COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

ALLEGATO

sull'ITALIA

della

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

ITALIA

1. INTRODUZIONE — CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. Negli ultimi vent'anni la strategia di lotta alla corruzione in Italia ha fatto leva in buona parte sull'aspetto repressivo. La nuova legge anticorruzione, adottata il 6 novembre 2012, ha riequilibrato la strategia rafforzandone l'aspetto preventivo e potenziando la responsabilità (*accountability*) dei pubblici ufficiali[1]. A settembre 2013 l'autorità nazionale anticorruzione CIVIT (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche) ha approvato il piano nazionale anticorruzione predisposto per tre anni dal dipartimento della funzione pubblica. Il piano d'azione, basato sulla valutazione del rischio di corruzione, si concentra principalmente sulle misure preventive e di trasparenza all'interno della pubblica amministrazione, includendo anche misure volte a facilitare l'individuazione di pratiche corruttive. Sebbene preveda anche una serie di indicatori delle prestazioni, il piano non stabilisce però chiare scadenze per la realizzazione degli interventi. Sebbene preveda anche una serie di indicatori delle prestazioni, il piano non stabilisce però chiare scadenze per la realizzazione degli interventi. L'ampio quadro preventivo definito dalla nuova normativa comporta un onere considerevole per le pubbliche amministrazioni e richiede notevoli sforzi per garantire la capacità necessaria per un'attuazione efficace. Osservazioni simili valgono anche per la capacità dell'autorità nazionale anticorruzione CIVIT di dare impulso a ambiziose politiche di contrasto della corruzione.

Quadro giuridico. L'Italia ha ratificato a giugno 2013 la convenzione penale sulla corruzione e la convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa[2]. Nel 2012 il governo italiano ha varato una serie di riforme anticorruzione in risposta alla profonda inquietudine emersa dai sondaggi sulla percezione del fenomeno[3] e dall'elevatissimo numero di indagini per casi di corruzione nelle alte sfere[4]. Per garantire l'adozione della nuova legge anticorruzione, il governo ha chiesto il voto di fiducia in parlamento e la nuova legge è stata adottata il 6 novembre 2012[5]. L'intento è indurre un cambiamento di mentalità all'interno della pubblica amministrazione rafforzando il coordinamento delle politiche anticorruzione a livello centrale, regionale e locale, potenziando la prevenzione, ponendo l'obbligo per tutte le istituzioni pubbliche di adottare piani anticorruzione, ampliando la portata delle disposizioni penali per i reati di corruzione, prevedendo regole di integrità più stringenti per le cariche pubbliche elettive e garantendo la trasparenza della spesa pubblica e l'accesso all'informazione ecc.[6]. La nuova legge lascia tuttavia

1 Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

2 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_it.pdf

3 Si veda il paragrafo "Sondaggi di opinione".

4 Si veda oltre per maggiori dettagli.

5 Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

6 La legge istituisce un'autorità nazionale anticorruzione responsabile della strategia globale (compito affidato alla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, CIVIT), amplia la portata dei reati di corruzione, introduce il reato di traffico di influenze illecite con una nuova norma che sanziona anche la condotta attiva, punisce la corruzione tra privati e inasprisce le sanzioni penali per una serie di reati di corruzione. Il testo introduce nuovi reati di corruzione (come l'induzione indebita a dare o promettere utilità), prevede l'ineleggibilità a seguito di condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione e rafforza la responsabilità dei dirigenti in materia di prevenzione e repressione delle condotte corruttive. Ciascuna amministrazione deve dotarsi di un piano d'azione contro la corruzione. Sono inoltre previste norme su una maggiore trasparenza sull'uso delle risorse pubbliche, sull'accesso all'informazione, sulla pubblicazione obbligatoria della situazione patrimoniale dei titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, e sulla responsabilità per il danno all'immagine della pubblica amministrazione. La nuova legge prevede infine codici di comportamento, introduce disposizioni sulla tutela

irrisolta una serie di problemi: non modifica la disciplina della prescrizione, la normativa penale sul falso in bilancio e sull'autoriciclaggio e non introduce fattispecie di reato per il voto di scambio. Il nuovo testo frammenta inoltre le disposizioni di diritto penale sulla concussione e la corruzione, rischiando di dare adito ad ambiguità nella pratica e di limitare ulteriormente la discrezionalità dell'azione penale[7]. Sono inoltre ancora insufficienti le nuove disposizioni sulla corruzione nel settore privato e sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, come verrà illustrato più dettagliatamente oltre. Nel quadro del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche del 2013, il Consiglio ha raccomandato all'Italia di rafforzare il quadro giuridico di contrasto della corruzione, anche rivedendo la normativa sulla prescrizione[8].

Quadro istituzionale. L'azione di contrasto, l'accertamento giudiziario e, in una certa misura, l'azione della Corte dei conti sono stati per molto tempo i cardini dalla politica anticorruzione in Italia. La Corte dei conti, in particolare, ha un ruolo attivo nell'attuazione delle politiche di lotta alla corruzione, anche nel quadro della nuova legge anticorruzione, grazie a un'efficace attività operativa di controllo associata a eccezionali poteri di esercizio dell'azione di danno erariale della procura contabile. La relazione nazionale sull'integrità del 2011 di *Transparency International* giudica positivamente le prestazioni della Corte dei conti, delle autorità di contrasto, del potere giudiziario e dei servizi elettorali nella lotta contro la corruzione[9]. La relazione considera tuttavia piuttosto carente nel suo insieme la capacità di controllare il fenomeno corruttivo da parte della pubblica amministrazione, del parlamento, del governo, delle autorità anticorruzione, dei partiti politici, delle imprese, del difensore civico e dei media[10].

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo lo speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione[11], il 97% dei rispondenti italiani (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Italia (contro una media UE del 76%) e il 42% afferma di subire personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media UE del 26%). Per l'88% dei rispondenti italiani corruzione e raccomandazioni sono spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 73%). La mancanza di fiducia nelle istituzioni pubbliche risulta molto diffusa. Secondo i dati raccolti dal sondaggio, le figure pubbliche verso le quali vi è maggior sfiducia sono i partiti politici, i politici nazionali, regionali e locali[12] e i funzionari responsabili dell'aggiudicazione degli appalti pubblici e del rilascio delle licenze edilizie.

---

del dipendente pubblico che segnala illeciti e rafforza alcune disposizioni sul conflitto di interessi, sull'incompatibilità (con periodi di riposo obbligatori) e sui procedimenti disciplinari.

7 La nuova legge prevede reati più specifici e circostanziati partendo dal testo di un singolo reato definito in termini più generali (per esempio la concussione e il nuovo reato di induzione indebita a dare o promettere utilità).

8 Raccomandazione 2013/C 217/11 del Consiglio, del 9 luglio 2013.

9 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011

10 La valutazione non ritiene sufficientemente solido il sistema nazionale d'integrità italiano e precisa che la corruzione può sorgere praticamente in tutti i settori, dal momento che le istituzioni statali godono di una notevole autonomia, contrariamente agli standard di responsabilità e integrità.

11 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

12 Quanto alle disparità regionali, lo studio sulla qualità della governance, commissionato e pubblicato dalla Commissione europea a dicembre 2010, e che esamina le questioni di governance in un'ottica regionale, classifica l'Italia tra gli Stati membri che presentano i maggiori scarti subregionali: in altri termini, la qualità della governance in Italia è molto al di sopra della media dell'UE in alcune regioni e molto al di sotto in altre. Questi dati sono confermati dall'indice di qualità della governance europea del 2013, che prende in considerazione un numero crescente di paesi, regioni e rispondenti europei: http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/

Esperienza della corruzione. Quanto alle esperienze dirette in casi di corruzione, lo speciale Eurobarometro 2013 mostra per l'Italia risultati migliori rispetto alla media dell'UE: solo il 2% dei rispondenti italiani afferma infatti di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti nell'ultimo anno (contro una media UE del 4%).

Il parere delle imprese. Il 92% delle imprese italiane partecipanti al sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale[13] ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Italia (contro una media UE del 73%), il 90% pensa che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69%), mentre per il 64% le conoscenze politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 47%). Secondo il *Global Competitiveness Report* 2013-2014, la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della governance in Italia[14].

Contesto

Impatto stimato della corruzione. La Corte dei conti italiana fa notare che i costi diretti totali della corruzione ammontano a 60 miliardi di euro l'anno (pari a circa il 4% del PIL). Nel 2012 e nel 2013 il presidente della Corte dei conti ha espresso preoccupazione per l'impatto della corruzione sull'economia nazionale[15]. La corruzione incide negativamente su un'economia nazionale già colpita dalle conseguenze della crisi economica. Il rapporto 2012 della commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (commissione ad-hoc)[16] punta il dito sull'esistenza di costi economici indiretti (derivanti per esempio dai ritardi amministrativi, dal cattivo funzionamento dei pubblici uffici, dall'inefficienza o addirittura dall'inutilità delle opere e dei servizi pubblici, dalla perdita di competitività, dal calo degli investimenti ecc.), che vanno ad aggiungersi ai costi diretti della corruzione stimati dalla Corte dei conti[17]. Per le grandi opere pubbliche i costi indiretti sono stimati attorno al 40% dei costi dell'appalto. Secondo alcuni studi sullo sviluppo dell'economia sommersa, la percentuale in Italia raggiungeva il 21,5% del PIL nel 2012[18].

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). La legge anticorruzione introduce per la prima volta disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. Le disposizioni si applicano ai pubblici dipendenti che denunciano condotte illecite, fuori dei casi di calunnia, diffamazione o violazione della vita privata. Le denunce sono rivolte al superiore gerarchico, all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti. L'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso. Queste disposizioni hanno però un carattere piuttosto generico e non esaustivo, poiché non coprono tutti gli aspetti della segnalazione o tutti i tipi di tutela da concedere in queste circostanze. Non è inoltre contemplato il *whistleblowing* nel settore privato. Per la piena funzionalità del dispositivo di tutela dei segnalanti, sono ancora necessarie altre misure, tra cui precisazioni sui canali di segnalazione, dispositivi di protezione e campagne di sensibilizzazione.

Trasparenza delle attività di lobbismo. La normativa italiana non regolamenta il lobbismo: non è infatti previsto l'obbligo di registrare i lobbisti né di segnalarne i contatti con pubblici ufficiali.

13 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.
14 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf
15 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/
16 Commissione creata dal governo e composta da magistrati e rappresentanti del mondo accademico.
17 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861
18 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf

Media. Se da un lato la stampa dimostra una capacità decisamente elevata di denunciare i casi di corruzione[19], l'indipendenza e l'assetto proprietario dei media, specie quelli elettronici, presentano notevoli problemi, soprattutto per il perdurare di un sistema di quasi monopolio[20]. Più di recente la competizione del mercato nel comparto dei media è leggermente migliorata, ma l'Italia realizza comunque un punteggio basso in base all'indice di libertà della stampa 2013 della *Freedom House*, posizionandosi tra i paesi con una stampa "parzialmente libera"[21].

2. PRINCIPALI ASPETTI

Corruzione nelle alte sfere e legami con la criminalità organizzata

La credibilità di un quadro anticorruzione efficace e dissuasivo dipende dalla capacità di perseguire i casi di corruzione. La percezione pubblica del fenomeno denuncia lo scarso effetto deterrente delle sanzioni applicate in questo settore. Secondo i dati dello speciale Eurobarometro sulla corruzione del 2013[22], appena il 27% dei rispondenti italiani ritiene che il numero di reati di corruzione indagati e accertati sia sufficiente a scoraggiare condotte corruttive attive o passive.

Dai rapporti del GRECO (Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione) e dell'OCSE si evince che, per quanto il quadro penale sia presente nel suo insieme, le carenze esistenti contribuiscono alla percezione di un clima di quasi impunità e ostacolano l'efficacia dell'azione penale e l'accertamento nel merito dei casi di corruzione[23].

In Italia i legami tra politici, criminalità organizzata e imprese e lo scarso livello di integrità dei titolari di cariche elettive e di governo sono oggi tra gli aspetti più preoccupanti, come testimonia l'elevato numero di indagini per casi di corruzione, tanto a livello nazionale che regionale. Uno studio del 2010 a cura del *Center for the Study of Democracy* considera il caso italiano tra i più esemplari per capire quanto stretti siano i legami tra criminalità organizzata e corruzione[24]. Secondo lo studio è soprattutto la corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica a attrarre i gruppi criminali organizzati e non già la criminalità organizzata a causare la corruzione. Secondo i procuratori italiani, i legami tra mafia e corruzione sono tuttora evidenti, anche nelle regioni non originarie dei gruppi criminali organizzati.

Negli ultimi anni sono state portate all'attenzione del pubblico numerose indagini per presunti casi di corruzione, finanziamento illecito ai partiti e rimborsi elettorali indebiti, che hanno visto coinvolte personalità politiche di spicco e titolari di cariche elettive a livello regionale. Questi scandali hanno portato a una serie di dimissioni, alle elezioni regionali anticipate in un caso, e hanno spinto il governo a sciogliere alcuni consigli comunali per presunte infiltrazioni mafiose. Soltanto nel 2012 sono scattate indagini penali e ordinanze di custodia cautelare nei confronti di esponenti politici regionali in circa la metà delle 20 regioni italiane. In applicazione della legge n. 221/1991sono stati sciolti in Italia 201 consigli municipali[25], di cui 28 dal 2010 (per lo più nel

19 Secondo il *Global Integrity Report* del 2010, la capacità dei media italiani di denunciare la corruzione è di 89 punti su 100: https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/

20 Nella causa *Centro Europa 7 srl e Di Stefano c. Italia* la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 10 della CEDU (libertà di espressione) perché la normativa nazionale sull'emittenza non favorisce la concorrenza sul mercato: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":["001-111399"]}

21 http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press

22 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

23 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf ; http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf

24 *Examining the links between corruption and organised crime*, Center for the Study of Democracy, 2010. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf

25 Di cui 75 in Campania, 49 in Sicilia e 34 in Calabria.

meridione, ma anche nelle regioni del nord) per presunte infiltrazioni criminali. In alcune situazioni i reati contestati sono caduti in prescrizione prima della conclusione del processo.

Negli ultimi anni una serie di casi di corruzione ha portato alle dimissioni di leader e alte cariche di partito. Molti di questi riguardavano il presunto uso illecito dei fondi del partito. Più di 30 deputati della precedente legislatura sono stati o sono attualmente indagati per reati collegati alla corruzione o per finanziamento illecito ai partiti: in alcuni casi le indagini o i procedimenti giudiziari sono ancora in corso, mentre in altri è stata emessa una condanna di primo grado. Alcuni processi si sono estinti per prescrizione o perché il reato è stato depenalizzato. A volte la prescrizione è subentrata prima che i giudici potessero giungere a una sentenza definitiva. È degno di nota il caso di un parlamentare indagato per collusione con il clan camorristico dei Casalesi: il clan ne avrebbe finanziato la campagna elettorale in cambio di influenze politiche a livello nazionale, soprattutto per il riciclaggio di rifiuti tossici. Il parlamento ha rifiutato ben due volte l'autorizzazione a procedere nei sui confronti, impedendone la carcerazione preventiva. Durante la campagna per le elezioni legislative del 2013, una petizione ha raccolto oltre 150 000 firme di cittadini e 878 firme di candidati che si sono impegnati a rendere più efficace la nuova legge anticorruzione[26].

I tentativi di definire un quadro giuridico in grado di garantire l'efficacia dei processi e la loro conclusione nei casi complessi sono stati più volte ostacolati. In diverse occasioni il parlamento ha approvato o ha tentato di far passare leggi *ad personam* a favore di politici imputati in procedimenti penali, anche per reati di corruzione. Ne è un esempio il progetto di legge sulla "prescrizione breve" che comportava l'elevato rischio di vedere estinguere i procedimenti a carico di indagati incensurati[27]. Un altro esempio è il "lodo Alfano" che imponeva, per le quattro più alte cariche dello Stato, la sospensione dei processi relativi a fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione e dei processi penali in corso[28]. La legge è stata poi dichiarata incostituzionale[29]. Un ulteriore esempio è la legge del 2010 sul "legittimo impedimento" a comparire in udienza per il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri della Repubblica italiana[30], anch'essa dichiarata incostituzionale[31]. Altri esempi consistono nella depenalizzazione nel 2002 di determinati reati, come alcune forme di falso in bilancio[32].

La nuova legge anticorruzione e il successivo decreto legislativo sull'incandidabilità e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a livello centrale e regionale in seguito a condanne definitive per reati di corruzione o altri reati contro la pubblica amministrazione, adottato dal governo alla fine del 2012, segnano un importante passo avanti[33]. Il decreto prevede termini di incandidabilità due volte più lunghi della corrispondente sanzione e comunque non inferiori a sei anni. Nei primi mesi del 2013 il governo ha inoltre adottato un decreto legislativo sull'inconferibilità e l'incompatibilità (temporanee o permanenti, a seconda del tipo di sanzione) di incarichi presso le pubbliche amministrazioni in seguito a condanne definitive o non definitive per i reati contro la pubblica amministrazione, compresa la corruzione[34]. La norma

26 Riparte il futuro: http://www.riparteilfuturo.it/petizione/
27 Legge ex-Cirielli: http://leg16.camera.it/561?appro=715&Il+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29
28 Legge n. 124/2008, http://leg16.camera.it/561?appro=677
29 Sentenza della Corte costituzionale n. 262/2009: http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do;jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2
30 Legge 7 aprile 2010, n. 51 "Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza".
31 Sentenza della Corte costituzionale n. 23/2011: http://leg16.camera.it/temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf
32 Decreto Legislativo 11 aprile 2002, n. 61, http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm
33 Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006
34 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false

sull'ineleggibilità introdotta dalla legge anticorruzione ha già trovato applicazione nel caso della decadenza da senatore di un ex presidente del Consiglio condannato per evasione fiscale e della sospensione dall'incarico decretata nei confronti di un presidente di provincia condannato per abuso d'ufficio. Per i parlamentari l'applicazione di queste disposizioni legislative è soggetta al voto della camera di appartenenza che deve pronunciarsi sulla decadenza dal mandato a seguito della condanna definitiva.

A parte queste disposizioni non esistono codici di comportamento per le cariche elettive a livello centrale o regionale. Quanto al conflitto di interesse, non sono in essere specifici dispositivi di verifica. L'introduzione di codici di comportamento per le cariche elettive, insieme a disposizioni regolamentari sulle sanzioni applicabili in caso di violazione, permetterebbe di innalzare gli standard di integrità e responsabilità e di prevedere sanzioni non penali per una più ampia gamma di comportamenti non etici dannosi per l'interesse pubblico. Un tale accorgimento permetterebbe inoltre un'attuazione più efficace delle norme di integrità tramite soluzioni autoregolamentari, data la specificità delle sanzioni non penali applicabili ai titolari di cariche elettive rispetto ad altri incarichi pubblici (cariche di governo, pubblici ufficiali ecc.).

Finanziamento dei partiti politici

In Italia i partiti politici hanno attualmente accesso a due fonti di finanziamento: una pubblica (che può arrivare fino all'80% delle risorse del partito) e una privata. Il rapporto del GRECO del marzo 2012 individua "carenze critiche" tanto nel quadro giuridico italiano sul finanziamento dei partiti, che nella pratica[35]. Il rapporto conclude che le attuali carenze danno adito ad abusi e mancano garanzie sufficienti per poter individuare e segnalare efficacemente eventuali influenze indebite sul finanziamento dei partiti. Il sistema di controllo dei fondi dei partiti ad opera dei pubblici poteri è giudicato frammentario e formalistico, affidato a tre organi diversi con limitati poteri e senza un coordinamento tra gli stessi o con gli organi di contrasto: in parlamento i bilanci annuali dei partiti sono verificati da un'apposita commissione di controllo; presso la Corte dei conti le spese sostenute dai partiti sono soggette al controllo del Collegio di controllo sulle spese elettorali, mentre il Collegio regionale di garanzia elettorale verifica le spese elettorali sostenute dai candidati alle elezioni.

Il GRECO sollecita i partiti politici a sviluppare sistemi di controllo interno e sottoporre i propri conti a revisori indipendenti. Secondo la legge, i partiti politici non sono tenuti a predisporre rendiconti finanziari in forma consolidata e le relazioni finanziarie attualmente pubblicate dai partiti politici non offrono un quadro completo delle loro attività finanziarie. Per garantire finanziamenti più trasparenti il GRECO raccomanda inoltre una riduzione significativa delle soglie al di sotto delle quali i partiti e i singoli candidati non sono tenuti a rivelare l'identità del donatore e di vietare le donazioni anonime[36].

Le attuali sanzioni previste dalla normativa consistono in pene pecuniarie e nella sospensione del rimborso elettorale. La normativa prevede peraltro il reato di finanziamento illecito; a questo proposito il rapporto GRECO 2012 osserva che l'attuale regime di sanzioni per violazione della normativa sul finanziamento non è sufficientemente dissuasivo e raccomanda di rendere più efficaci, proporzionate e dissuasive le sanzioni amministrative e penali attualmente applicabili[37].

A dicembre 2013 il governo ha varato un decreto legge che prevede l'abolizione graduale, entro tre anni, del finanziamento pubblico ai partiti[38], sostituendolo con contribuzioni volontarie dei

35 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf
36 Attualmente 50 000 euro.
37 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf
38 Ridotto del 60% nel primo anno successivo alla conversione in legge del decreto, del 50% nel secondo anno, del 40% nel terzo anno, per essere quindi definitivamente soppresso.

cittadini detraibili dalle tasse[39]. Il decreto legge, che detta una serie di orientamenti per definire procedure rigorose su trasparenza, statuti e bilanci dei partiti, lascia però irrisolte alcune questioni poste dal GRECO riguardo al rigore dei dispositivi di controllo interno, alle soglie delle donazioni private e effetto dissuasivo delle sanzioni. Più di recente, alla Corte dei conti è stato affidato il compito di controllare il finanziamento dei gruppi politici regionali.

Termini di prescrizione

La questione della prescrizione è un problema particolarmente serio ai fini delle indagini e dell'accertamento nel merito dei casi di corruzione in Italia. Il termini di prescrizione previsti dalla disciplina italiana, sommati alla lunghezza dei processi, alle regole e ai metodi di calcolo della prescrizione, alla mancanza di flessibilità circa i motivi per sospendere e interrompere la decorrenza dei termini e all'esistenza di un termine assoluto che non può essere interrotto o sospeso, hanno determinato e determinano tuttora l'estinzione di un gran numero di procedimenti[40]. La revisione della normativa che regola attualmente la prescrizione rientra tra le raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio ha rivolto all'Italia a luglio 2013, nel quadro del semestre europeo, quale fattore importante per rafforzare il quadro giuridico di contrasto della corruzione.

Secondo uno studio di *Transparency International* del 2010 su come i termini di prescrizione influenzano le azioni giudiziarie relative ai casi di corruzione nell'Unione Europea, tra il 2005 e il 2010 circa un procedimento su dieci per reati di corruzione si è estinto per scadenza dei termini di prescrizione[41]. Nel frattempo la situazione non sembra essere migliorata, nonostante le preoccupazioni ripetutamente espresse dal GRECO[42] e dall'OCSE[43] tra il 2009 e il 2013. Secondo uno studio del 2010[44], i procedimenti penali estinti in Italia per scadenza dei termini di prescrizione sono circa l'11,14% nel 2007 e il 10,16% nel 2008. Nello stesso periodo la media negli altri Stati membri dell'UE menzionati dallo studio andava dallo 0,1 al 2%. Secondo i dati OCSE, dal 2011 si sono estinti per scadenza dei termini di prescrizione 30 procedimenti per corruzione transnazionale su 47 (ovvero oltre il 62%).

Prima dell'entrata in vigore della nuova legge anticorruzione, i termini di prescrizione relativi[45] per la maggior parte dei reati di corruzione "classici"[46] erano di circa 6 anni[47], mentre il termine di prescrizione assoluto era di 7,5 anni[48]. La riforma della disciplina della prescrizione del 2005 ha modificato le regole di calcolo al solo scopo di differenziare l'estensione dei termini di

39 http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71338

40 Come il procedimento a carico di un ex presidente del Consiglio estinto per scadenza dei termini di prescrizione a febbraio 2012. Il capo di imputazione era corruzione in atti giudiziari: l'ex premier avrebbe versato 600 000 USD a un avvocato straniero in cambio della sua testimonianza in una serie di processi in cui era imputato. Il procedimento è durato cinque anni prima che il reato cadesse in prescrizione. Gli altri coimputati (ovvero la parte attiva della condotta corruttiva) erano stati condannati in primo grado, con condanna confermata in appello. Tuttavia anche nel loro caso il procedimento è caduto in prescrizione nell'ultimo grado di giudizio. Più di recente si è proscritto il procedimento a carico di un vicepresidente del consiglio regionale in un presunto caso di corruzione su vasta scala.

41 *Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries.*

42 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf

43 http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf

44 http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf

45 I cosiddetti "termini di prescrizione relativi" possono essere sospesi o interrotti, mentre per quelli "assoluti", più lunghi, la sospensione o l'interruzione non è in nessun caso possibile.

46 Corruzione, traffico di influenze.

47 Più esteso per alcuni reati, come la concussione - fattispecie aggravata di corruzione passiva in cui il *pubblico ufficiale costringe o induce taluno a dare a lui o a un terzo denaro o altra utilità* - il riciclaggio di denaro sporco, la corruzione all'interno del sistema giudiziario: da 12 a 20 anni nelle forme aggravate.

48 Più esteso per alcuni reati, come la concussione, il riciclaggio di denaro sporco, la corruzione all'interno del sistema giudiziario: da 15 a 25 anni nelle forme aggravate.

prescrizione in funzione del casellario giudiziale dell'imputato[49]: se l'imputato è incensurato non aumentano i termini di prescrizione in presenza di circostanze aggravanti. Un importante e più fondamentale impedimento contenuto nella normativa vigente consiste nel fatto che i termini di prescrizione decorrono anche dopo la sentenza di condanna di primo grado (cioè fino alla sentenza definitiva). Data la lunghezza dei procedimenti giudiziari, questo ha determinato situazioni di prescrizione anche dopo sentenze di condanna di primo grado.

La legge anticorruzione n. 190/2012 ha lasciato invariata la disciplina sulla prescrizione. Se da un lato la nuova legge aumenta la pena massima per alcuni reati, prorogando così di fatto i termini di prescrizione, essendo i due aspetti collegati, dall'altro prevede sanzioni minori per nuove fattispecie di reato, come la cosiddetta "concussione per induzione" (induzione indebita a dare o promettere utilità[50]) ritenuta dagli operatori più frequente di quella classica, abbreviando così i termini di prescrizione[51]. Occorre inoltre tener presente che le nuove norme penali più favorevoli, cioè quelle che abbreviano i termini di prescrizione, si applicano anche ai procedimenti in corso.

Il ministero della Giustizia ha incaricato un gruppo di lavoro (la Commissione Fiorella) di studiare la questione e individuare le opzioni di riforma della disciplina della prescrizione[52]. La commissione ha studiato l'impatto della prescrizione su una serie di cause tra il 2005 e il 2010 e ha reso noti i risultati dello studio a aprile 2013. Lo studio, che riguarda le principali procure italiane, rende conto di un lieve decremento (inferiore al 3%) del tasso di prescrizione per i casi di corruzione, tasso ritenuto normale e che si giustifica in parte alla luce del principio di legalità (obbligatorietà dell'azione penale). Secondo il GRECO il rischio di prescrizione per i reati di corruzione aumenta in realtà per effetto del metodo di calcolo dei termini di prescrizione combinato a altri fattori (ritardi e arretrati dei procedimenti penali, complessità dei casi di corruzione). Inasprire le sanzioni per determinati reati di corruzione non è di per sé una soluzione idonea; per affrontare il problema il GRECO auspica l'adozione di un piano con tempi e opzioni ben definiti[53].

Capacità di garantire un'applicazione efficace della nuova legge anticorruzione

All'indomani dell'adozione della nuova legge anticorruzione n. 190/2012 il governo ha emanato una serie di decreti attuativi. Il primo decreto legislativo, adottato negli ultimi mesi del 2012, riguarda l'ineleggibilità dei pubblici ufficiali a seguito di condanne definitive per determinati reati contro la pubblica amministrazione, tra cui la corruzione[54]. Tra marzo e aprile 2013 il governo ha emanato altri due decreti: uno sul divieto di ricoprire determinati incarichi pubblici a seguito di condanne (definitive e non) per reati contro la pubblica amministrazione, tra cui la corruzione, e l'incompatibilità e il divieto per i titolari di incarichi pubblici di ricoprire incarichi nel settore privato[55]; l'altro sugli obblighi di trasparenza e diffusione di informazioni da parte dalle pubbliche amministrazioni[56]. Nel 2013 il governo ha adottato il codice di comportamento

49 Legge ex-Cirielli 5 dicembre 2005, n. 251.

50 Forma di corruzione attiva in cui il pubblico ufficiale, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità.

51 Nel caso, per esempio, della concussione per induzione la pena va da 3 a 8 anni, invece di 4-12 anni, e quindi i termini di prescrizione passano da 15 a 10 anni.

52 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previsiousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317

53 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_IT.pdf

54 Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

55 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

56 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

dei dipendenti pubblici predisposto dal dipartimento della funzione pubblica[57]. Altri aspetti disciplinati dalla legge anticorruzione n. 190/2012, come l'approccio coordinato dei dispositivi di controllo, non sono stati ancora affrontati.

La legge anticorruzione n. 190/2012 designa la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) quale autorità nazionale anticorruzione preposta al coordinamento delle politiche di prevenzione della corruzione su scala nazionale. Composta solo da tre membri e con un organico di supporto di appena 30 effettivi, soggetti a frequenti sostituzioni, la CIVIT sembra però mancare della necessaria capacità per assolvere efficacemente a questo compito. La stessa CIVIT interpreta le proprie funzioni in modo piuttosto ristretto, limitandosi a svolgere un ruolo più reattivo che proattivo e concentrandosi in particolare sulla trasparenza, sulle funzioni consultive e sulla verifica formale dei documenti strategici predisposti dalle amministrazioni. L'esercizio dei poteri ispettivi conferiti alla CIVIT dalla legge anticorruzione sembra avere una priorità secondaria, mentre l'esercizio dei poteri sanzionatori è pressoché inesistente, soprattutto in ambito regionale e locale.

La legge anticorruzione n. 190/2012 prevede l'adozione di un piano nazionale triennale di prevenzione della corruzione e pone l'obbligo per tutti gli organi amministrativi di adottare piani d'azione (incentrati sulla prevenzione). Tutti i piani d'azione devono basarsi sulla valutazione del rischio di corruzione. Anche le camere di commercio regionali predispongono piani pluriennali di prevenzione della corruzione e molte vi hanno già provveduto[58].

A luglio 2013 la CIVIT ha emanato una serie di linee guida per l'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016[59] e a settembre 2013 ha approvato il piano nazionale anticorruzione triennale, predisposto dal dipartimento della funzione pubblica[60], che individua le linee generali di attuazione della legge anticorruzione da parte delle singole amministrazioni pubbliche. Molte amministrazioni (anche locali) hanno già trasmesso alla CIVIT i propri piani d'azione e tra il 2011 e il 2012 ne sono stati predisposti oltre 100[61].

Ogni organo amministrativo nomina un funzionario responsabile della prevenzione e della corruzione che, in caso di inadeguatezza del sistema, ne rende conto sia sul piano disciplinare che manageriale. La grande maggioranza delle amministrazioni aveva nominato un responsabile già nel 2013.

L'ambizione di questo nuovo approccio sulle politiche di integrità nella pubblica amministrazione è lodevole, ma è altrettanto importante scongiurare il rischio che quest'esercizio su larga scala si trasformi in un processo formalistico dove i documenti programmatici e l'assetto istituzionale contino di più degli interventi immediati in grado di risolvere le falle esistenti. Non è peraltro chiaro se tutte le amministrazioni vantano la capacità per elaborare i piani d'azione e garantirne un'attuazione e un controllo efficaci, un aspetto questo particolarmente rilevante nel caso degli enti locali.

Il rapporto del 2012 della commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione individua infatti proprio nelle amministrazioni locali uno dei principali fattori di rischio, soprattutto per quanto riguarda i legami tra amministrazione e politica (in particolare in materia di pianificazione urbanistica) e tra amministrazione e settore privato (maggior ricorso all'esternalizzazione e alle

57 Il codice di comportamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 sostituisce in tutti i suoi elementi il "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" adottato con decreto del Ministro per la funzione pubblica del 28 novembre 2000.

58 http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm

59 Delibera n. 50/2013 "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016", http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Delibera-n.-50_2013-formato-PDF-131-Kb.pdf

60 http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf

61 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_IT.pdf

procedure negoziate per effetto della crisi), e alla mancanza di chiarezza nella ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo. La commissione ha proposto una serie di misure correttive consistenti, per esempio, nel definire chiaramente le competenze tra consigli regionali e enti amministrativi, nel garantire maggiore trasparenza e disciplina nell'attuazione delle procedure amministrative, nel potenziare i meccanismi di controllo interno e nel dare priorità ai settori più a rischio, come la pianificazione urbanistica[62].

Conflitto di interessi e dichiarazioni patrimoniali

La normativa applicabile alla pubblica amministrazione[63] e la legge anticorruzione n. 190/2012 prevedono norme specifiche per un'ampia gamma di situazioni di conflitto di interessi attuale, potenziale e apparente, con una serie di accorgimenti per porvi rimedio, anche per quanto riguarda il sistema delle "porte girevoli" (per esempio con l'introduzione di periodi di riposo obbligatori di tre anni). I contratti conclusi o gli incarichi conferiti in violazione della norma contro le "porte girevoli" sono nulli e in caso di violazione scatta il divieto per i soggetti privati interessati di sottoscrivere contratti con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi.

Successivamente all'adozione della legge anticorruzione n. 190/2012 il governo ha emanato il decreto legislativo del 14 marzo 2013 sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni che incombono alle pubbliche amministrazioni[64], in forza del quale i titolari di cariche elettive e di governo, e loro familiari fino al secondo grado, hanno l'obbligo di rendere pubblica la propria situazione patrimoniale. Il decreto parte dal principio che l'accessibilità delle informazioni pubbliche è la regola e che le eccezioni devono essere espressamente previste dalla legge. L'obbligo di pubblicare la propria situazione patrimoniale incombe ai titolari di cariche elettive e di governo a livello centrale, regionale e locale, e a chi svolge compiti temporanei per conto delle pubbliche autorità. Il decreto legislativo emanato dal governo a aprile 2013 prevede poi l'incompatibilità e l'inconferibilità di incarichi a chi è stato condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati contro la pubblica amministrazione[65]. Il decreto prevede inoltre l'incompatibilità tra gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato vigilati o finanziati dalla pubblica amministrazione, come anche tra l'incarico di dirigente nella pubblica amministrazione e cariche di indirizzo politico.

Sebbene preveda norme lodevoli, il quadro giuridico non è chiaro in riguardo a un dispositivo di verifica professionale indipendente e a un corrispondente sistema di sanzioni dissuasive da far scattare in caso di violazione delle norme sulle dichiarazioni patrimoniali e sul conflitto di interessi da parte dei pubblici ufficiali a livello centrale, regionale e locale. Non è del tutto chiaro in che modo violazioni gravi di queste norme facciano scattare sanzioni adeguate, come il licenziamento, né in che modo le decisioni adottate in violazione di queste norme siano abrogate e il danno venga risarcito. Lo stesso dicasi per le dichiarazioni patrimoniali per le cariche elettive e di governo.

L'ultima valutazione del GRECO nel quadro del primo e secondo ciclo di valutazione congiunta fa riferimento al ruolo di vigilanza, segnalato dalle autorità italiane, dell'autorità garante della concorrenza in merito al conflitto di interessi per i titolari di cariche di governo (e relativi coniugi

62 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861

63 Legge 20 luglio 2004, n. 215 "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", http://www.camera.it/parlam/leggi/04215l.htm

64 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

65 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

e familiari). Secondo le autorità italiane, l'autorità garante della concorrenza ha adottato rigorosi orientamenti interpretativi, che ampliano notevolmente la portata delle disposizioni in questo settore, circostanza che sembra confermata dalla giurisprudenza disponibile. A questo riguardo le autorità italiane hanno poi segnalato che l'autorità garante della concorrenza si è servita delle dichiarazioni patrimoniali ricevute per individuare i settori maggiormente esposti al rischio di conflitto di interessi (per esempio quello radiotelevisivo)[66]. Non è comunque chiaro come si svolgerà nella pratica la verifica delle dichiarazioni patrimoniali e del conflitto d'interessi alla luce della legge anticorruzione n. 190/2012. La CIVIT è attualmente incaricata di garantire il rispetto dei requisiti di pubblicazione e di monitorare eventuali irregolarità, ma i suoi poteri sono essenzialmente di natura regolamentare, di consulenza o di guida, e la commissione non è competente a verificare nel merito il conflitto di interessi e le dichiarazioni patrimoniali dei pubblici ufficiali. Il GRECO ha inoltre sottolineato che "[l]a problematica dei conflitti di interesse è una questione estremamente controversa in Italia e merita di essere verificata attentamente al fine di preservare la credibilità del sistema"[67].

Appalti pubblici

Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano circa il 15,9% del PIL italiano[68]. Nello stesso anno il valore delle gare d'appalto pubblicate nella gazzetta ufficiale in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 18,3%. Il già citato rapporto del 2012 della commissione ad-hoc individua negli appalti pubblici un settore particolarmente esposto al rischio di corruzione[69]. In Italia il ricorso a procedure negoziate (soprattutto senza pubblicazione del bando) è più frequente della media: nel 2010 rappresentava infatti il 14% del valore dei contratti, contro il 6% della media dell'Unione. Questo fattore aumenta il rischio di condotte corrotte e fraudolente.

Secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013 sulla corruzione[70], per gli italiani la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (70% dei rispondenti italiani contro il 56% della media UE) e negli appalti gestiti dagli enti locali (69% dei rispondenti italiani contro il 60% della media UE). Nello specifico i rispondenti italiani ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (38%).

In Italia il settore delle infrastrutture è a quanto pare quello in cui la corruzione degli appalti pubblici risulta più diffusa; dato che le risorse in gioco sono cospicue, il rischio di corruzione e infiltrazioni criminali è particolarmente elevato. Anche il rischio di collusione è peraltro elevato dal momento che solo pochi prestatori sono in grado di fornire le opere, le forniture e i servizi interessati. Secondo studi empirici, in Italia la corruzione risulta particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi[71]. La Corte dei conti ha più volte constatato la correttezza della gara, il rispetto delle procedure e l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta più vantaggiosa, anche se in compenso la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella

66 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_it.pdf
67 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_it.pdf
68 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf
69 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861
70 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.
71 Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

fase di esecuzione. Più che rivelare la presenta di pratiche corruttive, queste irregolarità, come anche le indicazioni date da Eurobarometro, mettono a nudo i punti deboli dei dispositivi di controllo in vigore, in particolare nella fase di realizzazione dell'appalto pubblico. La Corte dei conti ha fatto inoltre presente una carenza dei propri poteri di controllo: la Corte non può infatti eseguire controlli ad hoc senza preavviso, il che si ripercuote negativamente sul tasso di accertamento delle irregolarità[72]. D'altro canto la depenalizzazione del falso in bilancio[73] produce effetti negativi in termini di prevenzione delle irregolarità, in particolare nella fase di esecuzione.

Nel solo caso delle grandi opere pubbliche la corruzione (comprese le perdite indirette) è stimata a ben il 40% del valore totale dell'appalto[74]. Grandi opere di costruzione come quelle per la ricostruzione a l'Aquila dopo il terremoto del 2009, per l'Expo Milano 2015 o per la futura linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione sono viste, nella sfera pubblica, come particolarmente esposte al rischio di distrazione di fondi pubblici e infiltrazioni criminali. L'alta velocità è tra le opere infrastrutturali più costose e criticate per gli elevati costi unitari rispetto a opere simili. Secondo gli studi, l'alta velocità in Italia è costata 47,3 milioni di euro al chilometro nel tratto Roma-Napoli, 74 milioni di euro tra Torino e Novara, 79,5 milioni di euro tra Novara e Milano e 96,4 milioni di euro tra Bologna e Firenze, contro gli appena 10,2 milioni di euro al chilometro della Parigi-Lione, i 9,8 milioni di euro della Madrid-Siviglia e i 9,3 milioni di euro della Tokyo-Osaka. In totale il costo medio dell'alta velocità in Italia è stimato a 61 milioni di euro al chilometro[75]. Queste differenze di costo, di per sé poco probanti, possono rivelarsi però una spia, da verificare alla luce di altri indicatori, di un'eventuale cattiva gestione o di irregolarità delle gare per gli appalti pubblici.

Conscia dei rischi di corruzione e infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici, l'Italia presta crescente attenzione a questi problemi, intervenendo con nuove leggi, come la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari degli appalti pubblici, promuovendo nuovi progetti per rintracciare le operazioni finanziarie e prevenire le infiltrazioni mafiose o sviluppando la capacità del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere[76].

La legge anticorruzione n. 190/2012 ha poi introdotto ulteriori misure, come l'obbligo per tutte le amministrazioni di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, di indicare la ripartizione dei costi delle opere e dei servizi pubblici e di fornire informazioni dettagliate sulle gare in corso e già concluse. La legge prevede anche una banca dati sugli appalti pubblici e l'obbligo per i prefetti di istituire elenchi di operatori economici non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, misura in fase di attuazione.

Quanto alla più vasta tematica della trasparenza della spesa pubblica e della pubblica amministrazione, le autorità italiane hanno messo in atto numerose misure mirate a garantire maggiore trasparenza. È degna di nota in tal senso la legge n. 136/2010 sul controllo dei flussi finanziari, in forza della quale tutti i pagamenti nell'ambito dei contratti di appalto pubblico vanno effettuati tramite un unico conto corrente dedicato, in modo da prevenire globalmente il fenomeno corruttivo in questo ambito[77]. Il decreto "Semplifica Italia" del 2012 prevede il ricorso all'amministrazione elettronica, procedure più razionali per la partecipazione alle gare d'appalto

72 *Idem*.

73 La depenalizzazione del falso in bilancio del 2002 ha di fatto soppresso il reato, che ricade però in una certa misura sotto altre fattispecie.

74 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/

75 Ivan Cicconi, Il libro nero della TAV.

76 http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/ e http://www.civit.it/

77 Legge 13 agosto 2010 , n. 136 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia": http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903

pubbliche e la nomina dei dirigenti cui i cittadini possono rivolgersi nei casi di inattività dell'amministrazione[78].

Buone pratiche — piattaforme per la trasparenza

Bussola della trasparenza[79]*: iniziativa del ministero per la Pubblica amministrazione e la semplificazione volta a monitorare la disponibilità e l'accesso all'informazione sui siti web delle amministrazioni.*

Avviso Pubblico *(www.avvisopubblico.it): rete di oltre 200 amministrazioni regionali, provinciali e comunali concretamente impegnate a prevenire la corruzione e le infiltrazioni mafiose nelle strutture pubbliche.*

ITACA[80]*: associazione impegnata a garantire la trasparenza degli appalti pubblici e della spesa pubblica in generale. Vi partecipa circa il 90% delle amministrazioni regionali.*

CAPACI[81] *(Creation of automated procedures against criminal infiltration in public contracts): progetto per il monitoraggio dei flussi finanziari nella catena logistica di grandi contratti pubblici, finanziato con fondi dell'Unione. Il sistema prevede una banca dati di trasferimenti bancari e segnalazioni di comportamenti anomali in modo da permettere alle autorità di evitare infiltrazioni di capitali illeciti. Il progetto si svolge attualmente in fase pilota in una serie di regioni italiane.*

Linee guida[82]*: il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere ha approvato un documento strategico antimafia quale misura preventiva contro le infiltrazioni mafiose nel programma di infrastrutture strategiche. Sono state così emanate linee guida e istruzioni sui controlli antimafia riguardanti gli appalti e i subappalti di opere, forniture e servizi per i progetti infrastrutturali strategici, come la ricostruzione post-terremoto in Abruzzo o l'Expo Milano 2015.*

La corruzione nel settore privato

L'Italia non ha ancora recepito pienamente la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato[83]. La corruzione tra privati non è disciplinata dal codice penale ma da disposizioni di diritto penale previste dal codice civile. La legge anticorruzione n. 190/2012 modifica queste disposizioni, dando una nuova definizione di corruzione tra privati e prevedendo nuove sanzioni, ma non affronta tutte le carenze connesse alla portata del reato di corruzione nel settore privato e al regime sanzionatorio. Le nuove disposizioni non definiscono in modo abbastanza ampio le cariche dirigenziali che possono mettere in gioco la responsabilità dell'impresa per reati di corruzione commessi dai relativi titolari, né prevedono la responsabilità nei casi di carenza di sorveglianza. Il regime sanzionatorio applicabile alle persone giuridiche non sembra essere sufficientemente dissuasivo. Le attuali disposizioni sulla corruzione tra privati sono quindi troppo limitate e restringono il campo di applicazione alle categorie di dirigenti del settore privato cui il reato è imputabile. I procedimenti sono peraltro su querela della

78 Decreto "Semplifica Italia" approvato dal parlamento il 4 aprile 2012: http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1100210/semplificaitalia_opuscolo.pdf
79 http://www.magellanopa.it/bussola/
80 http://www.itaca.org/index.asp
81 http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0 .
82 http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/
83 COM(2011) 309 definitivo, seconda relazione a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF

persona offesa e non *ex officio*, salvo se deriva una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi.

Quanto alle disposizioni sulla contabilità delle imprese, il GRECO ha fatto presente che il sistema contabile italiano non ottempera ai requisiti in materia di contabilità previsti dalla convenzione penale sulla corruzione e dalla convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa. Questo si palesa, in particolare, con riguardo alle condizioni/soglie di responsabilità, alla copertura limitata dei requisiti in materia di revisione dei conti (circoscritta alle società quotate in Borsa, alle aziende statali e alle imprese di assicurazione), alla determinazione delle pene e alle disposizioni relative agli autori del reato di falso in bilancio[84].

Per quanto riguarda poi la corruzione transnazionale, l'Italia vanta un quadro esaustivo e profonde notevoli sforzi per indagare e perseguire questi reati[85]. Le presunte pratiche corruttive recentemente oggetto di indagine nei settori dell'energia e della difesa oltre i confini nazionali, se da un lato attestano che il fenomeno è ancora vivo, dall'altro dimostrano che gli organismi di contrasto stanno facendo sforzi credibili per individuare e investigare queste pratiche. L'OCSE insiste sulle falle ancora presenti nel regime sanzionatorio, constatando, a dicembre 2011, che sebbene fossero stati avviati procedimenti a carico di 60 imputati e 9 casi fossero in fase di indagine, alla fine erano state imposte pene solo a carico di 3 persone giuridiche e di 9 persone fisiche, con patteggiamento nella totalità dei casi[86]. L'OCSE ha fatto peraltro presente che molti procedimenti a carico di persone giuridiche si erano estinti per scadenza dei termini di prescrizione.

3. EVOLUZIONE FUTURA

L'adozione a novembre 2012 della legge anticorruzione segna un importante passo in avanti nella lotta contro la corruzione in Italia. La nuova normativa dà rilievo a politiche di prevenzione mirate a potenziare la responsabilità (*accountability*) dei pubblici ufficiali e della classe politica e a riequilibrare l'onere della lotta anticorruzione, che attualmente grava quasi esclusivamente sulle forze dell'ordine e sulla magistratura. Tuttavia, nonostante il profondo impegno profuso dalla Corte dei conti, dagli organi di contrasto, dalle procure e dai giudici, la corruzione in Italia rimane un problema serio. La nuova ondata di scandali di corruzione, che hanno coinvolto una serie di cariche elettive regionali, ha fatto luce sul finanziamento illecito dei partiti politici e delle campagne elettorali e ha rivelato infiltrazioni mafiose, anche se sono tuttora rari i casi in cui sanzioni dissuasive vengono realmente comminate a pubblici ufficiali di alto rango. Il regime restrittivo della prescrizione continua a ostacolare l'accertamento nel merito dei casi di corruzione. La disciplina sul conflitto di interessi e sui finanziamenti ai partiti politici è sotto certi aspetti insoddisfacente. Gli appalti pubblici e il settore privato continuano a essere settori a rischio, malgrado le misure fin qui adottate. In generale occorrono ulteriori sforzi per garantire un'applicazione e un monitoraggio efficaci del quadro legislativo anticorruzione, compresi i decreti legislativi, in modo da garantire un impatto sostenibile sul campo.

La Commissione suggerisce di dare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- rafforzare il regime di integrità per le **cariche elettive e di governo** nazionali, regionali e locali, anche con codici di comportamento completi, strumenti adeguati di rendicontazione e sanzioni dissuasive in caso di violazione. Vagliare l'opportunità di spronare i partiti politici ad adottare codici di comportamento e di promuovere patti deontologici tra partiti e gruppi politici. Astenersi dall'adozione di leggi *ad personam*. Rafforzare il quadro

84 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_IT.pdf
85 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf
86 *Idem*.

giuridico e attuativo sul **finanziamento ai partiti politici**, soprattutto per quanto riguarda le donazioni, il consolidamento dei conti, il coordinamento e adeguati poteri di controllo sul finanziamento dei partiti e l'applicazione di sanzioni dissuasive;

- colmare le lacune della disciplina della **prescrizione**, come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia a luglio 2013 nel quadro del semestre europeo, vagliando la modifica della normativa sulla decorrenza dei termini di prescrizione (anche escludendo le istanze d'appello dai termini di prescrizione) e l'adozione di norme più flessibili sulla sospensione e sull'interruzione. Valutare il rischio di prescrizione per i procedimenti in corso per reati di corruzione e dare priorità ai procedimenti che presentano tale rischio;

- estendere i poteri e sviluppare la capacità dell'autorità nazionale anticorruzione CIVIT in modo che possa reggere **saldamente le redini del coordinamento** e svolgere funzioni ispettive e di supervisione efficaci, anche in ambito regionale e locale. Garantire un quadro uniforme per i **controlli interni** e affidare la revisione contabile della spesa pubblica a **controllori esterni indipendenti a livello regionale e locale**, soprattutto in materia di appalti pubblici. Garantire un sistema uniforme, indipendente e sistematico di verifica del conflitto di interessi e delle dichiarazioni patrimoniali dei pubblici ufficiali, con relative sanzioni deterrenti;

- rendere più trasparenti gli **appalti pubblici**, prima e dopo l'aggiudicazione, come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia a luglio 2013 nel quadro del semestre europeo. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto ponendo l'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi, in linea con la normativa anticorruzione. Considerare di conferire alla Corte dei conti il potere di effettuare controlli senza preavviso. Garantire il pieno recepimento ed attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la **corruzione nel settore privato**. Vagliare la messa a punto di dispositivi preventivi e di monitoraggio della corruzione per le imprese che operano in settori, come la difesa e l'energia, in cui casi di corruzione transnazionale su larga scala hanno evidenziato l'esposizione al fenomeno.