

PREMESSA

Il 2 ottobre 2008, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni dell'ex Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione¹ venivano assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT).

Un anno, quindi, nel quale la transizione avviata con la soppressione dell'Alto Commissario, ai sensi dell'art. 68, comma 6, lettera a) del decreto legge n. 112², può dirsi completata: infatti, l'approvazione della legge nr. 15 del 4 marzo 2009, seguita nelle prime giornate di ottobre dalla definizione dei decreti legislativi, e la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione³, hanno creato le premesse per rafforzare, in modo coerente al profondo processo di rinnovamento della Pubblica amministrazione avviato dal Governo, il sistema di difesa dell'integrità e della correttezza dell'azione amministrativa.

Una transizione, invero, nella quale si sono concretizzate tutte le speranze che avevano portato a scrivere "... *al gerundio ed in parte al futuro* ..." il I Rapporto al Parlamento⁴ sulla attività svolta in materia di trasparenza e integrità, quel "... *manifesto in itinere della lotta alla corruzione e dello sviluppo della trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni* ..." che in questi mesi è risultato essere, almeno in alcuni suoi passaggi, uno strumento frequentemente utilizzato per la lettura del fenomeno.

Questi ultimi 12 mesi, come noto, si sono aperti con un peggioramento dell'Indice di percezione della corruzione (C.P.I., *Corruption Perception Index*) attribuito all'Italia da Transparency International al termine della consueta ricerca annuale che, nel 2008, ha interessato 180 Paesi: lo *score* è sceso a 4,8 dal 5,2 dell'anno precedente, segnando un chiaro peggioramento

¹ Istituito dall'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3. Le funzioni vennero definite con successivo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 258 del 2004.

² Il decreto recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", è stato convertito nella legge 6 agosto 2008, nr. 133.

³ Adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta a Merida alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003.

⁴ Il I Rapporto è stato presentato il 27 febbraio 2009.

della situazione rilevata e una retrocessione dell'Italia dalla 41esima alla 55esima posizione, se si stila una classifica dei punteggi attribuiti ai diversi Paesi.

Sulle modalità di calcolo di questo Indice si è diffusamente soffermato il I Rapporto: in questa Relazione, piuttosto, la descrizione delle linee d'azione seguite e la presentazione delle attività realizzate evidenzieranno chiaramente come l'analisi di Transparency sia risultata uno stimolo estremamente prezioso.

L'attenzione e la sensibilità verso questa preziosa attività di analisi, svolta a livello internazionale anche da altri importanti *network*, ha consentito, infatti, di ampliare lo sguardo prospettico verso la particolare fenomenologia criminale. I risultati di queste ricerche, presentati nella parte dedicata alla percezione del fenomeno, risultano un'interessante conferma dell'analisi che emerge dalla lettura delle statistiche della delittuosità: in tema di reati contro la P.A., il problema centrale, prioritario, è quello di un rilevante numero di delinquenti, più o meno organizzati, che hanno scambiato la Pubblica amministrazione per una sorta di bancomat senza *plafond*.

Criminali individuati grazie alla capacità di investigazione raggiunta dalle Forze di polizia con il coordinamento delle competenti Autorità giudiziarie, un'attività premiata da significativi successi investigativi, che permane su livelli di assoluta straordinarietà.

Una operatività ove appare necessario prevalga costantemente, proprio per il clima che si è creato sul tema, la scelta di puntare solo su operazioni di elevato contenuto e a rigorosa tenuta giurisdizionale per evitare o, almeno, limitare i nocivi "effetti-annuncio" che, acclamati in una logica di breve periodo, sono destinati nel medio - lungo periodo a incontrare la barriera della norma procedurale e del rispetto delle garanzie, con l'unico risultato di aver ulteriormente contribuito ad accrescere il senso di sfiducia nelle Istituzioni.

Risultati conseguiti grazie a metodologie che all'estero vengono particolarmente apprezzate.

Ultimo, in ordine di tempo, Franz - Hermann Bruener, Direttore generale dell'Ufficio anti-frode europeo (O.L.A.F), che ha elogiato l'Italia "... *che dispone degli arsenali di protezione penale e investigativa tra i più avanzati a livello europeo ...*", dove "... *gli strumenti di indagine utilizzati sono tra i più avanzati al mondo ... strumenti raramente utilizzati nella maggior parte degli altri Paesi per tali tipi di illeciti ...*" e con le Forze di Polizia e la Magistratura, per questo, "... *spesso invidiati dai colleghi di altri Paesi...*"⁵.

⁵ Intervista curata da Vittorugo Mangiavillani, Bruxelles, 30 maggio 2009, "*Olaf, Bruener: facile indagare in Italia perché leggi sono efficaci*". Il giorno precedente, come riportato dai lanci delle Agenzie di informazione, il Direttore dell'O.L.A.F. era stato ricevuto a Roma dal Ministro per le Politiche Comunitarie Andrea Ronchi al quale aveva espresso i complimenti "... *per il costante miglioramento dell'azione di contrasto italiana alle frodi ...*".

Tra l'altro, va qui evidenziato come un alto livello di corruzione accertata dalle Forze di polizia non equivalga, in una prospettiva comparata con altri Paesi, a bassi livelli di integrità e moralità dell'apparato pubblico: Siim Kallas, Vice Presidente della Commissione europea e Commissario responsabile per l'amministrazione, l'*audit* e la lotta antifrode, ha, infatti, evidenziato che "... *un numero crescente di irregolarità comunicate può essere un buon segnale del fatto che i controlli sono migliorati ...*"⁶.

Merita qui di essere segnalato come l'Italia, a differenza di altri Paesi sistematicamente considerati a minor "rischio di corruzione", non abbia riportato segnalazioni negative nell'ultima *Risoluzione legislativa sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode* del Parlamento europeo⁷.

Un interesse in ambito internazionale che non si è limitato esclusivamente all'apparato repressivo nazionale e, quindi, alle metodologie messe a punto dalle Forze di polizia e dalla Magistratura, ma che si è rivolto anche alla struttura che, in questi 12 mesi, ha "traghettato" l'esperienza dell'ex Alto Commissario alla nuova realtà dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Una transizione nella quale risaltano non solo i numerosi protocolli sottoscritti anche con analoghe strutture estere per la condivisione di iniziative e *best practices*, ma, soprattutto, le numerose visite ricevute da delegazioni straniere e la collaborazione che si è sviluppata con il *Service Central de Prévention de la Corruption* del Ministero della Giustizia francese nell'ambito del programma "*Strengthening the Anti-Corruption Inter-Agency Co-operation – Management support of the Ministry of Justice Anti-Corruption Sector*" a favore del servizio anticorruzione della Croazia.

Non si è, quindi, perso nulla dell'esperienza dell'ex Alto Commissario e; a dispetto delle molte polemiche sollevatesi nel momento della sua soppressione, si ha un'ulteriore conferma di quanto la decisione della chiusura – assunta in una logica di contenimento dei costi apprezzata tra l'altro dal Procuratore generale della Corte dei Conti⁸ – fosse estranea e assolutamente distante dalle preoccupazioni che si levarono a gran voce da più parti.

⁶ Nel 2006, con riferimento ai soli Fondi Strutturali, l'Italia ha comunicato 368 casi di frode su un totale di 744 segnalazioni, l'Inghilterra 9 su 223, la Spagna e la Francia nessuno, rispettivamente, su 428 e 98 casi. *Rapporto della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea – Lotta contro le frodi*, Bruxelles, 2007, consultabile all'indirizzo <http://ec.europa.eu>.

⁷ La Risoluzione del 24 aprile 2009 (2008/2242(INI)) evidenzia come il Parlamento sia "profondamente colpito dalla mancanza di disciplina nella segnalazione dei casi da parte degli Stati membri dopo vari anni e ritiene inaccettabile che 6 Stati membri – Francia, Svezia, Spagna, Irlanda, Lettonia e Lussemburgo – non utilizzino ancora i sistemi di segnalazione per via elettronica, che 14 di essi – situazione che costituisce un problema, in particolare in Francia, Spagna e Paesi Bassi – non abbiano rispettato i termini per la segnalazione e che alcuni di essi non abbiano classificato i casi di irregolarità segnalati".

⁸ Nella prolusione tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 il cons. Pasqualucci ha, infatti, osservato che "... *va valutato positivamente l'intento ... di incidere sulle spese di funzionamento della pubblica amministrazione anche attraverso il contenimento delle spese per il personale ...*".

Sempre in ambito internazionale, appaiono di particolare interesse il contributo fornito alla redazione del *2009 Accountability Report*, presentato e approvato dai Paesi del G8 nel corso del recente “*Summit L'Aquila 2009*”, e l'attenzione recentemente manifestata dal Governo cinese verso il nostro sistema: il 29 ottobre, il Presidente del FORMEZ e LI Jingtian, Vice Presidente esecutivo, con autorità di Ministro, della Scuola centrale del Partito comunista, (*Party School of the Central Committee of the Communist Party of China*), hanno sottoscritto a Roma un *Memorandum of Understanding* per porre concrete basi di cooperazione in diverse materie, tra cui, appunto, quella della prevenzione e della repressione delle illecite distorsioni di una corretta azione amministrativa, dove l'esperienza italiana è risultata ancora una volta particolarmente apprezzata.

Infine, vi è il *Report* del Gruppo di stati contro la corruzione (G.R.E.CO.), relativo alla prima valutazione dell'Italia, reso pubblico pochi giorni orsono a distanza di circa un anno dall'*on site visit* dell'ottobre 2008: oltre all'indicazione della particolare attenzione con cui viene seguita la fase di transizione aperta con la soppressione dell'Alto Commissario⁹, viene espresso un giudizio estremamente positivo riguardo al processo di rivitalizzazione della Pubblica amministrazione, con particolare riferimento alle azioni in materia di trasparenza, meritocrazia, *e-gov* ed *e-administration*, efficientamento dell'azione della Pubblica amministrazione, lotta all'assenteismo e alla bassa produttività, miglioramento della qualità dei servizi.

Una fotografia che richiama l'immagine del “Buon Governo” di Ambrogio Lorenzetti, che apre questa Relazione, nella convinzione che proprio una Pubblica amministrazione efficiente, preparata, motivata sia il migliore antidoto alla corruzione.

Anche qui, sempre in chiave propositiva e di miglioramento, è già stato avviato il lavoro sulle Raccomandazioni rilasciate dal G.R.E.CO. al termine del *Report*: per quelle che riguardano direttamente l'Autorità nazionale anticorruzione, escluse quelle di fatto già superate¹⁰, è già stato avviato il lavoro di analisi e di individuazione dei percorsi di soluzione che, verosimilmente, confluiranno nel Piano nazionale anticorruzione del quale è già stato definito il percorso realizzativo.

C'è molto da fare, lo ha ricordato anche il G.R.E.CO. con il suo *Report*. Quotidianamente vi è un impegno al confronto e all'individuazione di

⁹ Le due Raccomandazioni emesse con riferimento alla struttura anticorruzione e al Piano nazionale anticorruzione, sono, però, di fatto già superate dalla ratifica della Convenzione O.N.U. sulla corruzione intervenuta nel frattempo.

¹⁰ Il riferimento è alla Ratifica della Convenzione O.N.U. sulla corruzione, nel frattempo intervenuta, e alle diverse previsioni così introdotte nell'Ordinamento italiano.

nuove ipotesi per migliorare la situazione, senza inseguire cifre e stime¹¹, perché vi è un ricchissimo patrimonio di conoscenze e di esperienze, nazionali e internazionali, che, oggi, dopo la ratifica della Convenzione O.N.U. - e la conseguente più precisa allocazione delle molte attività da svolgere, grazie alla individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione - è possibile valorizzare ulteriormente.

¹¹ Poi alimentate da una sorta di "effetto eco" che finisce progressivamente per separare l'informazione dalla sua fonte - impedendo così ogni valutazione della scientificità della stima - e per aumentarne la percezione di veridicità. E' interessante notare sul sito della World Bank come tra i 12 Individual Data Source della valutazione 2008 dell'Italia vengano riutilizzate le stime di 4 *Survey*, mentre è difficilmente comprensibile come le valutazioni dei rimanenti 8 esperti portino l'Italia a perdere ben 14 punti percentuali rispetto al 1998 alla voce "Political Stability" dei Worldwide Governance Indicators, nonostante il Governo Berlusconi sia sostenuto da una maggioranza parlamentare tra le più alte, e fino a prova contraria, stabili, della storia repubblicana. Fonte: Kaufmann D., A. Kraay e M. Mastruzzi 2009, *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008*.

PARTE I - NOVITÀ NORMATIVE E ISTITUZIONALI INTERVENUTE NELL'ULTIMO ANNO

INTRODUZIONE

Nel periodo preso in considerazione dal presente Rapporto – che data dalla costituzione del SAeT ad opera del d.p.c.m. 2 ottobre 2008, attraverso il quale è avvenuta il trasferimento al Dipartimento della Funzione Pubblica delle funzioni dell'Alto commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione¹² – sono intervenute significative novità, che hanno contribuito a modificare il contesto normativo, nazionale ed internazionale, nonché il quadro istituzionale nel quale il Saet è chiamato ad operare:

1. l'approvazione della legge nr. 15 del 4 marzo 2009, e l'emanazione del successivo decreto delegato nr. 150 del 27 ottobre 2009.
2. la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione¹³.

Al mutamento delle coordinate normative, si deve aggiungere un ulteriore evento di carattere istituzionale di estremo rilievo:

3. l'emissione del Rapporto del G.RE.CO - Gruppo di Stati contro la corruzione presso il Consiglio d'Europa (Greco Eval I/II Rep (2008) 2E) reso pubblico soltanto da pochi giorni, a distanza di circa un anno *dall'on site visit* dell'ottobre 2008, durante la quale l'organizzazione e le modalità di lavoro del SAeT sono state fatte oggetto di una valutazione rigorosa, parametrata sui più efficaci *standard* internazionali.

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LA LEGGE NR. 15 DEL 2009 E IL DECRETO LEGISLATIVO NR. 150 DEL 2009.

L'intervento normativo operato attraverso la legge-delega nr. 15 ed il successivo decreto legislativo nr. 150 ha determinato l'istituzione di un nuovo organo, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche amministrazioni¹⁴, che, nella garanzia della sua

¹² Istituito dall'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3. Le relative funzioni vennero definite con successivo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 258 del 2004.

¹³ La Convenzione – adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 e sottoposta alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003, a Merida – è stata ratificata sulla base della legge di autorizzazione n.116 del 2009.

¹⁴ Art. 13, comma 5, decreto legislativo nr. 150/2009: "*La Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 e delle altre Agenzie di valutazione; a tal fine:*

assoluta indipendenza organizzativa e funzionale, avrà la responsabilità di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione; garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione; assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale; favorisce la cultura della trasparenza e delle pari opportunità.

Una struttura nella quale è prevista l'istituzione di una Sezione per l'integrità nelle Amministrazioni pubbliche¹⁵, con la funzione di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza, di sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità.

Una riforma che si identifica in tre “parole chiave”: valutazione della *performance*, merito e premialità, trasparenza e integrità della Pubblica amministrazione.

Una riforma che, attraverso queste tre linee d'azione, punta a conseguire una migliore organizzazione del lavoro, ad assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, a ottenere adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti dei dirigenti pubblici e del personale, grazie al ridisegno della valutazione e della responsabilità dirigenziale e all'attribuzione selettiva degli incentivi, mediante una logica comparativa basata su sistemi di valutazione accreditati o certificati.

Il tema della trasparenza quale antidoto alla corruzione acquista, quindi, rilievo, all'interno della riforma, sotto diversi profili.

Certamente quelli prima indicati: la piena autonomia e responsabilità del dirigente, quale datore di lavoro pubblico¹⁶, disegnano un “argine” sufficientemente resistente agli illeciti e alle distorsioni della corretta azione amministrativa.

Analoghi benefici non potranno che provenire dagli strumenti di contrasto apprestati contro l'assenteismo. Qui, alla conferma delle misure concernenti il controllo delle assenze, si sono aggiunte le sanzioni per i casi di false

a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche;

b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;

c) confronta le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;

d) favorisce, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;

e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative”.

¹⁵ Art 13, comma 8, decreto legislativo nr. 150/2009: “Presso la Commissione è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire all'interno delle amministrazioni pubbliche la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità. La sezione promuove la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche; a tal fine predispone le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza [...], ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione ...”.

¹⁶ Sotto due profili: nella gestione delle risorse umane e nell'individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali e al raggiungimento degli obiettivi; nella vigilanza sull'effettiva produttività del personale assegnato e sull'efficienza della struttura, pena la decurtazione di una parte del trattamento economico accessorio.

attestazioni di presenze o di falsi certificati medici e la definizione di ulteriori infrazioni che comportano il licenziamento, quali: la protrazione o la ripetizione di assenze ingiustificate; il non motivato rifiuto al trasferimento; le falsità documentali o dichiarative per l'assunzione o per la progressione di carriera; la reiterazione di condotte aggressive, moleste o offensive; la condanna per reati contro la P.A. o per altri reati gravi; il prolungato insufficiente rendimento.

Appare, comunque, con immediatezza, come la forte accentuazione della meritocrazia proposta dalla riforma, attraverso la selettiva attribuzione degli incentivi economici e di carriera, rafforzi l'azione di prevenzione dei fenomeni corruttivi e delle altre distorsioni illecite dell'azione amministrativa: incoraggia, infatti, l'impegno sul lavoro e, contestualmente, scoraggia comportamenti di segno opposto, facilitando, così, l'azione di individuazione delle condotte critiche grazie alla definizione di un confine più nitido tra illegalità e legalità, tra qualità e sciatteria.

La *class action*¹⁷ e la Carta dei Doveri delle Pubbliche amministrazioni¹⁸ sono due chiare, ulteriori certezze del processo di cambiamento in atto, con l'Amministrazione che non potrà più essere sorda, opaca, scostante, irritata e irritabile, magari scortese, ma sarà motivata proprio dai cittadini e dalle imprese a fornire un servizio "amico", in un rinnovato quadro di offerta qualitativa dei servizi pubblici: così, all'*exit* dei cittadini, nell'alternativa tra *exit* e *voice*¹⁹, sarà sostituita quella dei dipendenti pubblici che non vogliono adeguarsi a questi nuovi *standard* di servizio.

Sono evidenti le sinergie sviluppabili con l'Autorità nazionale anticorruzione individuata dalla legge di ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione, che ha chiuso l'anno di quella transizione avviata con la

¹⁷ Il decreto legislativo di attuazione della Riforma Brunetta in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 15 ottobre, e dovrà adesso ricevere il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata. L'obiettivo non è il risarcimento del danno economico ma il sollecito ripristino - in alcuni casi, è prevista la possibilità di chiedere al giudice di dare attuazione alla sentenza attraverso la nomina di un commissario - dell'efficienza del servizio, la trasparenza sull'attività della Pubblica Amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici nonché il rafforzamento della valutazione e della responsabilità dei singoli operatori pubblici.

¹⁸ Anticipata dal Ministro Brunetta al Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati nel corso dell'audizione del 29 luglio 2009, si inserisce nel quadro del più ampio disegno di riforma - che ha il suo baricentro nella legge 15/2009 e nel decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri del 9 ottobre - che porterà a un cambiamento radicale nei rapporti tra P.A., cittadini-utenti e imprese: la "Carta", in particolare, definirà - con le caratteristiche dell'esigibilità e delle sanzioni - i doveri generali delle Pubbliche amministrazioni e dei loro dipendenti, a garanzia dei corrispettivi diritti dei cittadini e delle imprese.

¹⁹ Albert O. Hirshman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.

soppressione dell'Alto Commissario, ai sensi dell'art. 68, comma 6, lettera a) del decreto legge n. 112²⁰, può dirsi completata.

Come si vedrà di seguito, il Legislatore ha tracciato limpidamente i confini della operatività delle due strutture, lasciando sullo sfondo fin d'ora, così, l'esigenza di percorsi interpretativi, che, comunque, avrebbero trovato l'ostacolo del peculiare carattere degli strumenti di ratifica del diritto internazionale pattizio.

Esistono oggi le migliori premesse per rafforzare, in modo coerente al profondo processo di rinnovamento della Pubblica amministrazione avviato dal Governo, il sistema di difesa dell'integrità e della correttezza dell'azione amministrativa, in un parallelismo che non potrà che rafforzare l'azione di una Autorità nazionale anticorruzione collocata proprio nel "cuore" dell'attuazione del processo di riforma che si sta avviando dopo la definitiva approvazione del decreto legislativo.

LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE ONU SULLA CORRUZIONE

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che costituisce il primo e fondamentale strumento internazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione, è stata ratificata dall'Italia previa autorizzazione intervenuta con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

Come noto, la Convenzione affronta il problema della corruzione come fenomeno transnazionale, con l'obiettivo di definire un sistema di regole condivise e produrre un ampliamento dell'ambito di efficacia del diritto internazionale nella lotta alla corruzione, allo scopo di controllare un fenomeno che l'attuale fase di globalizzazione ha reso di interesse comune.

Dopo un ampio Preambolo, volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto, la Convenzione, infatti, si incentra sullo sviluppo di cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni, l'assistenza tecnica.

Rilievo fondamentale, ai fini del presente Rapporto, è da attribuirsi alla disposizione di cui all'art. 6 della legge di ratifica, intitolato "Autorità nazionale anti-corruzione".

Il Legislatore ha provveduto a designare quale Autorità nazionale, ai sensi del citato articolo della Convenzione, *"il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica*

²⁰ Il decreto recante *"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*, è stato convertito nella legge 6 agosto 2008, nr. 133.

amministrazione, ai sensi dell'articolo 68, comma 6-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", ovvero, alla luce dell'attuale assetto organizzativo come risultante dal vigente quadro normativo, al Dipartimento della Funzione Pubblica²¹ che ha operato in questi 12 mesi attraverso il SAeT

Il perimetro dei compiti assegnati all'Autorità Nazionale è chiaramente delineato²², con particolare riferimento alla esclusiva competenza: nello sviluppo di politiche di prevenzione della corruzione e pratiche efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità; all'analisi periodica degli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure siano adeguate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno; alla collaborazione e alla rappresentanza dell'Italia nelle organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure necessarie, insieme allo sviluppo e alla partecipazione a comuni programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione.

Funzioni e compiti dell'Autorità che armonicamente trovano collocazione nei principi generali della Convenzione ONU ratificata, quali²³ :

²¹ Il trasferimento delle funzioni dell'Alto Commissario, si è completato, come previsto dal decreto legge n. 112 del 2008, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2008 che le ha attribuite al Dipartimento della funzione pubblica. Tali funzioni corrispondono agli adempimenti richiesti dalla Convenzione agli Stati parte in materia di prevenzione e, in parte, ed esclusi i profili di criminalizzazione, di contrasto alla corruzione nella Pubblica amministrazione.

²² Articolo 5 della Convenzione ratificata : *"Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione"*.

1. *Ciascuno Stato Parte elabora e applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità.*
2. *Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione.*
3. *Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di valutare periodicamente gli strumenti giuridici e le misure amministrative pertinenti al fine di determinare se tali strumenti e misure sono adeguati a prevenire e combattere la corruzione.*
4. *Gli Stati Parte, quando necessario e conformemente ai principi fondamentali del loro sistema giuridico, collaborano gli uni con gli altri e con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure di cui al presente articolo. Nell'ambito di tale collaborazione, essi possono partecipare a programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione".*

²³ Articolo 1: *"Oggetto. La presente Convenzione ha per oggetto:*

1. *La promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace ;*
2. *la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso il recupero di beni;*

promozione e rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere il fenomeno; piena e totale collaborazione su scala internazionale, anche per quanto riguarda l'assistenza tecnica; promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici.

L'Italia aveva, di fatto, anticipato l'applicazione di tale Convenzione, prima con l'istituzione dell'Alto Commissario e, poi, senza soluzione di continuità, con la transizione che si è conclusa con l'individuazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, come emerge anche dalla sostanziale corrispondenza dell'Ordinamento italiano al complesso di obblighi dalla stessa discendenti²⁴: per questo, è stato possibile adottare una legge di ratifica che non ha richiesto innovazioni di significativa incidenza²⁵ stante il sostanziale allineamento della legislazione e dell'assetto ordinamentale dell'Italia con le previsioni recate dalla Convenzione.

In proposito, vanno ricordate le attribuzioni relative all'attività di indagine conoscitiva all'interno della Pubblica amministrazione anche al fine di elaborare analisi e studi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo e dei provvedimenti messi in atto dalle Amministrazioni per prevenire e fronteggiare la corruzione e altre forme di illecito, nonché la predisposizione del Piano nazionale anticorruzione, funzioni queste che trovano specifica corrispondenza nelle previsioni della Convenzione ONU²⁶.

A ciò si aggiunge, ora, il compito di supervisione e coordinamento delle politiche previste dalla Convenzione in materia di prevenzione della corruzione, anche attraverso l'accrescimento e la diffusione delle

3. *La promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici*".

²⁴ Ad esempio, l'Italia ha da tempo apprestato strumenti per offrire mutua assistenza tra gli Stati in materia di sequestro e confisca di beni che costituiscano frutto della corruzione, che costituisce uno dei punti nodali della Convenzione in materia di cooperazione internazionale.

²⁵ Interessante la modifica dell'art. 322 bis del codice penale, ove è stata introdotta la previsione della punibilità per il corruttore o l'istigatore che offra denaro od altra utilità a funzionari di organismi internazionali al precipuo fine di ottenere o mantenere un'attività economica o finanziaria. Si registra, poi, l'allargamento alla fattispecie di cui all'articolo 377 bis c.p., "*Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria*", del catalogo dei reati per i quali è possibile applicare alle persone giuridiche il procedimento previsto per l'irrogazione di una adeguata sanzione amministrativa ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, adeguandolo così a quello previsto dalla Convenzione. Vi è, infine, l'introduzione di due nuovi articoli nel codice di procedura penale per dare concreta ed effettiva implementazione ad una delle parti più innovative della Convenzione in merito alla cooperazione internazionale, il c.d. *asset recovery*: l'articolo 740 bis, "*Devoluzione ad uno stato estero delle cose confiscate*", e l'articolo 740 ter, "*Ordine di devoluzione*" prevedono che i beni provento di uno dei reati che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione debbano essere restituiti ai legittimi proprietari, anche nel caso in cui essi siano stati trasferiti all'estero.

²⁶ Il riferimento è agli articoli 1 e 5 della Convenzione. Quest'ultimo, in particolare, vincola gli Stati parte all'elaborazione e all'applicazione di fattive politiche di prevenzione della corruzione che favoriscano la partecipazione della società in conformità allo stato di diritto, nonché una gestione sana e trasparente degli affari pubblici.

conoscenze concernenti la sua prevenzione²⁷, con il presidio dell'area della formazione, meglio, della predisposizione di appositi programmi per sensibilizzare, incrementare e disseminare la necessaria conoscenza relativamente alla particolare fenomenologia criminale e alla sua prevenzione.

Di particolare rilievo, appare, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione²⁸, una Conferenza degli Stati parte con cadenza annuale, per monitorarne l'applicazione e l'implementazione, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorarne il testo e la sua attuazione.

La Conferenza, dunque, assume così una valenza strategica per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche anticorruzione negli Stati: l'Italia, grazie all'intervenuta ratifica, ha partecipato attraverso i propri rappresentanti in qualità di Stato parte alla prossima 3^a Conferenza, dal 9 al 13 novembre 2009 a Doha (Qatar).

L'EMISSIONE DEL RAPPORTO G.R.E.C.O. [GRECO EVAL I/II REP (2008)2E]

Durante il periodo considerato nel presente Rapporto, il SAeT è stato impegnato nella relazione con i rappresentanti del G.RE.CO., i cui valutatori hanno svolto un esame in loco della normativa vigente e delle strutture attivate per il contrasto della corruzione nella p.a.

Il Rapporto di valutazione del G.RE.CO., del 2 luglio 2009, è l'esito di un attento lavoro di analisi dei valutatori, ma anche di un capillare lavoro, condotto dalla delegazione italiana, presso la rappresentanza del G.RE.CO., volto ad illustrare le peculiarità e le virtualità del modello italiano di contrasto alla corruzione nella p.a.

L'esame Italia si è tenuto a Strasburgo dal 29 giugno al 2 luglio 2009 durante i lavori della 43^{ma} assemblea plenaria del GRECO. Dopo la adesione dell'Italia al predetto meccanismo anti-corruzione (Giugno 2007), si è trattato del primo esame in tema di lotta alla corruzione sostenuto dal nostro Paese nell'ambito

²⁷ Il capitolo II della Convenzione prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato, quali l'adozione di codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità.

²⁸ Intervenuta in data 14 dicembre 2005, previo raggiungimento del *quorum* delle ratifiche statali necessarie per la sua entrata in vigore in virtù del deposito dello strumento di ratifica da parte dell'Ecuador presso il Segretariato delle Nazioni Unite in data 15 settembre 2005.