cases, and applying sanctions if appropriate measures are not put in place.

Finally, the Commission has established, and will continue to support, global frameworks aiming at setting transparent systems for extracting and trading natural resources and raw materials, such as the Forest Law Enforcement Governance and Trade<sup>64</sup> and the Extractive Industries Transparency Initiative.

### 5.3. Trade policy

EU trade policy contributes to encouraging third countries to respect, *inter alia*, human rights and good governance through bilateral trade relations and through tools such as the Generalised System of Preferences. The Commission recently proposed a reshape of the Generalized System of Preferences<sup>65</sup>, reinforcing the incentives for the respect of good governance standards through the adherence and implementation of key international conventions such as the UNCAC.

The Commission will continue to promote the inclusion of specific provisions in Free Trade Agreements on transparency in international government procurement, and in the content of World Trade Organization the extension to other WTO Parties of the Agreement on Government Procurement which contains provisions on enhanced transparency in international procurement, limiting the risk of corruption.

## 6. CONCLUSIONS

Corruption continues to be a cause of concern in the EU, as it is globally. Although the nature and extent of corruption vary, it exists in all Member States, causing serious economic, social, and democratic harm.

International instruments, and EU anti-corruption legislation, are already in place, but **implementation remains insufficient**. The Commission calls on EU Member States to ensure that all relevant legal instruments are fully transposed into their legislation and, crucially, **effectively followed up and enforced** through the detection and prosecution of corruption offences, backed up by criminal law provisions and a systematic track record of deterrent penalties and asset recovery.

To achieve this, firmer political commitment by all decision-makers in the EU is needed. The existing international monitoring and evaluation mechanisms have, so far, not produced the necessary momentum. **Action at EU level is therefore needed to strengthen the political will, in all EU Member States, to vigorously tackle corruption.**

To that end, the Commission will set up the **EU Anti-Corruption Report** to periodically assess Member States' efforts, starting in 2013. In parallel, the EU should negotiate its participation in the Council of Europe Group of State against Corruption (GRECO).

The EU should also continue, as part of a comprehensive approach, to **address corruption through all relevant EU policies – internal as well as external**. Greater focus should be put on corruption in the areas of judicial and police cooperation, modernised EU rules on confiscation of criminal assets, a revised EU public procurement legislation, better EU crime statistics, an enhanced anti-fraud policy to protect EU financial interests, the EU enlargement process, and greater use of conditionality in EU cooperation and development policies. At the same time, **private-public dialogue** at EU level on how to prevent corruption within the business sector should be further developed with the support of the Commission.

These initiatives will not, realistically, eradicate corruption, within or outside the EU. Taken together, they will however help to reduce the problem, to the benefit of all.

---

<sup>1</sup> This Communication uses the broad definition of corruption adopted by the Global Programme against Corruption run by the United Nations: *'abuse of power for private gain'*, which therefore covers corruption in both public and private sectors.

<sup>2</sup> 78 %, according to the 2009 Eurobarometer on corruption. This survey is conducted every two years. According to research by Transparency International, 5% of the EU citizens pay a bribe annually, see [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb). One study suggests that corruption may add as much as 20-25% to the total cost public procurement contracts, [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

<sup>3</sup> The total economic costs of corruption cannot easily be calculated. The cited figure is based on estimates by specialised institutions and bodies, such as the International Chamber of Commerce, Transparency International, UN Global Compact, World Economic Forum, Clean Business is Good Business, 2009, which suggest that corruption amounts to 5% of GDP at world level.

<sup>4</sup> From 6.23 in 2000 to 6.30 in 2010, out of the maximum 10. In the 2010 Index, although nine Member States were ranked amongst the 20 least corrupt countries in the world, eight Member States were ranked below 5. The main findings and tendencies of the Index for the EU have been confirmed by the World Bank's worldwide governance indicators, i.e. a clear differences among individual Member States, with nine EU Member States ranked as best anti-corruption performers and ten as worst performers. See also <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>

<sup>5</sup> The Commission called for such efforts in 2003, COM(2003) 317 final.

<sup>6</sup> Council Framework Decision 2003/568/JHA on combating corruption in the private sector (OJ L 192, 31.7.2003, p. 54).

<sup>7</sup> Council Decision 2008/801/EC (OJ L 287, 29.10.2008, p. 1).

<sup>8</sup> Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union lists corruption among those crimes for which directives providing minimum rules on definition of criminal offences and sanctions may be established, since corruption often has implications across, and beyond, internal EU borders.

Bribery across borders, but also other forms of corruption, such as corruption in the judiciary, may affect competition and investment flows.

<sup>9</sup> See sections 4 and 5.

<sup>10</sup> The Commission does not have the power to bring legal proceedings against Member States for failure to transpose measures adopted under the Third Pillar of the Treaty, prior to the entry into force of the TFEU. Such proceedings will be possible from 1 December 2014, pursuant to Article 10 of Protocol No 36 on Transitional Provisions of the Treaty of Lisbon.

<sup>11</sup> See section 3.

<sup>12</sup> See section 2.2 and the Report from Commission to the Council on the modalities of EU participation in GRECO, COM(2011) 307.

<sup>13</sup> A specific monitoring mechanism applicable to two Member States, the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) for Romania and Bulgaria, has existed since 2006 (Commission Decisions 2006/928/EC and 2006/929/EC of 13 December 2006 (OJ L 354, 14.12.2006, pp. 56, 58). The CVM surfaced as an ad-hoc solution for the outstanding shortcomings found on the eve of EU accession. In this context, the Commission carries out verifications against a number of pre-defined benchmarks in the area of justice reforms and anti-corruption, as well as, in the case of Bulgaria, the fight against organised crime.

<sup>14</sup> Criminal Law Convention on Corruption (STE 173, adopted on 27 January 1999) and its additional Protocol (ETS 191, adopted on 15 May 2003); Civil Law Convention on Corruption (STE 174, adopted on 4 November 1999) and the Twenty Guiding Principles against Corruption (Council of Europe's Committee of Ministers' Resolution (97) 24).

<sup>15</sup> [http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en\\_2649\\_34859\\_35692940\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html).

<sup>16</sup> [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions)

<sup>17</sup> Council Decision 2008/801/EC (OJ L 287, 25.9.2008, p. 1).

<sup>18</sup> See Report from Commission to the Council on the modalities of EU participation in GRECO, COM(2011) 307.

<sup>19</sup> Council document 17024/09, adopted by the European Council on 10/11 December 2009. (OJ C 115, p. 1). See also the Resolution of the Council 6902/05, adopted on 14.4.2005, which called upon the Commission to also consider the development of a mutual evaluation and monitoring mechanism.

<sup>20</sup> Written Declaration No 2/2010 on the Union's efforts in combating corruption, adopted by the European Parliament on 18 May 2010.

<sup>21</sup> SET 173, of 27.1.1999.

<sup>22</sup> SET 174, 4.11.1999.

<sup>23</sup> Council of Europe Committee of Ministers' Resolution (97) 24.

<sup>24</sup> UN General Assembly Resolution 58/4 of 31 October 2003.

<sup>25</sup> Adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997.

<sup>26</sup> Assessments carried out by civil society of relevance will be considered. This may include the on-going Transparency International study on the National Integrity Systems in the EU.

<sup>27</sup> See the Report from Commission to the Council on the modalities of EU participation in GRECO, COM(2011) 307.

<sup>28</sup> OJ C 195, 25.06.1997, p. 2-11.

<sup>29</sup> OJ L 192, 31.7.2003, p. 54.

<sup>30</sup> COM(2007) 328 final.

<sup>31</sup> COM(2011) 309 final. The Report found that only 9 Member States (i.e. Belgium, Bulgaria, Czech Republic, France, Ireland, Cyprus, Portugal, Finland and UK) have correctly transposed all elements of the offence as laid down in Article 2 of the Framework Decision.

<sup>32</sup> Austria, Germany, Italy.

<sup>33</sup> SET 173, 27.1.1999.

<sup>34</sup> Austria, the Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Hungary, Italy, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Spain.

<sup>35</sup> Denmark, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, Portugal and the United Kingdom.

<sup>36</sup> SET 174, 4.11.1999.

<sup>37</sup> The Czech Republic, Germany, Ireland.

<sup>38</sup> Cyprus, Latvia, Lithuania, Malta, Romania. These Member States are not members of the OECD. Bulgaria is the only Member State non-member of the OECD which has adopted this Convention.

<sup>39</sup> OLAF has started with a systematic analysis of the corruption cases in order to identify the threats and vulnerabilities the EU budget is exposed to.

<sup>40</sup> See the Report from Commission to the Council on the modalities of EU participation in GRECO, COM(2011) 307.

<sup>41</sup> Annex III of the G-20 Seoul Summit Leaders' Declaration, 11-12 November 2010.

<sup>42</sup> Council Decision 2008/852/JHA, (OJ L 301, 12.11.2008, p. 38).

<sup>43</sup> Report from the Commission to the European Parliament and to the Council based on Article 8 of the Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to crime (COM(2011) 176 final); Report from the Commission to the European Parliament and the Council based on Article 22 of the Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders (COM(2010) 428); Report from the Commission pursuant to Article 6 of the Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on confiscation of crime related proceeds, instrumentalities and property (COM(2007) 805 final); Report from the Commission based on Article 14 of the Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence (COM(2008) 885 final).

<sup>44</sup> Directive 2005/60/EC (OJ L 309, 25.11.2005, p. 15).

<sup>45</sup> According to Article 21(2)(b) of Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, the "FIU shall be established as a central national unit. It shall be responsible for receiving (and to the extent permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent

authorities, disclosures of information which concern potential money laundering, potential terrorist financing or are required by national legislation or regulation. It shall be provided with adequate resources in order to fulfill its tasks”.

<sup>46</sup> Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts (OJ L 134, 30.4.2004, p. 114) and Directive 2004/17/EC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (OJ L 134, 30.4.2004, p. 1).

<sup>47</sup> Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Public Procurement Market, COM(2011) 15 final.

<sup>48</sup> Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy, COM(2010) 642 final.

<sup>49</sup> Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 (OJ L 243, 11.9.2002, p. 1).

<sup>50</sup> Directive 2006/43/EC on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts, amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC and repealing Council Directive 84/253/EEC (OJ L 157, 9.6.2006, p. 87).

<sup>51</sup> Green Paper on Audit Policy: Lessons from the Crisis, COM(2010) 561 final.

<sup>52</sup> Allegations of links between politicians and influential businesses or media owners have been made repeatedly in recent years, notably regarding financing of electoral campaigns.

<sup>53</sup> This support is ensured through the specific programme on ‘Prevention and Fight against Crime’.

<sup>54</sup> COM(2006) 437 final.

<sup>55</sup> COM(2011) 12 final

<sup>56</sup> OLAF reports annually on its activities, see [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/olaf\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html).

<sup>57</sup> Communication on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations: An integrated policy to safeguard the taxpayers’ money, COM(2011) 293 final.

<sup>58</sup> COM(2011) 135 final.

<sup>59</sup> Chapter 23.

<sup>60</sup> Renewed consensus on enlargement endorsed on 14 and 15 December 2006.

<sup>61</sup> Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A new response to a changing Neighbourhood, COM(2011) 303.

<sup>62</sup> Communication on Governance and Development, COM(2003) 615 final, and Communication on Governance in the European consensus on development: towards an harmonised approach within the European Union, COM (2006) 421 final.

<sup>63</sup> E.g. the governance initiative for African, Caribbean and Pacific countries which took the form of an ‘incentive tranche’ of 2.7 billion Euros to encourage political will to reform.

<sup>64</sup> Communication on the Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan, COM(2003) 251 final.

<sup>65</sup> COM(2011) 241 final.



### 3. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Politica globale dell'UE contro la corruzione*, 28 maggio 2003.

#### 1. INTRODUZIONE

L'articolo 29 del trattato sull'Unione europea cita la corruzione tra le forme di criminalità, organizzata o di altro tipo, che l'Unione si impegna a prevenire e reprimere per conseguire l'obiettivo della creazione e del mantenimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia tramite una più stretta cooperazione di polizia, giudiziaria e doganale, nonché, ove necessario, il ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale.

Trascendendo l'aspetto puramente repressivo, nel **Piano d'azione contro la criminalità organizzata del 1997**<sup>1</sup> il Consiglio aveva già chiesto che fosse elaborata, tenendo conto dei lavori già svolti in altre sedi internazionali, una politica globale contro la corruzione, incentrata principalmente sulla prevenzione. In particolare, aveva invitato gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione a tener altresì presenti tutti gli aspetti connessi con il corretto funzionamento del mercato interno e le altre politiche interne, nonché l'assistenza e la cooperazione esterne. In risposta a tale indirizzo politico, la Commissione ha presentato nello stesso anno una **Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio**<sup>2</sup> nella quale proponeva una serie di misure (divieto della deducibilità fiscale delle somme pagate a titolo di corruzione, norme applicabili alle procedure per l'aggiudicazione di appalti, introduzione di norme contabili e di revisione contabile, istituzione di una c.d. "lista nera" delle società colpevoli di corruzione e misure concernenti i programmi comunitari di aiuto e di assistenza ai paesi terzi) allo scopo di formulare una strategia dell'UE di lotta alla corruzione valida tanto all'interno che all'esterno del suo territorio.

Tornando alla cooperazione giudiziaria in materia penale, il **Piano di azione di Vienna approvato dal Consiglio nel 1998**<sup>3</sup> ha individuato nella corruzione uno dei comportamenti illeciti nel settore della criminalità organizzata che richiedevano un'azione prioritaria ed ha ritenuto che fosse opportuno elaborare e fissare norme minime relative agli elementi costitutivi di tale reato e alle relative sanzioni.

In occasione del **Consiglio europeo di Tampere del 1999**, i capi di Stato di governo hanno approvato detta raccomandazione ed hanno individuato nella corruzione, nel contesto della criminalità finanziaria, uno dei settori di particolare rilievo nel quale dovevano essere concordate definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.

Infine, in linea con il Piano d'azione del 1998 e le conclusioni di Tampere, la cosiddetta **Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio sulla prevenzione ed il controllo della criminalità organizzata del marzo 2000**<sup>4</sup> ha ribadito la necessità di adottare strumenti atti a ravvicinare le legislazioni nazionali e di sviluppare una politica dell'UE più generale (ossia multidisciplinare) contro la corruzione, tenendo anche conto dei corrispondenti lavori svolti in altre sedi internazionali. Inoltre, il documento sollecitava gli Stati membri che ancora non avevano ratificato gli strumenti legislativi anticorruzione dell'UE e del Consiglio d'Europa a provvedere rapidamente in tal senso, secondo un calendario chiaramente definito.

Da allora la lotta contro la corruzione ha acquistato nuovo slancio a livello nazionale, europeo ed internazionale e sono stati adottati importanti strumenti comunitari ed internazionali. Per quanto riguarda gli strumenti dell'UE, la **Convenzione dell'UE relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee**<sup>5</sup> ed il suo **primo protocollo**<sup>6</sup> sono entrati in vigore il 17 ottobre 2002; il **secondo protocollo della citata convenzione**<sup>7</sup> e la **Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea**<sup>8</sup> sono tuttora in fase di ratifica.

Sempre con riferimento alla **protezione degli interessi finanziari delle Comunità**, la Commissione ha affrontato il problema della corruzione interna con l'istituzione di un Ufficio europeo antifrode (OLAF)<sup>9</sup> dotato di poteri investigativi interistituzionali. In forza dell'articolo 280 del trattato CE, che prevede misure volte sia alla prevenzione sia alla repressione delle frodi commesse a danno del bilancio CE, è stata adottata una strategia generale. Tale strategia individua nell'elaborazione di un dettagliato approccio interistituzionale finalizzato a prevenire e combattere la corruzione una delle sfide prospettate dalla Commissione nel suo documento che illustra la sua politica articolata in quattro assi principali<sup>10</sup>. Per quanto riguarda le

indagini interne dell'OLAF, la corruzione si estende alle irregolarità commesse da funzionari dell'UE nell'esercizio delle loro mansioni che possono dare luogo a procedimenti disciplinari o penali. L'OLAF è stato recentemente oggetto di una approfondita relazione di valutazione della Commissione<sup>11</sup>, con particolare riferimento all'attuazione degli obiettivi stabiliti nel citato documento di strategia. Dato che affronta il problema della lotta alla corruzione sotto tutti i suoi aspetti, la presente relazione segue un'impostazione coerente con le nuove iniziative annunciate nella citata relazione di valutazione.

La **Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali**<sup>12</sup> e la **Convenzione penale relativa alla corruzione del Consiglio d'Europa**<sup>13</sup> sono già entrate in vigore, benché per quest'ultima nella maggior parte degli Stati membri non siano stati ancora depositati gli strumenti di ratifica.

Nel 2000, **l'Assemblea generale delle Nazioni Unite** ha deciso di conferire ad un comitato ad hoc il mandato di elaborare uno strumento giuridico internazionale di lotta contro la corruzione, la **futura convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione**<sup>14</sup>. Se adottata, la convenzione avrà implicazioni di vasta portata per la lotta alla corruzione su scala mondiale. L'UE ha adottato tre posizioni comuni sulla base dell'articolo 34 del trattato sull'Unione Europea. Il contributo della Commissione al conseguimento di dette posizioni comuni<sup>15</sup> è stato sostanziale ed il Consiglio ha incaricato la Commissione di negoziare le disposizioni del progetto di convenzione che rientrano nelle competenze delle Comunità.

Nelle raccomandazioni formulate, il Consiglio dell'Unione europea ha ripetutamente sottolineato la necessità di tener conto dei lavori svolti in altri consessi internazionali in tema di lotta contro la corruzione. Aderendo a tale invito, e convinta che la duplicazione di attività analoghe può generare un inutile spreco di risorse, quando non rivelarsi controproducente, la Commissione ritiene che nella fase attuale dell'elaborazione della politica in materia sia necessario rafforzare e sostenere a livello dell'UE soprattutto quelle **misure che non sono già ampiamente trattate o sono state adottate, pur con carattere vincolante diverso da quello degli strumenti dell'UE, da altre organizzazioni internazionali**. Ciò vale, segnatamente, per le

**iniziative delle Nazioni Unite, dell'OCSE e del Consiglio d'Europa, nel cui consesso l'UE ha svolto e continuerà a svolgere un ruolo trainante.**

Gli obiettivi e le finalità della lotta contro la corruzione a livello dell'UE ai sensi dell'articolo 29 del TUE devono essere inseriti, in modo chiaro e coerente, nel contesto degli altri obiettivi politici sanciti dal trattato CE, quali un corretto processo decisionale, la concorrenza leale ed il corretto funzionamento del mercato interno, la protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee, gli aiuti e l'assistenza esterne ed un commercio internazionale aperto, libero e corretto. Le iniziative illustrate nella presente comunicazione devono essere chiaramente delimitate rispetto alle azioni previste nei menzionati settori di intervento comunitario, in modo da creare una cornice onnicomprensiva ed assicurare la complementarità tra i diversi settori.

La presente comunicazione illustra quanto è stato conseguito finora, ma indica altresì i necessari miglioramenti per dare nuovo impulso alla lotta contro la corruzione. Il documento cerca inoltre di definire i settori che meglio si prestano ad essere destinatari di iniziative adottate dall'UE in materia di lotta contro la corruzione. **La Commissione è fermamente intenzionata a ridurre la corruzione a tutti i livelli in modo coerente all'interno delle istituzioni dell'UE, negli Stati membri ed al di fuori dell'UE**, sia che si tratti della corruzione politica, delle prassi corruttive ad opera della criminalità organizzata o in collusione con la stessa, della corruzione nel settore privato o della c.d. "piccola corruzione".

Fintantoché esiste la criminalità vi sarà sempre qualcuno che ha interesse a ricorrere alla corruzione per proteggersi dall'azione giudiziaria e dalle sanzioni e, **soprattutto i gruppi appartenenti alla criminalità organizzata** preferiranno reinvestire una parte dei loro proventi illeciti nel pagamento di tangenti piuttosto che correre il rischio di subire misure repressive e di esporsi quindi alla privazione della libertà e alla perdita dei loro profitti derivanti dal crimine. Nondimeno, si può ipotizzare che sarebbe possibile ridurre considerevolmente il livello e la portata della corruzione nelle nostre società rafforzando le misure repressive e limitando le occasioni che la rendono possibile.

**A tal fine, gli atti di corruzione devono essere individuati e**

perseguiti ed i corruttori devono essere puniti e privati dei proventi ottenuti illecitamente. Nel contempo è necessario ridurre le occasioni che favoriscono le prassi corruttive e prevenire i potenziali conflitti d'interesse rendendo trasparenti e responsabili le strutture amministrative a tutti i livelli, legislativo, esecutivo e giudiziario, così come nel settore privato.

Strategie complete volte a rafforzare l'integrità e le salvaguardie istituzionali devono assicurare che le decisioni del settore pubblico siano adottate esclusivamente nell'interesse della collettività.

## 2. TERMINOLOGIA

Non esiste un'unica definizione uniforme di tutti gli elementi costitutivi della corruzione<sup>16</sup>. Una definizione piuttosto tradizionale, adottata dalla Banca mondiale e dall'organizzazione non governativa *Transparency International*, presenta la corruzione come “*l'abuso di una posizione di responsabilità pubblica per ottenere un indebito profitto privato*”; sembra tuttavia più adeguata una definizione più ampia quale quella adottata nel Programma globale contro la corruzione delle Nazioni Unite, ossia “*Pabuso di potere ai fini di un profitto privato*”, che ricomprende in tal modo nel suo campo di applicazione tanto il settore pubblico che il settore privato<sup>17</sup>.

Attesa la loro particolare natura, i menzionati strumenti dell'UE definiscono la corruzione soltanto in una prospettiva penalistica considerando come figura di reato un comportamento, che è solitamente denominato corruzione (attiva o passiva)<sup>18</sup>.

Nei paragrafi che seguono si deve operare una distinzione tra la corruzione in senso più restrittivo come definita nel diritto penale e la corruzione in una più ampia accezione socioeconomica. Tale distinzione è necessaria giacché, conformemente ai principi dello stato di diritto, le disposizioni del diritto penale esigono un linguaggio univoco e preciso, mentre la nozione di “corruzione” può ammettere una definizione più generale, pur rispondendo alle finalità della *prevenzione* della criminalità. In tale contesto, la definizione di corruzione può ricomprendere aspetti quali l'integrità, la trasparenza, la responsabilità e la buona gestione<sup>19</sup>. I confini di una politica anticorruzione dell'UE differiranno pertanto a

seconda dell'oggetto trattato: mentre le iniziative illustrate nei capitoli 4 e 5 trattano soprattutto la corruzione nel senso restrittivo del diritto penale, i capitoli 3, 6 e 7 e l'elenco dei principi generali allegato alla presente comunicazione trattano il fenomeno corruttivo in senso molto più ampio.

### **3. L'IMPEGNO POLITICO – UNA PRIORITÀ**

Il contrasto e la prevenzione della corruzione possono avere successo soltanto a condizione che tutte le componenti della società ne riconoscano il carattere indispensabile. Il segnale più importante deve tuttavia venire dalla stessa classe dirigente e politica. I pubblici ufficiali avrebbero difficoltà ad agire in modo imparziale, obiettivo e nell'interesse esclusivo del pubblico se i più alti rappresentanti del governo del paese non promuovessero e dimostrassero con il loro comportamento di rispettare le norme anticorruzione di cui chiedono l'effettiva attuazione.

Una ferma volontà politica e un atteggiamento non ambiguo da parte dei governi degli Stati membri e dei rappresentanti dell'UE darebbero parimenti un segnale chiaro ai loro omologhi dei paesi candidati all'adesione e al resto del mondo.

In questo contesto, la Commissione richiama i principi ispiratori e comuni dell'Unione, sanciti nell'articolo 6 del trattato sull'Unione europea: libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dello stato di diritto. Laddove la corruzione è in grado di pregiudicare tutti i suddetti principi, il rispetto incondizionato di questi valori comuni rappresenta per contro la miglior salvaguardia contro l'espansione delle pratiche corruttive.

**Il Consiglio europeo è invitato ad approvare senza riserve, in occasione di una delle prossime riunioni, le raccomandazioni formulate nella presente comunicazione.**

[*omissis*]

### **5. POTENZIARE LA CULTURA ANTI-CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI DELL'UE**

Combattere la corruzione e la frode all'interno delle istituzioni e degli

organismi dell'UE è diventata una priorità assoluta per l'UE negli ultimi anni. La crisi provocata dalle dimissioni della Commissione nel marzo 1999 ha messo in evidenza la necessità di introdurre misure più efficaci per la protezione dell'integrità dell'Amministrazione pubblica europea<sup>29</sup>. Per migliorare la cornice giuridica in questo settore, la Commissione ha definito varie iniziative nella sua strategia generale del 2000 per la protezione degli interessi finanziari della Comunità, nel piano di azione 2001-2003<sup>30</sup> e, più recentemente, nella relazione di valutazione delle attività dell'OLAF<sup>31</sup>.

Istituito nel 1999 come organismo amministrativo indipendente, l'OLAF è incaricato di indagare in casi di corruzione, frode ed altre gravi irregolarità professionali commesse ai danni del bilancio CE all'interno delle istituzioni ed organismi dell'UE<sup>32</sup> (indagini amministrative interne). L'accordo interistituzionale del maggio 1999<sup>33</sup> ha ulteriormente esteso i poteri investigativi<sup>34</sup> a tutte le attività illecite lesive degli interessi delle Comunità, ed alle gravi condotte irregolari connesse all'esercizio di attività professionali dei funzionari e degli agenti delle Comunità perseguibili in sede disciplinare o penale. Il Consiglio europeo di Colonia ha invitato tutte le istituzioni e gli organismi ad aderire all'accordo interistituzionale di modo che l'OLAF vi possa condurre le sue indagini in condizioni equivalenti.

Per assicurare una migliore protezione dell'integrità dell'Amministrazione pubblica europea tutte le istituzioni ed organismi dovrebbero aderire all'accordo interistituzionale del maggio 1999 ed adottare una decisione interna sulla falsariga del modello di decisione allegato all'accordo interistituzionale<sup>35</sup>.

L'OLAF agisce principalmente sulla base di casi riportati e utilizzando informazioni fornite dai membri e dal personale delle istituzioni che assolvono al loro dovere di lealtà<sup>36</sup>. **A tale proposito, la Commissione raccomanda che l'OLAF elabori e metta in atto pratiche per assicurare il rispetto e l'applicazione uniforme delle procedure informative nelle istituzioni e negli organismi interessati, nonché procedure d'informazione per le persone coinvolte nelle indagini<sup>37</sup>.**

Anche la cooperazione tra l'OLAF e le altre istituzioni ed organismi e con le autorità specializzate nell'individuazione delle irregolarità finanziarie è stata individuata come un aspetto

**rilevante della lotta contro la corruzione e la frode all'interno delle istituzioni dell'UE<sup>38</sup>.**

A seguito del Libro bianco sulla riforma<sup>39</sup>, la Commissione ha redatto una guida pratica per una sana gestione finanziaria che illustra le norme di condotta, con riferimento ai fondamentali doveri etici previsti dallo statuto dei funzionari, e segnatamente i doveri di integrità, lealtà ed imparzialità<sup>40</sup>. La Commissione ha anche adottato misure interne tendenti a promuovere la responsabilità ed a prevenire le pratiche di corruzione nell'ambito della Commissione<sup>41</sup>, quali in particolare la **decisione del 4 aprile 2002 relativa alla denuncia di presunte irregolarità gravi**, codici di condotta per i Commissari ed i funzionari della Commissione<sup>42</sup>, norme di controllo interno nei servizi della Commissione, una Guida per i test di vulnerabilità alla frode o nuove norme di rotazione nell'assunzione di incarichi delicati.

Con l'istituzione dell'Ufficio investigativo e disciplinare (IDOC)<sup>43</sup>, la Commissione ha creato un sistema capace di affrontare meglio i casi di corruzione o, in generale, le situazioni che implicano dei conflitti di interessi sotto l'aspetto disciplinare. **La cooperazione tra IDOC e OLAF dovrebbe essere considerata un aspetto fondamentale nell'assicurare una protezione efficace ed uniforme dell'integrità dell'Amministrazione pubblica europea. In considerazione delle loro missioni complementari<sup>44</sup> nel settore delle indagini amministrative, i rapporti tra i due organismi dovrebbero essere disciplinati in un memorandum d'intesa ed entrambi dovrebbero assicurare un adeguato seguito delle indagini OLAF quando è richiesta l'adozione di sanzioni disciplinari ed evitare la sovrapposizione di competenze<sup>45</sup>.**

## **6. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE – IL MERCATO UNICO ED ALTRE POLITICHE INTERNE**

La Commissione ritiene che le iniziative future dovranno vertere in particolare su misure preventive tendenti a ridurre le occasioni di commettere atti corruttivi, **evitando i casi di conflitto d'interesse ed introducendo verifiche e controlli sistematici**. La Commissione si rifà in tal modo all'impostazione già proposta nella sua prima comunicazione sulla corruzione.



In risposta alla comunicazione, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad esercitare le sue competenze in vari settori, quali la deducibilità fiscale, l'istituzione di "liste nere" ai fini dell'esclusione di candidati sospetti dalle procedure d'aggiudicazione degli appalti pubblici, le transazioni finanziarie, i programmi di formazione, la frode nell'ambito delle istituzioni comunitarie, il riciclaggio di denaro e l'aiuto e l'assistenza ai paesi terzi.

### **a) Accrescere l'integrità del settore pubblico**

Il 7 novembre 2000, i Ministri dell'UE responsabili della funzione pubblica e della pubblica amministrazione hanno adottato a Strasburgo una risoluzione sulla qualità e l'analisi comparativa dei servizi pubblici nell'Unione europea.

Il punto fondamentale di questa risoluzione è l'instaurazione di un quadro di riferimento per l'autovalutazione della gestione della qualità totale nell'ambito delle amministrazioni pubbliche (denominato "*Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques*" o "Common Assessment Framework", CAF).

Il CAF dovrebbe fungere da mezzo di comunicazione e da strumento di analisi comparata dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche degli Stati membri al fine di accrescere l'integrità, la responsabilità e la trasparenza delle istituzioni pubbliche.

Su richiesta dei Ministri, i responsabili della funzione pubblica e della pubblica amministrazione hanno elaborato per il gruppo di esperti "Servizi pubblici innovativi" un programma di lavoro inteso a migliorare costantemente la qualità e l'efficienza delle amministrazioni.

**La Commissione raccomanda di instaurare un dialogo con tutte le parti interessate nell'UE in tema di norme minime e standard di riferimento relativi all'integrità e alla corretta gestione amministrativa, sulla base della risoluzione di Strasburgo, che costituisce una componente essenziale della strategia per prevenire e combattere efficacemente la corruzione organizzata e transfrontaliera.**

## **b) Deducibilità fiscale delle tangenti**

A seguito della raccomandazione dell'OCSE del 1996 e della comunicazione della Commissione del 1997, tutti gli Stati membri che autorizzavano o tolleravano ancora la deducibilità fiscale delle somme versate a titolo di corruzione agli ufficiali pubblici stranieri hanno modificato la legislazione nazionale per vietare tale pratica.

## **c) Appalti pubblici**

Gli appalti pubblici rappresentano circa il 15% del PIL nell'UE. Le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici garantiscono la trasparenza e l'accesso non discriminatorio a tutte le procedure di appalto. Il sistema comunitario tiene in debita considerazione la prevenzione della frode, della corruzione e della collusione tra offerenti e le autorità aggiudicatrici. I comportamenti collusivi tra imprese che partecipano ad una gara di appalto possono inoltre costituire una diretta violazione del divieto sancito dall'articolo 81 del trattato CE. Nella citata Strategia per l'inizio del nuovo millennio, il Consiglio ha invitato gli Stati membri e la Commissione europea ad assicurare che la legislazione in vigore preveda la possibilità di escludere un candidato che si è reso responsabile di illeciti connessi con la criminalità organizzata dalle procedure d'aggiudicazione di appalti pubblici condotte dagli Stati membri e dalla Comunità; specifiche disposizioni relative al ruolo che la Commissione deve assumere sia nella cooperazione amministrativa che nella compilazione di "liste nere", per garantire che questi impegni possano essere mantenuti, pur nel rispetto delle pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati.

Nel suo progetto di modifica delle direttive sugli appalti pubblici, presentato nel maggio 2000, la Commissione ha previsto l'obbligo di escludere dagli appalti qualsiasi offerente che sia stato condannato con sentenza passata in giudicato per reati di corruzione, frode o partecipazione ad una criminalità organizzata. L'articolo 45 della proposta modificata di direttiva dispone che le autorità aggiudicatrici possono chiedere la collaborazione delle autorità competenti di un altro Stato membro quando hanno bisogno di informazioni concernenti la situazione personale dei candidati o offerenti interessati. L'autorità contattata in un altro Stato membro è tenuta a cooperare dietro richiesta. Entrambi il Consiglio ed il Parlamento europeo nella loro

prima lettura della proposta di direttiva hanno sostenuto gli emendamenti dell'articolo 45. Non è necessaria, pertanto, alcuna ulteriore proposta legislativa per dare inizio all'attuazione dell'articolo 45 della proposta di direttiva.

**La Commissione valuterà nuovamente questo aspetto alla luce dell'applicazione delle nuove norme.**

#### **d) Accrescere l'integrità del settore privato**

i. Protezione delle professioni vulnerabili dall'influenza della criminalità  
È stato instaurato un dialogo aperto e proficuo con i rappresentanti delle professioni giuridiche, contabili e dei revisori dei conti, allo scopo di individuare eventuali lacune e incoerenze, di elaborare principi etici fondamentali a livello dell'UE e di trovare un giusto equilibrio tra il segreto professionale e l'interesse pubblico.

Tale dialogo ha portato alla firma, il 27 luglio 1999, di una Carta delle associazioni professionali europee a sostegno della lotta contro la criminalità. Le associazioni professionali europee (notai, avvocati, contabili, revisori dei conti e consulenti fiscali) incoraggiano le organizzazioni loro associate ad inserire nei rispettivi codici deontologici esistenti o futuri norme tendenti a proteggere i professionisti che rappresentano da possibili coinvolgimenti in casi di frode, corruzione e riciclaggio di denaro o dallo sfruttamento a fini illeciti delle loro attività da parte della criminalità organizzata.

**La Commissione invita i firmatari della Carta delle associazioni professionali europee a rafforzare ulteriormente i loro sistemi di autoregolamentazione a sostegno della lotta contro la criminalità e segnatamente nell'intento di ridurre il rischio che i rappresentanti delle rispettive professioni debbano sacrificare la loro integrità professionale in conseguenza di atti commessi da criminali per fini illeciti.**

ii. Rafforzare la responsabilità delle persone giuridiche

Le imprese ed i loro rappresentanti possono generalmente assumere il ruolo sia di autori di pratiche corruttive (agendo dal "lato dell'offerta" della corruzione) sia di vittime (ad esempio, un'impresa partecipante ad una gara di appalto che viene aggiudicata ad un concorrente ricorso a pratiche corruttive per influenzare la decisione a suo favore; oppure

un'impresa i cui interessi sono lesi da un proprio dipendente che è stato corrotto da una società concorrente).

Questo **“doppio” ruolo del settore privato** deve essere affrontato promuovendo la responsabilità delle persone giuridiche sulla base di norme e principi internazionali, ivi inclusa l'elaborazione e l'attuazione di norme contabili moderne, l'adozione di sistemi di controllo interno, codici di condotta adeguati e relativa applicazione, nonché istituendo canali di comunicazione.

A seguito dell'adozione della Convenzione dell'OCSE sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali del 1997, la corruzione di un pubblico ufficiale straniero, indipendentemente dalla giurisdizione cui appartiene, costituisce una fattispecie di reato sanzionabile (estesa anche alla responsabilità delle persone giuridiche) nelle giurisdizioni degli Stati che hanno aderito alla convenzione (compresi tutti gli Stati membri dell'UE). Nondimeno, studi recenti (*cf. Bribe Payers' Index of Transparency International*) sembrano indicare che solo un numero modesto di imprese è a conoscenza di questo strumento internazionale e dei testi nazionali di attuazione. È necessario **sensibilizzare maggiormente l'intero settore privato** affinché le imprese diventino consapevoli delle conseguenze nocive che le pratiche corruttive possono avere sul loro funzionamento e sulla loro reputazione e si impegnino di conseguenza a prevenire tali pratiche illecite.

La corruzione è un fenomeno occulto, poiché si fonda su un “patto di silenzio” tra il corruttore e il corrotto. **Le imprese devono pertanto disporre di chiare norme per la denuncia delle irregolarità** (che stabiliscono, cioè, la procedura che un dipendente deve seguire qualora venga a conoscenza di una condotta corruttiva all'interno della società). Le imprese devono inoltre prevedere misure di formazione e di controllo dell'applicazione di tali norme, al fine di trasmettere il messaggio inequivocabile che la corruzione è un fenomeno inaccettabile e di incoraggiare i dipendenti a denunciare tali pratiche.

**La Commissione intende stimolare ulteriormente il necessario dialogo su questo tema tra il settore pubblico ed il settore privato con iniziative quali il Forum dell'UE sulla prevenzione della criminalità organizzata.**

### e) Norme contabili e revisione legale dei conti

Nel settore della contabilità e della revisione contabile alcuni recenti grossi scandali hanno portato ad un'accelerazione del processo decisionale volto a creare un mercato europeo dei capitali efficiente e competitivo entro il 2005, obiettivo perseguito dal "Piano d'azione per i servizi finanziari" dell'UE.

Nel giugno 2002, l'UE ha adottato un regolamento che obbliga tutte le società quotate, comprese le banche e le imprese di assicurazione, a redigere i conti consolidati conformemente alle norme contabili internazionali (IAS) a partire dal 2005. Ciò garantirà che i conti delle società saranno più affidabili, più trasparenti e più facilmente comparabili nell'insieme dell'UE. In tal modo si faciliterà inoltre l'individuazione di casi di frode e di corruzione. Spetta ora alla Commissione assicurare l'effettiva attuazione, un'interpretazione armonizzata ed il rispetto delle norme IAS.

Nel maggio 2002 la Commissione ha formulato raccomandazioni sull'indipendenza dei revisori legali dei conti. Tali raccomandazioni contengono una serie di principi rigorosi che, tra l'altro, fanno divieto ai revisori di effettuare una revisione legale qualora mantengano un qualsiasi legame con il cliente che potrebbe compromettere la loro indipendenza. Benché non siano giuridicamente vincolanti, le raccomandazioni costituiranno un chiaro parametro di riferimento ai fini dell'adozione delle migliori prassi. La Commissione controllerà l'attuazione delle raccomandazioni ed esaminerà alla luce della loro concreta applicazione la necessità di una legislazione comunitaria vincolante.

A tutt'oggi non esistono norme di controllo armonizzate nell'UE. Benché vi sia un accordo generale in forza del quale tutte le iniziative in questo campo devono fondarsi sui principi internazionali di revisione contabile (*International Standards on Auditing - IAS*), resta tuttora imprecisato come le revisioni legali nell'UE saranno condotte su tale base. Non esistono nemmeno meccanismi comunitari di sorveglianza della professione dei revisori.

**La revisione legale dei conti formerà oggetto di una futura comunicazione della Commissione che illustrerà le priorità**

politiche future in questo settore.

#### **f) Lotta contro la corruzione politica ed il finanziamento illegale dei partiti**

In questi ultimi anni l'Europa occidentale è stata colpita da **un'ondata di scandali politici** che hanno evidenziato la possibile esistenza di rapporti segreti tra responsabili di partiti o titolari di una funzione pubblica ed il mondo degli affari. Molto spesso i partiti politici ricevono donazioni non dichiarate, elargite in violazione degli obblighi di legge allo scopo di influenzare decisioni politiche o economiche importanti o di creare un "clima favorevole" tra i politici ed il settore privato.

Il carattere segreto di tali legami rende spesso molto difficile dimostrare la corresponsione ed il ricevimento materiali della somma pagata a titolo di corruzione ai sensi del diritto penale e, a volte, tale comportamento non configura nemmeno un illecito penale.

In particolare, alcuni casi eclatanti di corruzione, portati alla luce dai mass media, hanno evidenziato questo fenomeno. Tale tendenza di malcostume può essere collegata in generale alla struttura e alle regole del finanziamento dei partiti politici nei paesi interessati. L'incremento degli scandali politici legati al finanziamento dei partiti è dovuto in parte ai seguenti fattori: crescente burocratizzazione delle strutture dei partiti, aumento del costo delle campagne politiche, un cambiamento nella natura della competizione politica dovuto al sempre più frequente utilizzo dei mezzi di comunicazione, declino dei mezzi tradizionali di finanziamento dei partiti, declino del ruolo dello Stato in quanto prestatore di servizi pubblici e la competizione per ottenere contratti pubblici.

In proposito è necessario condurre uno studio di ampio respiro allo scopo di valutare ed analizzare la natura di tali legami, in modo da evidenziare tutti gli aspetti del problema e di affrontarlo adeguatamente in futuro. Infatti **soltanto la massima trasparenza in materia di finanziamento dei partiti e di spese elettorali e l'applicazione di determinate limitazioni alle attività imprenditoriali degli uomini politici possono garantire che essi agiscano nell'esclusivo interesse della collettività e non sussistano (potenziali) conflitti d'interesse.**

La Commissione è molto preoccupata per gli sviluppi di questo fenomeno e propone l'adozione a livello dell'UE di norme chiare e trasparenti applicabili al finanziamento dei partiti così come un rafforzamento del ruolo della società civile.

Sulla base di uno studio di valutazione della situazione relativa alla corruzione politica ed al finanziamento dei partiti in Europa, la Commissione elaborerà e trasmetterà al Parlamento europeo ed al Consiglio proposte volte a introdurre norme e buone prassi intese a rendere trasparente il finanziamento dei partiti e le spese elettorali ed a evitare i conflitti d'interesse.

## 7. DIMENSIONE ESTERNA

L'imminente adesione dei nuovi Stati membri dell'UE e una maggiore coerenza tra le politiche interne ed esterne dell'UE, come suggerito nelle conclusioni del vertice di Tampere o nella recente Comunicazione intitolata "Europa ampliata - Prossimità", in particolare con riferimento alla Russia, i NSI occidentali, la regione sudorientale dell'Europa ed i partner mediterranei, hanno già preparato il terreno per future (specifiche) iniziative dell'Unione per la lotta contro la corruzione.

### **a) Promuovere le politiche anticorruzione nei paesi prossimi all'adesione, nei paesi candidati e altri paesi terzi sulla base di dieci principi generali (cfr. Documento in allegato)**

Nei paesi candidati e prossimi all'adesione la lotta alla corruzione ha assunto una dimensione molto più rilevante negli ultimi anni, dovuta segnatamente alla prospettiva dell'adesione. Sebbene siano stati conseguiti già enormi progressi e la maggior parte di paesi candidati abbia adottato una strategia nazionale anticorruzione, la corruzione, la frode ed altri reati economici rimangono reati diffusi, come evidenziato dalla Commissione nelle sue periodiche relazioni sullo stato di avanzamento dei paesi candidati all'adesione. Inoltre, la sovrapposizione di competenze e la mancanza di coordinamento rischiano di pregiudicare la riuscita di qualsiasi politica di anticorruzione.

Benché lo sviluppo delle capacità di lotta contro la corruzione sia stato uno dei temi trattati nell'ambito dei negoziati di adesione ed il

programma PHARE abbia sostenuto diversi progetti anticorruzione, **la Commissione propone di intensificare gli sforzi per garantire che la sua strategia globale anticorruzione sia pienamente estesa ai paesi candidati e prossimi all'adesione.**

Sebbene tutti i paesi candidati e prossimi all'adesione abbiano firmato almeno uno degli strumenti anticorruzione internazionali in vigore, ad esempio le convenzioni penale e civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa o la convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, il compito più arduo rimane la loro effettiva attuazione.

La Commissione ha ripetutamente raccomandato un migliore coordinamento delle varie autorità responsabili della lotta contro la corruzione e l'avvio di ulteriori campagne volte a sensibilizzare il pubblico allo scopo di prevenire la corruzione. A questo proposito, **l'istituzione di un'unica unità anticorruzione o di un organismo di coordinamento unico** rappresenterebbe un significativo progresso.

**La capacità delle strutture amministrative e giudiziarie di adempiere efficacemente ai propri compiti è una preoccupazione costante della Commissione.** Ciò vale soprattutto per l'attuazione delle obbligazioni giuridiche derivanti dall'*acquis communautaire*. Per rendere più efficace la lotta alla corruzione, una maggiore integrità, trasparenza e responsabilità delle amministrazioni e la promozione dei principi di buon governo costituiscono elementi determinanti di una politica preventiva globale.

**La Commissione è favorevole, sulla base dei dieci principi generali (cfr. documento in allegato) e delle esigenze di ciascun paese, ad un impegno di vasta portata del programma PHARE nel periodo rimanente prima dell'adesione,** volto a rafforzare ulteriormente le capacità amministrative interessate (ordinamento giudiziario, polizia, dogana, appalti pubblici) nei paesi candidati.

La Commissione ritiene che **la formazione e la specializzazione in questo settore vadano migliorate** affinché gli organismi nazionali competenti in tutti i settori interessati magistratura, pubblici ministeri, polizia ed autorità doganali - siano dotati di personale adeguato e debitamente formato. Soprattutto, la raccomandazione fondamentale - e valida per tutti i settori - che si formula in questo contesto è quella di



conformare maggiormente la legislazione nazionale all'*acquis* e ad altri strumenti internazionali al fine di assicurare ulteriori progressi.

La Commissione riconosce che l'efficacia delle politiche nazionali anticorruzione non può essere valutata prima di almeno un anno dalla loro attuazione.

In altri paesi, quali gli Stati dei Balcani occidentali, la corruzione rimane una pratica diffusa. Un rafforzamento generale delle istituzioni nazionali costituisce un elemento fondamentale del processo di stabilizzazione e di associazione nei citati paesi. Istituzioni più forti ed efficienti potranno opporre una maggiore resistenza contro la corruzione. A tale fenomeno è dedicato una parte rilevante delle strategie regionali e per paese realizzate nel contesto del programma d'assistenza CARDS con riferimento, ad esempio, alla lotta contro la criminalità organizzata. In generale, è essenziale che gli Stati dei Balcani occidentali conseguano dei progressi nell'eliminazione della corruzione se vogliono compiere dei passi in avanti verso una loro integrazione europea.

Nel dicembre 2002, il Consiglio europeo di Copenaghen ha ribadito che l'Unione doveva cogliere l'occasione offerta dall'allargamento per migliorare le relazioni con i suoi vicini, Russia, Ucraina, Moldavia, Bielorussia e paesi mediterranei, al fine di evitare che si formino nuove linee di delimitazione in Europa e di promuovere la stabilità e la prosperità all'interno ed all'esterno delle nuove frontiere dell'Unione. Nell'ambito della nuova politica di vicinato, si prevede di intensificare la cooperazione per prevenire e combattere le minacce alla sicurezza comune, compresa la corruzione. L'UE studierà le possibilità di collaborare più strettamente con i paesi limitrofi nei settori della cooperazione giudiziaria e di polizia e dello sviluppo della reciproca assistenza giudiziaria. Tali paesi hanno bisogno di attirare investimenti esteri per stimolare la loro economia. Ciò contribuirebbe fortemente, in modo indiretto, a ridurre i livelli di corruzione, fenomeno di cui i responsabili politici prendono sempre più coscienza.

#### **b) Accordi di cooperazione e programmi esterni di assistenza**

La promozione dei diritti dell'uomo, il consolidamento dei principi democratici e lo Stato di diritto sono diventati obiettivi essenziali della politica esterna e di sviluppo dell'UE. Sono stati integrati come

“elementi fondamentali” nei vari accordi di cooperazione conclusi con i paesi in via di sviluppo e fanno parte dei temi affrontati nell’ambito del regolare dialogo politico instaurato con i paesi partner. L’accordo di partenariato ACP-UE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 tra l’UE e 77 Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) consegue un ulteriore progresso in proposito in quanto affronta esplicitamente questioni quali la “good governance” (individuato come “elemento fondamentale”) e la corruzione. Gli Stati ACP e l’UE sono pervenuti ad una definizione di “good governance”<sup>46</sup> che include la lotta contro la corruzione. Questi settori costituiscono anche un tema importante del dialogo politico. Le parti hanno convenuto che, quando la Comunità è un partner importante in termini di sostegno finanziario, i casi gravi di corruzione, tanto attiva che passiva, sono oggetto di una procedura di consultazione. Qualora non siano adottate le misure necessarie per porre rimedio alla situazione irregolare, sussiste anche la possibilità, sebbene come ultima risorsa, di sospendere l’assistenza.

L’accordo di Cotonou non definisce il concetto di “caso grave di corruzione” che può condurre alla sospensione della cooperazione. Nell’ambito del dialogo politico permanente che include anche gli aspetti connessi alla “governance”, le parti esaminano i cambiamenti in corso e la continuità dei progressi compiuti. Tale valutazione regolare tiene conto del contesto economico, sociale, culturale e storico di ciascun paese. La procedura di consultazione non è applicabile esclusivamente o necessariamente quando si tratta di salvaguardare l’impiego dei fondi comunitari, ma più generalmente quando la corruzione costituisce un ostacolo allo sviluppo del paese. Sono state condotte consultazioni in un caso, nel quale l’Unione europea era profondamente preoccupata dalla mancanza di trasparenza del sistema di contabilità pubblica e dai rischi di corruzione grave, in particolare nella gestione delle risorse naturali e nello sfruttamento dei monopoli in un paese partner.

Il “Manuale delle procedure relative agli appalti di servizi, di forniture e di lavori nel quadro della cooperazione comunitaria con i paesi terzi” della Commissione contiene disposizioni applicabili ai casi di pratiche di corruzione individuate nel contesto di un determinato progetto. Tali disposizioni non comportano necessariamente la sospensione dell’applicazione della cooperazione quadro con il paese interessato. Esse hanno ripercussioni generali, almeno in una prima fase, sui

pagamenti comunitari a favore del progetto in questione.

La sezione 7 del manuale prevede la possibilità *“di sospendere o di annullare il finanziamento di un progetto se vengono scoperte pratiche di corruzione di qualsiasi natura in qualsiasi fase della procedura d’aggiudicazione o durante l’esecuzione del contratto e se l’autorità contraente omette di adottare le misure idonee per porre rimedio a questa situazione. Ai fini della presente disposizione, si intende per “pratica di corruzione”, qualsiasi proposta intesa ad offrire somme di danaro, regali, gratifiche o commissioni a qualsiasi persona come incitamento o ricompensa affinché compia o si astenga dal compiere atti riguardanti l’aggiudicazione del contratto o l’esecuzione del contratto già concluso con l’autorità contraente.”*

**Al fine di dare attuazione a questa nuova politica, la Commissione sta attualmente riesaminando l’accordo quadro e gli accordi specifici di finanziamento con gli Stati beneficiari, nonché i modelli di documenti da utilizzare per le gare d’appalto ed i contratti in vista di inserirvi clausole standard volte a precisare che la Commissione ha facoltà di annullare il finanziamento ed obbligare lo Stato beneficiario ad assumere la responsabilità dell’adozione di misure concrete nei casi di corruzione.**

Più recentemente (dicembre 2001, gennaio 2002), sono stati conclusi accordi con l’Algeria ed il Libano che contengono nuovi capitoli dedicati alla cooperazione nel settore della Giustizia e degli affari interni. Detti accordi includono uno specifico articolo sulla lotta contro la corruzione, richiamano gli strumenti giuridici internazionali in vigore ed impegnano le parti ad adottare misure concrete anticorruzione e ad accordare reciproca assistenza giudiziaria nelle indagini penali.

### **c) Politica commerciale dell’UE e crediti all’esportazione che beneficiano di pubblico sostegno**

Studi recenti che esaminano la relazione tra l’apertura di un paese e la sua *good governance*, da un lato, ed il grado di corruzione dall’altro, indicano che la migliore strategia di prevenzione della corruzione sembra consistere in elevati investimenti volti al rafforzamento delle istituzioni (*“good governance”*), una elevata remunerazione dei pubblici funzionari, la partecipazione al libero scambio e l’apertura dei mercati: quanto più aperto è un paese, tanto meno sarà propenso alla corruzione. **Aumentando l’incertezza ed i costi delle operazioni, la**

**corruzione ostacola il commercio internazionale e riduce gli investimenti, e con essi la crescita economica. Condizioni di mercato aperti, trasparenti e concorrenziali a livello locale ed internazionale possono ridurre la corruzione.**

L'UE, tramite la Commissione, ha sempre invocato la trasparenza come elemento essenziale del commercio internazionale. In questo contesto, ha sempre riconosciuto, tra le sue più alte priorità, la necessità di una maggiore trasparenza degli appalti pubblici. La CE raccomanda l'estensione ad altre parti all'OMC dell'accordo sugli appalti pubblici, che contiene delle disposizioni sul miglioramento della trasparenza e garantisce una concorrenza leale nel settore degli appalti pubblici internazionali. La CE si è anche impegnata a partecipare attivamente ai negoziati previsti per raggiungere un accordo multilaterale sulla trasparenza degli appalti pubblici, come deciso in occasione in occasione della 4a Conferenza ministeriale dell'OMC che si è tenuta a Doha. Anche le proposte avanzate in altri settori di regolamentazione che figurano all'ordine del giorno di Doha ed intese a rafforzare la trasparenza e la prevedibilità dei sistemi multilaterali incrementeranno, se attuate, il livello d'integrità.

Per quanto riguarda i crediti all'esportazione che beneficiano di pubblico sostegno, la Commissione invita gli Stati membri a sorvegliare l'attuazione, nella pratica, delle clausole anticorruzione delle norme applicate dalle rispettive agenzie nazionali, conformemente alla "dichiarazione d'azione" dell'OCSE del dicembre 2000<sup>47</sup>.

## **8. CONCLUSIONI**

**In conclusione, la futura politica anticorruzione dell'UE dovrebbe comprendere i seguenti principali elementi:**

- \_ un forte impegno politico contro tutte le forme di corruzione deve essere assunto al massimo livello politico dell'UE;**
- \_ l'attuazione degli strumenti anticorruzione in vigore deve essere monitorata con attenzione ed essere rafforzata, tramite l'adesione della Comunità europea ad una o entrambe le convenzioni sulla corruzione del Consiglio d'Europa e la partecipazione nel relativo meccanismo di controllo - il gruppo GRECO;**

\_ gli Stati membri dell'UE devono sviluppare e migliorare gli strumenti investigativi ed assegnare ulteriore personale specializzato ai servizi impegnati nella lotta contro la corruzione;

\_ gli Stati membri e la Commissione devono intensificare di sforzi nella lotta contro la corruzione che lede gli interessi finanziari della Comunità europea;

\_ le norme comuni in materia di integrità delle pubbliche amministrazioni in tutta l'UE, quali il Quadro di riferimento comune per la valutazione del servizio pubblico da parte dei responsabili delle amministrazioni pubbliche dell'UE, devono essere ulteriormente sviluppate a livello dell'UE;

\_ gli Stati membri e la Commissione devono sostenere il settore privato nell'impegno volto a rafforzare l'integrità e la responsabilità delle persone giuridiche;

\_ la lotta contro la corruzione politica ed il finanziamento illecito dei partiti e di altri gruppi di interesse deve essere potenziata a livello dell'UE e degli Stati membri;

\_ nel loro costante dialogo con i paesi candidati e prossimi all'adesione e altri paesi terzi, gli Stati membri e la Commissione devono includere sistematicamente le questioni relative alla corruzione ed assistere maggiormente tali paesi nei loro sforzi finalizzati ad elaborare ed attuare politiche nazionali anticorruzione sulla base dei dieci principi generali che figurano in allegato;

\_ l'UE deve continuare a considerare la lotta contro la corruzione parte integrante della sua politica esterna e commerciale.

## ALLEGATO

### **DIECI PRINCIPI PER MIGLIORARE LA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NEI PAESI CANDIDATI E PROSSIMI ALL'ADESIONE E NEGLI ALTRI PAESI TERZI**

1 Al fine di assicurare la credibilità, è fondamentale che i dirigenti ed i

responsabili dei processi decisionali assumano una chiara posizione contro la corruzione. Atteso che non esiste una ricetta universale, è necessario elaborare ed attuare strategie o programmi anticorruzione nazionali, che includano misure di natura sia preventiva che repressiva. Dette strategie devono essere oggetto di un esteso processo di consultazione a tutti i livelli.

2 Gli Stati membri attuali e futuri dell'UE conformano pienamente le loro disposizioni all'*acquis* dell'UE e ratificano e mettono in atto tutti i principali strumenti anticorruzione ai quali hanno aderito (convenzioni delle N.U., del Consiglio d'Europa e dell'OCSE). I paesi terzi firmano, ratificano ed attuano i pertinenti strumenti internazionali di lotta contro la corruzione.

3 Le leggi anticorruzione sono importanti, ma più importante ancora è che siano attuate da organismi di lotta contro la corruzione competenti e visibili (cioè servizi specializzati e dotati di personale adeguatamente formato, ad esempio dei procuratori per la lotta alla corruzione). Occorre elaborare tecniche investigative, statistiche ed indicatori mirati. Il ruolo degli organismi di applicazione della legge deve essere rafforzato con riferimento non soltanto alla corruzione, ma anche alla frode, ai reati fiscali ed al riciclaggio di capitali illeciti.

4 Gli incarichi pubblici devono essere accessibili a tutti i cittadini. Le procedure d'assunzione e di promozione devono essere disciplinate da criteri basati sugli obiettivi e sul merito. Le remunerazioni ed i diritti sociali devono essere adeguati. I pubblici funzionari devono essere obbligati a rendere noto il patrimonio di cui dispongono. Gli incarichi di natura sensibile devono essere assunti a rotazione.

5 L'integrità, la responsabilità e la trasparenza dell'amministrazione pubblica (giustizia, polizia, dogane, amministrazione fiscale, settore sanitario, appalti pubblici) devono essere rafforzate facendo ricorso a strumenti di gestione della qualità ed a norme di controllo e di sorveglianza, quali il Quadro di riferimento comune per la valutazione del servizio pubblico da parte dei responsabili delle amministrazioni pubbliche dell'UE e la Risoluzione di Strasburgo. Una maggiore trasparenza è importante se si vuole instaurare un rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione pubblica.

6 Devono essere adottati codici di condotta per il settore pubblico, la cui applicazione deve essere soggetta a controllo.

7 Si devono introdurre chiare norme relative alla denuncia di presunte irregolarità applicabili tanto al settore pubblico che al settore privato (giacché la corruzione è un reato che non provoca direttamente delle vittime che possano testimoniare e denunciare la pratica corruttiva).

8 Si deve promuovere la disapprovazione collettiva nei confronti degli atti di corruzione con campagne di sensibilizzazione attraverso i mezzi di comunicazione e con la formazione. Il messaggio centrale deve essere che la corruzione non è un fenomeno tollerabile, bensì un reato. La società civile ha un ruolo importante da svolgere nel prevenire e combattere questo problema.

9 Devono essere introdotte norme chiare e trasparenti in materia di finanziamento dei partiti e un controllo finanziario esterno dei partiti politici per evitare collegamenti occulti tra i responsabili politici ed interessi commerciali (illeciti). I partiti politici esercitano evidentemente una forte influenza sugli organi responsabili dei processi decisionali, ma sono spesso immuni dalla legislazione anticorruzione.

10 Si devono introdurre incentivi che inducano il settore privato ad astenersi dal commettere atti di corruzione, quali i codici di condotta o le “liste bianche” delle imprese integre.

---

<sup>1</sup> Piano d'azione contro la criminalità organizzata (adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997); GU C 251 del 15.8.1997, pag. 1.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa ad una politica dell'Unione contro la corruzione, adottata dalla Commissione il 21 maggio 1997. COM(1997) 192 def.

<sup>3</sup> Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Testo adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998; GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

<sup>4</sup> Prevenzione e controllo della criminalità organizzata Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio, adottata dal Consiglio il 27 marzo 2000; GU C 124 del 3.5.2000, pag. 1.

<sup>5</sup> GU C 316 del 27.11.1995

<sup>6</sup> GU C 313 del 23.10.1996

<sup>7</sup> GU C 221 del 19.7.1997

<sup>8</sup> GU C 195 del 25.6.1997

<sup>9</sup> L'OLAF è stato istituito con decisione della Commissione 1999/352/CE, CECA,

EURATOM, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>10</sup> Cfr. *Comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale*, COM(2000) 358 def.

<sup>11</sup> COM(2003) 154 def., del 2.4.2003.

<sup>12</sup> La Convenzione, firmata il 21.11.1997, è entrata in vigore il 15.2.1999. La versione integrale del testo, nonché informazioni dettagliate sulla ratifica, le misure nazionali d'attuazione e le relazioni di valutazione sono disponibili nella rubrica "corruzione" sul sito <http://www.oecd.org/>

<sup>13</sup> La Convenzione, firmata il 27.1.1999, è entrata in vigore il 1°7.2002. La versione integrale del testo, nonché informazioni dettagliate sulla ratifica, le misure nazionali d'attuazione e le relazioni di valutazione sono disponibili sul sito <http://www.greco.coe.int>

<sup>14</sup> I relativi documenti del Comitato Ad Hoc per i negoziati per una convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione sono disponibili sul sito [http://www.unodc.org/unodc/fr/crime\\_cicp\\_convention\\_corruption\\_docs.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html)

<sup>15</sup> Il documento non è stato reso pubblico.

<sup>16</sup> Cfr. P.C. van Duyne: "*Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes?*" in *Forum on Crime and Society*, Vol. 1 n. 2, dicembre 2001, pag. 74-76

<sup>17</sup> La Convenzione di diritto civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa (Strasburgo 4/11/1999; *European Treaty Series* n°174) definisce la "corruzione" come il fatto di "sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una somma di danaro o altro vantaggio indebito o la promessa di tale vantaggio indebito, che distorce il corretto adempimento di una funzione/compito o comportamento richiesto dal beneficiario dell'illecito pagamento, del vantaggio non dovuto o della promessa di un tale vantaggio."

<sup>18</sup> Cfr. gli articoli 2 e 3 della Convenzione dell'UE del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e gli articoli 2 e 3 del primo protocollo della Convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee, o ancora gli articoli 2 e 3 dell'Azione comune sulla corruzione nel settore privato.

<sup>19</sup> Giova osservare che tali principi sono riscontrabili nelle norme disciplinari previste, ad esempio, nello Statuto contenente i regolamenti e le regolamentazioni applicabili ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità europee.

<sup>29</sup> Sulla base di un esame approfondito delle norme e pratiche esistenti, molti documenti hanno richiamato l'attenzione sulla debolezza del quadro giuridico, ed in particolare sul fatto che nessuna indagine su presunti casi di corruzione o di frode può essere condotta nell'ambito delle istituzioni dell'UE. Cfr. la relazione speciale della Corte dei conti relativa ai Servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare "l'Unità di coordinamento della lotta antifrode" (UCLAF) (GU C 230 del 22.7.1998) e la relazione del 15 marzo 1999 sulla frode, la cattiva gestione ed il favoritismo alla Commissione europea del Comitato di esperti indipendenti, seguito da una seconda relazione, datata 10 settembre 1999, sulla riforma della Commissione, che contiene un'analisi delle prassi in vigore e proposte per eliminare casi di cattiva gestione, irregolarità e frode.

<sup>30</sup> Cfr. le comunicazioni della Commissione: *Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale* (COM(2000) 358) e *Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro le frodi -*



Programma d'azione per 2001-2003 (COM(2001) 254).

<sup>31</sup> Cfr. COM(2003) 154 def.

<sup>32</sup> Decisione della Commissione 1999/352/CE, CECA, EURATOM, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20).

<sup>33</sup> Accordo interistituzionale, del 25 maggio 1999, tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione delle Comunità europee relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 15) e allegato modello di decisione.

<sup>34</sup> Secondo il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio ed il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, la finalità delle indagini dell'OLAF consiste nel "lottare contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità europea" e "ricercare a tal fine i fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che possono costituire un inadempimento agli obblighi dei funzionari e agenti delle Comunità, perseguibile in sede disciplinare o penale o un inadempimento agli obblighi analoghi dei membri delle istituzioni e degli organi, dei dirigenti degli organismi o del personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi cui non si applica lo statuto".

<sup>35</sup> Cfr. Raccomandazione n. 1 della relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*, COM(2003) 154.

<sup>36</sup> L'obbligo di informare l'Ufficio di eventuali casi di frode o di corruzione è disposto dal regolamento n. 1073/1999.

<sup>37</sup> Cfr. Raccomandazione n. 16 della relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*

<sup>38</sup> Cfr. Relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*

<sup>39</sup> Libro bianco sulla riforma della Commissione del 1° marzo 2000, COM(2000) 200/2.

<sup>40</sup> Cfr. *Azione 92, Una sana gestione dei progetti. Guida pratica*. Il progetto del testo sarà presentato per approvazione dal Collegio dei Commissari.

<sup>41</sup> Nell'ambito della riforma la Commissione propone di includere nello Statuto dei funzionari, che è in fasi di discussione al Consiglio, norme in materia di sensibilizzazione alle pratiche irregolari applicabili al personale di tutte le istituzioni dell'UE.

<sup>42</sup> Codice di buona condotta amministrativa per il personale della Commissione europea nelle relazioni con il pubblico.

<sup>43</sup> Decisione C(2002) 540 sulla conduzione di indagini amministrative e procedimenti disciplinari.

<sup>44</sup> L'OLAF ha più ampi poteri interni per condurre indagini, anche nei confronti di membri o personale non soggetto allo statuto dei funzionari, che può esercitare in tutte le istituzioni ed organismi.

<sup>45</sup> In considerazione dell'esperienza maturata dall'OLAF nella lotta contro condotte che configurano gravi forme di reati economici e finanziari, il memorandum dovrebbe rendere più trasparente la suddivisione pratica dei compiti tra OLAF e gli organismi disciplinari. Cfr. Raccomandazione n. 8 della relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*

<sup>46</sup> La "good governance" è definita come la gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie finalizzata ad uno sviluppo equo e

sostenibile. Implica chiari processi decisionali a livello delle autorità pubbliche, istituzioni trasparenti e tenute a rendere conto del proprio operato, il primato del diritto nella gestione delle risorse, ed il rafforzamento delle capacità di elaborare e applicare misure volte in particolar modo a prevenire e combattere la corruzione.

<sup>47</sup> Il documento è stato oggetto di revisione e sostituito il 7 febbraio 2003. Tutta la documentazione è disponibile sul sito <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>