

# Il quadro sovranazionale in materia di prevenzione della corruzione e il ruolo della CiVIT

Elisabetta Midenia - Roma, 14 giugno 2013

# Indice

- Le principali iniziative a livello internazionale per la prevenzione della corruzione.
- Principi comuni in materia di prevenzione della corruzione desumibili dalle istanze internazionali
- La CiVIT quale Autorità nazionale anticorruzione: funzioni e attività

## L'internazionalizzazione dei fenomeni corruttivi e le misure adottate dalle organizzazioni internazionali

- Con la globalizzazione dell'economia sono cresciuti i fenomeni di corruzione e i danni di carattere economico, sociale e culturale ad essi collegati.
- Danni di tipo economico, diretti e indiretti: inefficiente allocazione delle risorse pubbliche, cattivo funzionamento degli apparati pubblici mina la fiducia delle imprese e dei mercati produce perdita di competitività dei Paesi. Vi è un rapporto inversamente proporzionale tra diffusione della corruzione e crescita economica. E' stato rilevato che la discesa di un punto nella classifica di percezione della corruzione predisposta da *Transparency international* determina una perdita del 16% degli investimenti dall'estero (rapporto Commissione sulla Corruzione 2012)
- Danno di tipo sistemico che riguardano la tenuta dell'assetto democratico: minaccia valori democratici, uguaglianza, della trasparenza meccanismi decisionali, fiducia nelle Istituzioni

La lotta alla corruzione è dunque tra le priorità nelle agende delle politiche internazionali

La lotta alla corruzione richiede oggi più che mai forme di cooperazione fra Stati in quanto non è più solo un fenomeno locale

Le istanze internazionali sono molte e spingono oramai da tempo verso l'adozione di misure sia di tipo repressivo (introduzione di nuovi reati e rafforzamento misure processuali) ma enfaticamente anche la necessità del ricorso anche a misure di tipo preventivo (disallineamento sensibile fra corr. percepita e denunciata (TCI)) che incidono sulle occasioni di corruzione

## Le principali iniziative assunte da ...

- Consiglio d'Europa
- Onu
- OCSE
- UE

Con riferimento alle misure di prevenzione della  
corruzione

# Consiglio d'Europa

- 1997: 20 principi guida per combattere la corruzione
  - il primo riguarda l'adozione di effettive misure di prevenzione e di aumentare la consapevolezza dei cittadini e di promuovere comportamenti eticamente corretti
  - Segue poi l'autonomia e l'indipendenza dei soggetti cui sono affidate funzioni di prevenzione e di repressione della corruzione
  - Si tratta di principi cardine sulla cui implementazione si baserà in gran parte l'attività di valutazione del cd. GRECO

## Segue consiglio d'Europa: le convenzioni penale e civile contro la corruzione

- *Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 ratificata con legge [Legge 28 giugno 2012, n. 110](#) mira a rendere efficace la lotta alla corruzione attraverso una "collaborazione internazionale in materia penale, intensificata, rapida ed adeguata", ha provveduto ad identificare e definire diverse fattispecie penali*
- *Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999 ratificata con [Legge 28 giugno 2012, n. 112](#) riguarda tutela civile delle vittime della corruzione.*
- *Innanzitutto la precisa, all'art. 2, la definizione di corruzione data dalla Convenzione, ovvero "il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito".*

## segue Consiglio d'Europa: Il GRECO

Il GRECO Gruppo di Stati contro la corruzione istituito nel 1999 *"mira a migliorare la capacità degli Stati membri nella lotta contro la corruzione assicurando l'attuazione dei loro impegni in questo settore, attraverso un processo dinamico di mutua valutazione e pressione reciproca"*

Obiettivo primario è di monitorare l'attuazione dei principi guida per la lotta alla corruzione e delle convenzioni relative

Vi partecipano 49 Stati, tra cui gli USA, e l'UE



## Primo e secondo ciclo di valutazione

- L'Italia ha aderito al GRECO nel 2007 ed è stata sottoposta a una prima valutazione nel 2009 sui temi relativi al primo e al secondo ciclo (questionari, interviste, visite di esperti)
- Il primo rapporto di valutazione è del 2011 cui sono seguite 22 raccomandazioni e la risposta dello Stato Italiano. A seguito di tale risposta il GRECO presenterà il Rapporto di *Compliance* ora in fase di predisposizione e che verrà pubblicato a breve
- Oggetto di valutazione, tra l'altro : organizzazione e indipendenza delle autorità per la prevenzione della corruzione, misure di riforma del settore pubblico ed efficienza pa., i codici di condotta dei funzionari pubblici, l'utilizzo di società come scudi per la corruzione, meccanismi fiscali e finanziari per contrastare la corruzione.

## Terzo ciclo di valutazione

Oggi il Greco è arrivato alla terza serie di valutazione sugli Stati. A marzo 2012 è stato adottato il terzo rapporto di valutazione

Oggetto: sul recepimento nella pratica delle incriminazioni previste dalla convenzione penale sulla corruzione e sulla trasparenza dei finanziamenti dei partiti politici

# ONU

- Di fondamentale importanza la Convenzione ONU contro la corruzione, cd. convenzione di Merida, del 2003 che l'Italia ha ratificato nel 2009, con la legge n. 116.
- Ad essa aderisce il più alto numero di Stati a livello mondiale oltre 140

## Convenzione ONU: le misure di prevenzione della corruzione

- Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di organo/i per la prevenzione corruzione indipendente

In particolare l'art. 6 della convenzione prevede che ogni Stato per la prevenzione della corruzione istituisca un soggetto che abbia i caratteri di "*necessary independence*" e sia libero da ogni "*undue influence*"

- codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto e alla responsabilità e all'integrità dei funzionari pubblici anche mediante adeguata formazione. Rotazione nei settori a rischio
- Forme di protezione per chi sporge denuncia (Whistleblowing)
- Trasparenza nella pubblica amministrazione, in particolare nel settore degli appalti pubblici, nella selezione del personale pubblico, nella gestione delle finanze pubbliche e prevenzione conflitti d'interesse (revolving doors)

# Segue contenuti convenzione ONU

La Convenzione sottolinea il ruolo importante della società civile e invita gli Stati parte a incoraggiare attivamente la partecipazione dell'opinione pubblica e la sensibilizzazione di essa al problema della corruzione

Una parte è rivolta alle misure repressive e giudiziario:es fattispecie penali, al recupero dei beni illecitamente acquisiti;alla prevenzione del riciclaggio

- Viene sottolineata l'importanza e la necessità della cooperazione internazionale e prevista la conferenza annuale degli Stati parte
- Vengono disciplinati meccanismi di revisione e di peer review: l'Italia è ora in fase di valutazione sull'applicazione della convenzione

# OCSE

- Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (1997) e ratificata in Italia con legge 300/2000
- Introduzione di misure di tipo penale: nuovo reato Corruzione di pubblico ufficiale straniero
- Disciplina delle responsabilità amministrative delle società per i reati di corruzione sia interna che all'estero (dlgs. 231/2001)

## Segue OCSE

- Rientra negli obiettivi di lotta alla corruzione nelle transazioni economiche a livello internazionale, considerata come elemento distorsivo della concorrenza e come fattore di abbassamento degli standard civili e politici degli Stati.
- La Convenzione impone agli Stati aderenti di considerare reato per le persone fisiche e punibile anche a carico delle persone giuridiche il fatto di corrompere appunto funzionari stranieri per ottenere indebiti vantaggi nel commercio internazionale (esportazioni, appalti, investimenti, autorizzazioni, ecc.) (Reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri).
- *L'Italia partecipa al Working Group on Bribery che, tra l'altro, si occupa della valutazione e dell'attuazione della convenzione*

## Oecd, " Better Policies" Italy Reviving Growth and Productivity, 2012

L'OCSE in diversi documenti anche sull'Italia ha sottolineato l'importanza del legame tra trasparenza, performance e prevenzione della corruzione

*Among OECD countries, Italy has a high level of **perceived corruption** (...). To revert this trend, **recent reforms in Italy, particularly under the "Brunetta reform", have significantly advanced the country's transparency agenda as a key corruption prevention instrument, setting new standards and obligations, including multiannual transparency plans and better access to information in an open data format via the web. Italy is now among OECD leaders in terms of disclosure of public information'**.*

**Altro tema presente nei tavoli OCSE è il rafforzamento dell'integrità nel settore pubblico**



## Segue OCSE – altri rapporti e iniziative

- L'OCSE si occupa anche della disciplina dell'attività delle Lobby: a fine Giugno un incontro a Parigi su questo tema
- **recente OECD Integrity review (2013) sull'Italia che ha valutato positivamente**
- autorità indipendente come autorità anticorruzione,
- l'introduzione del risk management (piani di prevenzione del rischio)
- il rafforzamento dei codici di condotta dei dipendenti pubblici,
- la protezione dei dipendenti che segnalano illeciti nella pubblica amministrazione,
- la trasparenza totale e una rafforzata disciplina per evitare il conflitto di interessi

# Unione Europea

- 2003 Comunicazione della Commissione con l'elencazione di 10 principi per migliorare la lotta alla corruzione (molte misure sull'integrità e la trasparenza nella p.a., rotazione funzionari in aree a rischio, trasparenza finanziamento partiti ecc)
- Del 2011 "***Fighting corruption in the EU***" 2011 in cui nell'evidenziare un *Lack of political commitment*, l'UE annuncia la predisposizione di rapporti biennali sulla situazione della corruzione (obiettivi- criticità- risultati) di tutti gli Stati membri che costituirà un meccanismo di sorveglianza e di valutazione dell'UE.
- Esiste anche una risoluzione del Parlamento europeo del settembre del 2011 sulla lotta alla corruzione

## Segue UE

- Tra i temi all'attenzione
- Rafforzamento cooperazione giudiziaria ed investigativa
  - Protezione dei Whistleblowing
  - Rafforzamento le misure di prevenzione della corruzione nell'ambito dei contratti pubblici, conti pubblici
  - Prevenzione della corruzione a livello politico anche con trasparenza dei finanziamenti pubblici

## I principali temi comuni nelle politiche di prevenzione proposte a livello internazionale

- Tra le misure di prevenzione alcune riguardano l'amministrazione oltre la politica (in particolare finanziamento dei partiti, codici di condotta per i membri del Governo, trasparenza dei patrimoni, regolamentazione attività delle lobby)
- Tra le misure che riguardano l'amministrazione
  1. Organismo/i indipendente /i che si occupino di prevenzione della corruzione (Consiglio d'Europa- UNCAC): autonomia funzionale e operativa mandato istituzionale ben definito, procedure trasparenti per la nomina e revoca componenti.
- Adozione di piani anticorruzione intesi quali strumenti di carattere programmatico che individuano settori a più elevato livello di corruzione e le misure organizzative per farvi fronte

## Segue

- Codici etici e di condotta (ONU e Consiglio d'Europa ne hanno elaborati di propri)

Strumenti per definire e promuovere lo standard etico di riferimento. Essi favoriscono la diffusione all'interno dell'organizzazione di una cultura dell'integrità e contribuiscono alla prevenzione della corruzione. Normalmente contengono riferimenti a valori generali e a regole specifiche di condotta

- Disciplina dei conflitti di interesse e divulgazione dei dati della situazione finanziaria di chi ricopre posti nelle pa più esposti a rischio corruzione

## Segue

- Tutela dei Whistleblowers: favorire la denuncia di comportamenti scorretti garantendo al contempo la protezione di chi effettua tali denunce contro possibili ritorsioni (convenzione civile sulla corruzione 1999, convenzione ONU, GRECO). Tema complesso perché azione socialmente desiderabile e individualmente rischiosa.
- Trasparenza nell'amministrazione. La trasparenza favorisce l'emersione di fenomeni di *maladministration*, *soprattutto in settori a rischio (contratti, procedimenti decisionali p.a. a progressione in carriera funzionari pubblici)* e accresce la fiducia dei cittadini nell'amministrazione, favorendo la partecipazione e il coinvolgimento della società civile (OPG)

segue

Miglioramento complessivo dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione

- Promozione del merito dei dipendenti pubblici
- Rotazione nei settori a rischio
- Formazione sui temi dell'anticorruzione, specie per chi opera in determinati settori a rischio ovvero per le forze di polizia
- Semplificazione
- Ambiti prioritari: Appalti pubblici – Sanità

# E' però opportuno ricordare....

- La lotta contro la corruzione richiede
  - a) un approccio di lungo termine e deve essere sostenuta da un forte commitment politico;
  - b) combating corruption has to become a matter of culture not only rules*

(dal 1° Rapporto GRECO sull'Italia 2009)



# Il ruolo della CiVIT

- La CiVIT è stata istituita nel d.lgs. N. 150/2009 e con la legge 190/2012 è divenuta Autorità nazionale Anticorruzione in attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione
- Autorità indipendente che ha sostituito L'alto Commissario, soppresso nel 2008, e il Saet a cui la legge di soppressione dell'Alto Commissario aveva attribuito le relative funzioni
- Le sue funzioni sono rivolte alla prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (no in ambito politico anche se v. dlgs. 33/2013 e 39/2013)

## Nomina dei componenti

- I componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.
- Stessa procedura per la nomina del Commissario anticorruzione proposta da Ministro funz. Pubbl., interno e giustizia (d.l. 179/2012 art. 34 bis)

## Segue

Le funzioni e i compiti previsti dal d.lgs. n. 150/2009 e quelle previste dalla legge 190/2012 legge anticorruzione si pongono in chiave di continuità in materia di **performance, qualità dei servizi pubblici e trasparenza e integrità** (per la prevenzione della **corruzione**):

- **ampliamento delle competenze**
- **maggiori poteri (poteri ispettivi e d'ordinanza)**
- **perimetro di intervento allargato (non solo alle amministrazioni pubbliche ma anche società a partecipazione pubblica e controllate)**
- Maggiore incisività rispetto al tipico modello della *moral suasion* accolto dal D. Lgs. n. 150/2009.

## Complementarietà performance trasparenza prevenzione corruzione

Ad avviso della Commissione, anzi, va enfatizzata la strumentalità e complementarietà del **ciclo della *performance*** alla **prevenzione della corruzione**

Il **coordinamento** e l'**integrazione** fra gli ambiti relativi alla ***performance***, alla **qualità**, alla **trasparenza**, all'**integrità** e **anticorruzione** sono stati indicati dalla Civit come priorità alle amministrazioni (delibera 6/2013)

Nel dlgs. 33 /2013, art. 10 , è previsto un esplicito collegamento tra Programma triennale della trasparenza (che è di norma una sezione del piano anticorruzione) e piano della *performance*

# Le funzioni della CiVIT Autorità nazionale anticorruzione

- Collaborare con omologhi organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti
- Approvare il Piano anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica
- Analizzare i fattori e le cause della corruzione, individuando gli interventi che ne possano favorire la prevenzione e il contrasto
- Vigilanza e controllo sull'applicazione e l'efficacia delle misure di prevenzione, tra cui i piani anticorruzione, e delle regole sulla trasparenza da parte delle amministrazioni pubbliche.

Per questo ha poteri ispettivi e di ordine e si può avvalere della Guardia di Finanza

# Segue

- Funzioni consultive a) in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti collettivi e individuali  
b) in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali
- Pareri sulla revoca del Segretario comunale (per evitare che sia collegata alle attività svolte dallo stesso con riferimento alle funzioni di responsabile della corruzione)
- Vigilanza e controllo sul d.lgs. 39/2013 incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi nelle p.a. e negli enti privati sottoposti a controllo. Anche funzioni consultive al riguardo
- Poteri di indirizzo vigilanza e controllo sulla disciplina della trasparenza (ora linee guida trasparenza in consultazione)
- Formulazione di linee guida per codici di comportamento

# Le prime attività sui piani

La Commissione, sin da dicembre 2012, ha invitato le amministrazioni a porre in essere i previsti interventi già possibili:

- nomina del responsabile della prevenzione della corruzione,
- valutazione del rischio di corruzione,
- previsione di procedure per selezionare e formare i dipendenti,
- introduzione di opportune forme di rotazione dei dirigenti.

## Lo Stato dell'arte dei principali adempimenti

All'inizio di giugno hanno nominato il responsabile anticorruzione

6 Ministeri

40 Enti di ricerca ed enti nazionali

47 Università

60 Camere di commercio

2 Regioni

Anche 2001 enti locali, nonostante la mancanza ad oggi di una intesa in sede di Conferenza unificata, hanno individuato il responsabile



## Piani triennali anticorruzione

Ad inizio giugno , **254** amministrazioni avevano inviato alla Civit il Piano triennale anticorruzione, tra le quali:

1 Ministero

7 enti di ricerca ed enti nazionali

16 università

25 camere di commercio;

8 aziende sanitarie

164 enti locali comuni, nonostante la mancanza ad oggi di una intesa in sede di Conferenza unificata, hanno individuato il responsabile.

899 Amministrazioni hanno inviato i Piani al DFP

## Prospettive

Il modello delineato dalla legge 190/2013 è complesso e l'efficace attuazione richiede

- ***commitment* dei vertici politici e cooperazione interistituzionale (v. ora protocolli d'intesa con AVCP)**
- **Il superamento della cultura dell'adempimento rispetto a quella del risultato**