

**Economia del crimine e  
dell'illegalità:  
Istituzioni di contrasto  
alla Corruzione**

**La corruzione, con la crescente globalizzazione ed integrazione dei mercati, non è più solo un problema domestico, confinato entro i singoli stati ma è un fenomeno che acquista rilevanza a livello internazionale. L'analisi sulle possibili riforme deve tener conto delle riforme e strategie sia a livello "domestico" ovvero intraprese dal singolo paese sia a livello internazionale grazie all'intervento di organizzazioni internazionali impegnate nella lotta alla corruzione.**

# **Il Ruolo della Comunità Internazionale**

**La corruzione è un fenomeno che “*crosses national borders*”, influenzando tutte le società e tutte le economie, la cooperazione internazionale è essenziale per prevenirla e controllarla. Negli ultimi anni infatti, il ruolo e l'importanza delle istituzioni internazionali nel sostegno alla lotta alla corruzione è cresciuto in modo significativo.**

**Per poter combattere la corruzione devono essere sviluppate riforme e strategie che richiedono anche il supporto della comunità internazionale: la particolare e complessa natura del fenomeno rende la cooperazione e il coordinamento internazionale molto importante per l'implementazione di tali riforme mirate a migliorare l'integrità del governo pubblico.**

**La progressiva globalizzazione dei mercati, dei capitali e delle persone ha messo in moto un tipo di corruzione che, come già detto, non si limita ad agire entro i confini nazionali ma li travalica per andare a coinvolgere diversi paesi: questo è il fenomeno della “*cross-border corruption*”. Infatti, come affermato da Johnston (1998), la corruzione *cross-border* avviene all’interno e tra diverse giurisdizioni, ognuna delle quali può rappresentare solo una parte di un più complicato processo. In un mondo in cui capitale, persone, informazioni e imprese si muovono liberamente e rapidamente da un posto ad un altro, vi sono nuove opportunità di sviluppo ma si rende anche più difficile individuare le relative responsabilità.**

## Riforme “domestiche” per combattere la corruzione

LATO OFFERTA	LATO DOMANDA
<p>Aumentare la competitività dell’economia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deregolamentazione.</li> <li>• Privatizzazione.</li> </ul>	<p>Riformare la Burocrazia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Giusto “salario per i burocrati.</li> <li>• Regole di assunzione chiare e meritocratiche.</li> </ul>
<p>Eliminare la deducibilità fiscale delle tangenti pagate all’estero.</p>	<p>Ridurre gli incentivi per i burocrati confinando il loro potere monopolistico e discrezionale.</p>
<p>Aumentare i controlli e le penalità.</p>	<p>Maggiore competizione tra i burocrati.</p>
<p>Aumento dell’informazione.</p>	<p>Riduzione della regolamentazione.</p>

## Organizzazioni internazionali:

- *the Management Development e Governance Division of the **United Nations** Development Programme (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo);*
- *the **World Bank**, incluso the Economic Development Institute;*
  - *the Organisation of Economic Cooperation and Development (**OECD**), focalizzandoci sul lavoro di The Development Assistance Committee and the Development Centre.*

**Ogni organizzazione ha differenti prospettive e approcci nel condurre la lotta alla corruzione e nel migliorare l'integrità delle istituzioni. Le motivazioni e gli orientamenti delle strategie differiscono: ad esempio, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo combatte la corruzione per alleviare la povertà e per ottenere uno sviluppo sociale sostenibile; la *World Bank* vede la corruzione come un problema per lo sviluppo economico; l'*OECD Development assistance Committee e Development Centre* combatte la corruzione per facilitare la crescita economica, la stabilità politica e la giustizia sociale.**

**Il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) opera in più di 170 paesi e territori con l'obiettivo di sradicare la povertà e ridurre disuguaglianze ed esclusioni, aiutando i paesi nella creazione di capacità istituzionali e di leadership nonché di una base flessibile per sostenere risultati di sviluppo. Le Nazioni Unite vedono il problema la corruzione come un problema di "governance".**

**Come è facilmente intuibile, la corruzione mina la democrazia e lo sviluppo umano; riduce l'accesso ai servizi pubblici, deviando risorse dal settore pubblico a quello privato.**

**I costi reali della corruzione sono stati evidenziati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel suo report per la Giornata Internazionale per l'Anti-Corruzione del 2009:**

**” Denaro pubblico rubato per il guadagno privato vuol dire meno risorse alla costruzione di scuole, ospedali, strade e impianti idrici. Quando gli aiuti esteri vengono deviati in conti bancari privati, i maggiori progetti urbanistici si arrestano. La corruzione permette a finte o scadenti medicine di arrivare sul mercato, a rifiuti pericolosi di essere ammassati nelle discariche e negli oceani. Ovviamente coloro che ne soffrono maggiormente, e per primi, sono i più vulnerabili”.**

**La corruzione ostacola lo sviluppo economico, distorcendo i mercati e danneggiando l'integrità del settore privato; corrode le leggi, le istituzioni democratiche e la fiducia pubblica nei leaders. Per i poveri, le donne e le minoranze, corruzione significa ancor minor accesso al mercato del lavoro, alla giustizia e a qualsiasi opportunità di parità ed uguaglianza.**

**Questo ha reso la minimizzazione del fenomeno un elemento centrale nel perseguire lo scopo di alleviare la povertà e di ottenere uno sviluppo sostenibile. Nella lotta alla corruzione, le**

**Nazioni Unite cercano di consolidare il proprio ruolo coinvolgendo la società civile ed il settore privato nelle politiche di sviluppo e nella gestione delle risorse, in modo da rinforzare la trasparenza e l'affidabilità del processo di amministrazione finanziaria ed economica.**

**L'UNDP, tramite il Programma Globale sull'Anti-Corruzione per l'efficacia dello Sviluppo ( Global Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness - PACDE) è il maggior fornitore di supporto tecnico in tema di anticorruzione nei confronti di circa 103 paesi e il numero uno anche in termini di conoscenza globale del tema. Provvede servizi di consulenza, si impegna nel creare una maggior consapevolezza dell'anticorruzione; costruisce sinergie con le iniziative di altri partners rilevanti e sincronizza attività globali e regionali con le emergenti richieste dei paesi coinvolti.**

La **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione**, CNUC, (*United Nations Convention Against Corruption*, UNCAC) è l'unico trattato multilaterale internazionale giuridicamente vincolante contro la corruzione. Negoziato dagli Stati membri delle Nazioni Unite (ONU), è stato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'ottobre del 2003 ed è entrato in vigore a dicembre del 2005. Il trattato riconosce l'importanza di misure sia preventive che punitive, indirizza la natura transfrontaliera della corruzione con interventi di cooperazione internazionale e di restituzione dei proventi della corruzione

Convenzione contro la corruzione adottata dalle **Nazioni Unite** con la risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 . Le strategie principali che sono state evidenziate in tale Convenzione sono:

- **Prevenzione**: la corruzione può essere perseguita dopo che si è verificata, ma prima e più importante prevenirla. Un capitolo intero della Convenzione è dedicato alla prevenzione con attenzione alle misure da adottare sia nel settore privato che pubblico e l'articolo 5 raccomanda agli Stati Membri di promuovere realmente un'efficace prevenzione della corruzione;
- **Criminalizzazione**: la Convenzione richiede di stabilire i crimini e gli altri reati in modo da includere un ampio raggruppamento di atti di corruzione;
- **Cooperazione Internazionale**: i paesi devono cooperare gli uni con gli altri in ogni aspetto che riguardi la lotta alla corruzione inclusa la prevenzione, la fase investigativa e la persecuzione del reato.

Il Parlamento italiano ha approvato la [legge 116/2009](#), con la quale ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. **Convenzione di Merida**). La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005.

La Convenzione si articola in un **Preambolo** e **71 articoli** suddivisi in **VIII titoli**. In particolare, il **titolo I** espone l'oggetto della Convenzione, definisce i termini impiegati nel corpo del testo, ne enuncia il campo di applicazione e ricorda il principio di protezione della sovranità degli Stati parte.

Agli obblighi posti agli Stati parte per l'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione è dedicato l'intero **titolo II**, che prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato.

**Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità. Da notare specialmente che la Convenzione sottolinea il ruolo importante della società civile, in particolare di organizzazioni non governative e di iniziative a livello locale, e invita gli Stati parte a incoraggiare attivamente la partecipazione dell'opinione pubblica e la sensibilizzazione di essa al problema della corruzione.**

Per quanto concerne le **misure penali (titolo III)**, la Convenzione pone in capo agli Stati parte l'obbligo di conferire carattere penale a una grande diversità di infrazioni correlate ad atti di corruzione, qualora esse non siano già nel diritto interno definite come infrazioni penali. Rispetto ad alcuni atti la Convenzione rende l'incriminazione imperativa, mentre agli Stati parte è indicata la prospettiva di individuare figure supplementari di infrazione. Un elemento innovativo della Convenzione contro la corruzione è l'ampliamento del campo di applicazione: essa non prende in considerazione solamente forme elementari e "tradizionali" di corruzione, ma anche atti commessi allo scopo di facilitare la corruzione stessa, quali **l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia**, o la **ricettazione** o il **riciclaggio di proventi della corruzione**. Infine, la sezione della Convenzione dedicata agli aspetti penali tratta altrettanto efficacemente della corruzione nel settore privato.

**Per quanto concerne **la cooperazione internazionale (titolo IV)**, la Convenzione ne sottolinea l'essenzialità in tutti i momenti della lotta contro la corruzione (prevenzione, indagini, perseguimento dei responsabili, sequestro e restituzione dei beni illecitamente ottenuti). In base alla Convenzione sono previste specifiche forme di cooperazione internazionale, quali l'assistenza giudiziaria nel campo della raccolta e della trasmissione di elementi di prova, dell'estradizione, del congelamento, sequestro e confisca dei proventi della corruzione. A differenza dei precedenti strumenti internazionali, la Convenzione prevede una mutua assistenza giudiziaria anche in assenza di doppia incriminazione - ossia dell'esistenza della figura di reato in entrambi gli ordinamenti nazionali -, qualora tale assistenza non implichi misure coercitive.**

Uno dei principi più innovativi e fondamentali della Convenzione è quello della **restituzione dei beni o somme illecitamente ottenuti (titolo V)** attraverso la corruzione stessa: una sezione della Convenzione precisa le modalità di cooperazione e di mutua assistenza in vista della restituzione dei proventi della corruzione a uno Stato parte che ne faccia richiesta, come anche a singoli individui vittime della corruzione o legittimi proprietari.

I **titoli VI e VII** comprendono articoli che riguardano rispettivamente l'uno **l'assistenza tecnica** e lo **scambio di informazioni**, l'altro i **meccanismi applicativi della Convenzione**. Le clausole finali (**titolo VIII**) riguardano, tra l'altro, l'attuazione della Convenzione, i meccanismi di composizione delle controversie e di denuncia della Convenzione, la cui entrata in vigore è stabilita il novantesimo giorno successivo al deposito del trentesimo strumento di ratifica.

La **World Bank** riconosce oggi la corruzione come un problema rilevante ma, sebbene nel suo operato abbia sempre salvaguardato l'integrità delle proprie azioni, non aveva in passato considerato esplicitamente lo sviluppo del fenomeno, preferendo affrontare il problema in modo discreto ed individuale con i singoli governi. Infatti, ciò che oggi appare un problema economico ovvio e rilevante quale la corruzione, allora era considerato dalla World Bank troppo vicino alla politica interna di un paese e dunque fuori dai limiti operativi del suo ruolo. A partire dalla metà degli anni '80, la World Bank sposta la sua attenzione verso politiche di riforma che aiutino i paesi ad eliminare comportamenti di rent-seeking. Come espresso in documenti importanti, quali il *"World Development Report on Public Management"* del 1983 e nel *"Long-Term Perspectives Study"* del 1989 *"good Governance"* la corruzione diventa un tema importante nelle strategie della World Bank.

**Presidente James D. Wolfensohn pubblicamente, alla riunione annuale della World Bank/IMF, assunse l'impegno da parte della World Bank di combattere il "cancer of corruption".**

**Nel 1997 l'azione strategica della World Bank inizia a focalizzarsi su quattro grandi filoni:**

- 1) prevenire le frodi e la corruzione nell'ambito dei progetti finanziati dalla World Bank;**
- 2) aiutare i paesi che richiedono l'aiuto della World Bank nelle riforme per ridurre la corruzione;**
- 3) rendere più esplicito, nelle strategie di assistenza ai paesi, il problema della corruzione, supportando il dialogo politico, studi analitici e scelta dei vari progetti di riforma;**
- 4) aggiungere la propria voce e supportare gli sforzi internazionali tesi a ridurre la corruzione.**

1) Nel maggio del 1998 viene costituita la ***“Oversight Committee on Fraud and Corruption”***. Questa Commissione è responsabile di controllare tutte le denunce di frodi e di atti di corruzione ricevute dai paesi membri del Bank Group e di decidere se e come intraprendere un’azione investigativa. Per supportare questi controlli la World Bank ha stabilito delle linee guida per l’acquisizione di beni e servizi dei progetti della World Bank: questo cerca di assicurare che i fondi prestati siano usati per i loro scopi previsti, con economicità, efficienza e trasparenza.

2) A partire dal 1997 la World Bank ha dunque adottato uno schema di politiche anti corruzione, lavorando allo sviluppo di nuove e più mirate forme di assistenza nella lotta alla corruzione. Gli sforzi della World Bank tendono a dirigersi in due grandi categorie:

a) ***“Learning Programs”***: includono Workshops, corsi di training e altre attività condotte dal World Bank Institute (WBI). Esse includono anche lavori di diagnostica, come indagini condotte sulle famiglie, sulle imprese e sugli ufficiali pubblici.

b) ***“Lending and Technical Assistance Programs”***: questi programmi si riferiscono a prestiti e assistenza tecnica che la WB fornisce ai governi clienti per migliorare il governo e le istituzioni del settore pubblico nel suo complesso. Questi programmi aiutano dunque a costruire delle istituzioni valide che riducano gli incentivi e le opportunità di corruzione.

**3) Come già visto il termine corruzione comprende un ampio spettro di situazioni e comportamenti e dunque diventa rilevante nella formulazione di una strategia mirata a combattere la corruzione analizzare l'estensione della corruzione in un dato contesto, comprenderne le cause e gli effetti in modo da individuare la strategia di riforma più appropriata per ogni singolo paese.**

**4) Poiché la corruzione assume, sempre di più, una dimensione internazionale che rende più difficile il tentativo fatto dal singolo paese di controllarla, gli sforzi internazionali giocano un ruolo importante nel combattere questa dimensione della corruzione.**

La ***World Bank*** supporta gli sforzi internazionali indirizzando la propria attenzione su alcuni punti importanti:

- aiuto a coordinare gli sforzi anticorruzione sia all'interno del singolo paese che tra paesi;
- focalizzare gli sforzi nelle aree in cui questa ha vantaggi comparati;
  - creare collaborazioni strategiche con le altre organizzazioni;
  - diffondere in campo internazionale le ricerche sulla corruzione;
- far conoscere e sviluppare le strategie della World Bank.

**L'*OECD* analizza e combatte il problema della corruzione con diversi strumenti.**

- **Primo, *l'OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions*, dal 1989 ha considerato la riduzione della corruzione negli affari internazionali come un modo per migliorare il livello della competitività delle imprese.**
- **Secondo, *l'OECD Public Management Service* (PUMA), studia i modi di porre in essere sistemi anti-corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione dei paesi membri dell'*OECD*, cercando di mantenere alti gli standard di etica in un contesto ampio di riforma del ruolo dello Stato e del Settore Pubblico.**

- Terzo, *The Development Assistance Committee* (DAC), ha come obiettivo il controllo della corruzione cercando di creare una partnership tra i governi locali, la società civile ed il settore privato in paesi non membri, al fine di migliorare l'integrità e la qualità del governo.
- Quarto ed ultimo, *l'OECD Development Centre*, conduce ricerche sul problema della corruzione in paesi non membri, evidenziando le cause, le conseguenze e le condizioni per le riforme.

L'OECD inizia ad occuparsi della corruzione nel 1989 su richiesta degli Stati Uniti: gli USA nel 1977 hanno adottato il “**Foreign Corrupt Practices Act**”, che rende un crimine per i cittadini americani residenti o aziende, pagare tangenti ai burocrati stranieri per ottenere affari. Dopo diversi anni di studio sulla natura della corruzione negli affari internazionali e di misure che i paesi potessero adottare per combatterla, nel 1995 tutti i paesi membri sono d'accordo nello stilare *le Recommendation on Bribery in International Business Transactions*.

**Queste raccomandazioni impegnano ogni paese membro a fare concreti e significativi passi per combattere le tangenti dei funzionari pubblici stranieri. E' da sottolineare che l'obiettivo d'azione dell'OECD è il lato **dell'offerta del mercato** delle tangenti ovvero il loro sforzo è rivolto a tagliare l'offerta di tangenti ai pubblici ufficiali, mentre il controllo della burocrazia è lasciato alla responsabilità dei singoli paesi.**

Nel 1996 l'OCSE , fa adottare ai paesi membri la *“Recommendation on the tax deductibility of bribery of Foreign Officials in International Business Transactions”*. Questa impone ai paesi membri di eliminare la deducibilità delle tangenti. Tale raccomandazione contiene nella III sezione lo studio della criminalizzazione delle tangenti, studio che porterà, nel novembre del 1997, a stilare la “Convenzione” che sarà firmata da 34 paesi membri il 17 dicembre 1997. E' un momento molto importante nella lotta alla corruzione: 34 dei più grandi paesi esportatori del mondo sono d'accordo nel bandire la corruzione dalle transazioni economiche internazionali, adottando regole comuni per punire le imprese o gli individui che contrattino tangenti.

La convenzione non è uno strumento dell'OECD, essa è *“a free-standing instrument, open to non-members countries”*: infatti, 5 paesi non membri dell'OECD hanno partecipato alla negoziazione della convenzione quali Argentina, Brasile, Bulgaria, Cile e Repubblica Slovacca. Quattro anni dopo questo evento, la ratifica della convenzione Anti-Bribery è quasi completa: alla stesura *del Global Corruption Report 2001*, 33 dei 34 paesi firmatari hanno depositato strumenti di ratifica.

Quando un paese ha ratificato e adottato la legislazione per implementare la convenzione nelle leggi nazionali, l'OECD *Working Group on Bribery in International Business Transactions* inizia un processo di monitoraggio che si svolge in due fasi. Nella prima fase, si verifica se la nuova legislazione incontra gli standards fissati dalla convenzione mentre nella seconda II, si controlla l'applicazione della Convenzione in pratica.

L'organismo del Consiglio d'Europa operante in materia di corruzione è il **GRECO** (*Groupe d'Etats contre la Corruption*)

Il GRECO, con sede a Strasburgo, è un organismo istituito nel 1999 in seno al Consiglio d'Europa, al quale sono tuttavia ammessi anche Stati che non partecipano al Consiglio d'Europa medesimo, tra cui gli Stati Uniti che in qualità di Stato osservatore ha firmato l'accordo parziale nel Gruppo di Stati contro la corruzione il 20 Settembre 2000 e la Convenzione penale sulla corruzione.

Lo scopo del GRECO è quello di monitorare il livello di conformità delle legislazioni di ciascuno di essi agli standards anti-corruzione dell'organizzazione.

Il meccanismo di controllo si fonda sulla reciproca valutazione (*c.d. peer review*) e sulla pressione fra pari tra i vari Stati partecipanti.

# What is GRECO?

The Group of States against Corruption (GRECO) was established in 1999 by the Council of Europe to monitor States' compliance with the organisation's anti-corruption standards. **GRECO's objective** is to improve the capacity of its members to fight corruption by monitoring their compliance with Council of Europe anti-corruption standards through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure. It helps to identify deficiencies in national anti-corruption policies, prompting the necessary legislative, institutional and practical reforms. GRECO also provides a platform for the sharing of best practice in the prevention and detection of corruption.

**Membership in GRECO, which is an enlarged agreement, is not limited to Council of Europe member States. Any State which took part in the elaboration of the enlarged partial agreement, may join by notifying the Secretary General of the Council of Europe. Moreover, any State which becomes Party to the Criminal or Civil Law Conventions on Corruption automatically accedes to GRECO and its evaluation procedures. Currently, **GRECO comprises 50 member States (48 European States, Kazakhstan and the United States of America).****

**Il GRECO opera attraverso cicli, chiamati Round di Valutazione, ognuno relativo ad uno o più temi specifici.**

**Il primo Round di Valutazione del GRECO (2000-2002)** si è occupato delle strutture nazionali investite del compito di combattere la corruzione, dei mezzi a loro disposizione, della loro specializzazione e indipendenza. Si è inoltre preoccupato dell'immunità dei funzionari pubblici dall'arresto, dai procedimenti a loro carico, etc...

**Il secondo Round di Valutazione del GRECO (2003-2006)** si è concentrato sull'identificazione, il sequestro e la confisca di beni derivanti dalla corruzione, sulla prevenzione e sulla deterrenza della corruzione nella pubblica amministrazione, sull'uso delle persone giuridiche (ad esempio società) al fine di proteggersi dall'accusa di corruzione.

**Il terzo Round di Valutazione del GRECO (lanciato nel 2007) riguarda le incriminazioni contenute nella Convenzione Penale sulla Corruzione e la trasparenza nel finanziamento ai partiti.**

**Il quarto Round di Valutazione del GRECO (lanciato nel 2012) si concentra sulla prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici, rappresentanti della pubblica accusa.**

**Il quinto Round di Valutazione del GRECO (lanciato nel 2017) ha come scopo quello di prevenire la corruzione e promuovere l'integrità nei Governi e nelle forze di polizia.**

Si identificano le lacune nella politica di lotta alla corruzione del Paese valutato e si stimolano gli Stati a realizzare riforme legislative, istituzionali ed anche di prassi che meglio aderiscano al dettato ed allo spirito della Convenzione. Esso, in particolare, è articolato in due distinti momenti:

- 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. Le considerazioni sviluppate nella prima fase sono riassunte *nell'Evaluation Report*;
- L'idoneità di queste misure a raggiungere gli obiettivi indicati costituisce l'oggetto della **successiva fase di verifica**. I giudizi conseguenti alla seconda fase sono sintetizzati nel *Compliance Report*.

**L'Italia ha aderito al GRECO il 30 giugno 2007, cioè dopo la chiusura sia del *First* che del *Second Evaluation Round*. Il nostro Stato è stato sottoposto congiuntamente ai primi due cicli di valutazione soltanto al momento della sua adesione, ai quali è seguito l'*Evaluation Report on Italy*. In questo rapporto sono state formulate ventidue raccomandazioni: il giudizio sulla loro attuazione è contenuto nel *Compliance Report on Italy*, del 27 maggio 2011. Gli Stati che, nell'ambito del meccanismo di controllo reciproco, si sono occupati di valutare la situazione italiana sono la Svizzera e l'Ucraina. Il 23 marzo 2012 sono poi stati adottati l'*Evaluation Report on Italy: Incriminations* e l'*Evaluation Report on Italy: Transparency of Party Funding*, primi rapporti del terzo ciclo di valutazione riguardanti l'Italia, entrambi contenenti delle raccomandazioni rivolte al nostro Stato.**

Nella riunione plenaria che si è svolta dal 2 al 6 dicembre 2019, il GRECO ha preso in esame lo stato d'attuazione delle **16 raccomandazioni rivolte allo Stato italiano** - 9 sul tema delle incriminazioni e 7 sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici - quando ancora la legge n. 3/2019, altrimenti detta Legge 'Spazzacorrotti', non era ancora stata approvata. Le conclusioni contenute nel rapporto pubblicato il 6 dicembre 2019 confermano ora che **12 raccomandazioni "sono state attuate in modo soddisfacente o trattate in modo soddisfacente"**, mentre le restanti **quattro "sono state attuate solo in parte"**: un risultato complessivo che porta l'organo europeo a congratularsi con l'Italia per le misure adottate negli ultimi anni al fine di rafforzare la sua politica anticorruzione, citando specificamente l'entrata in vigore della legge *'Spazzacorrotti'*.

# La Legge 190 del 6 novembre 2012 (Legge Severino)

*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*

## **SISTEMA ORGANICO DI PREVENZIONE E REPRESSIONE**

- **Contrasto alla corruzione burocratica**
- **Individuazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**
- **Disposizioni specifiche in tema di Trasparenza**
- **Strategia Nazionale Anticorruzione (Piano Nazionale Anticorruzione - PNA)**
- **Prevenzione Amministrativa ( Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - PTPCT)**

- Inasprimento sanzioni e perfezionamento catalogo reati
- Incompatibilità ed incandidabilità
  - Tutela del *whistleblowing*

## Definizione di corruzione nel dettato normativo:

1. Delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati dal codice penale
2. Situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza *«un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite»*

# **SOGGETTI**

- **Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**
- **Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP)**
  - **Prefetto**
- **Scuola Nazionale dell' Amministrazione (SNA)**
- **Publiche amministrazioni (centrali, locali...), Enti pubblici economici, Soggetti privati in controllo pubblico.**

## **Missione**

**Il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, sopprimendo l'AVCP (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) e trasferendo le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha ridisegnato la missione istituzionale dell'ANAC. Questa può essere individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione, nonché mediante attività conoscitiva.**

## **Missione**

**L'ANAC, nella visione attualmente espressa, vigila per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese.**

# Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC

- L'ANAC (già CIVIT) svolge funzioni consultive, di vigilanza e di controllo. Fra le altre attività:
  - adotta il **Piano Nazionale Anticorruzione**;
- analizza le **cause e i fattori** della corruzione ed individua gli interventi che favoriscono la prevenzione e il contrasto;
  - esprime **parere obbligatorio** sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

- esercita la **vigilanza ed il controllo** sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;
- esprime **pareri facoltativi** in materia di autorizzazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
  - **riferisce al Parlamento** sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia;
- **ordina l'adozione di atti o provvedimenti** richiesti dai piani e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa, o la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con gli stessi.

# **Dipartimento della Funzione Pubblica**

- **Coordina le strategie di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella PA elaborate a livello nazionale ed internazionale;**
- **promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;**
- **definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.**

# Prefetto

**Ai fini della predisposizione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i Piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione (ora ANAC).**

# **Scuola Nazionale dell' Amministrazione**

- **Predisporre percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità.**
  - **Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei Piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.**

**Sulla Gazzetta Ufficiale n. 13 del 16 gennaio 2019 è stata pubblicata la Legge anticorruzione intitolata “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”**

**Il testo della legge, che il Governo ha presentato come "Spazzacorrotti", consta di un unico articolo composto di ben 30 commi. Come si desume dalla intitolazione della Legge, tre sono i temi interessati dalla riforma: la lotta alla corruzione della PA, la riforma della prescrizione, la trasparenza di partiti e movimenti politici e relativi finanziamenti.**

## **Rapporto europeo sulla corruzione: il GRECO promuove l'Italia**

**La legge 9 gennaio 2019 (Legge «Spazzacorrotti») soddisfa le aspettative del GRECO (*Groupe d'Etats contre la Corruption*) in ordine alla lotta alla corruzione nel settore pubblico e ai requisiti di trasparenza nel settore privato, anche con riguardo al finanziamento della politica: queste le conclusioni a cui è giunto l'organismo del Consiglio d'Europa che si occupa di monitorare il livello di conformità delle legislazioni degli Stati aderenti agli standard anti-corruzione nel rapporto che chiude il Terzo Ciclo di valutazione sull'Italia.**

# Lotta alla corruzione

Il rafforzamento del contrasto dei reati contro la PA si articola in una serie di misure volte a inasprire le pene principali e accessorie per i reati di corruzione, rendere più efficaci le indagini preliminari e limitare l'accesso dei condannati ai benefici carcerari.

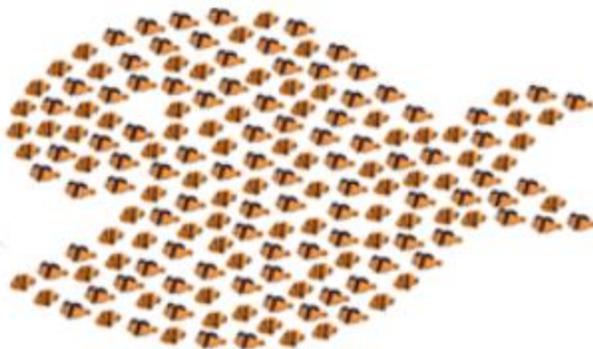
Sono anzitutto aumentate le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la PA:

- l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione e l'interdizione dai pubblici uffici divengono perpetue in caso di condanna superiore a 2 anni di reclusione (c.d. "**Daspo per i corrotti**");
- la riabilitazione non produce effetti sulle pene accessorie perpetue: decorsi almeno 7 anni dalla riabilitazione, è prevista l'estinzione della pena accessoria perpetua quando il condannato abbia dato "prove effettive e costanti di buona condotta";

- **l'incapacità di contrattare con la PA è introdotta anche come misura interdittiva, che si applica all'imputato prima della condanna.**
- **Aumentano le pene per i reati di corruzione per l'esercizio della funzione ex art. 318 c.p. e di appropriazione indebita ex art. 646 c.p.**
  - **Il millantato credito (art. 346 c.p.) è abrogato come fattispecie autonoma di reato, e la relativa condotta è ora inserita all'interno del delitto di traffico di influenze illecite (art. 346-bis).**
  - **E' prevista una causa di non punibilità per chi collabora con la giustizia, purché vi sia confessione spontanea da parte dell'interessato prima di aver notizia delle indagini a proprio carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato.**
  - **I reati di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis) diventano perseguibili d'ufficio.**

- **Con una modifica degli artt. 9 e 10 del codice penale, si prevede la possibilità di perseguire i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la PA all'estero, senza necessità di richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di denuncia di parte.**
- **Sono introdotte misure per potenziare il contrasto alla corruzione anche sul fronte delle indagini penali: si estende la disciplina delle operazioni di polizia sotto copertura al contrasto di alcuni reati contro la PA (c.d. agente sotto copertura);**
- **nei procedimenti per reati contro la PA è sempre consentito l'utilizzo delle intercettazioni, anche mediante dispositivi elettronici portatili (cd. Trojan).**
  - **Sono infine previste modifiche all'ordinamento penitenziario**
- I condannati per alcuni reati contro la PA non potranno accedere ai benefici carcerari e alle misure alternative alla detenzione.**

# NOi contro la CORRUZIONE



A.N.AC.

Autorità Nazionale Anticorruzione

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento della  
Funzione Pubblica

[Home](#)

[Chi siamo](#)

[ABC della corruzione](#)

[Normativa](#)

[Temi](#)

[Eventi](#)

[Biblioteca](#)

[Che si dice in giro](#)

[Contatti](#)

[Eventi](#)

[Zaino anticorruzione](#)

[Articoli Junior](#)