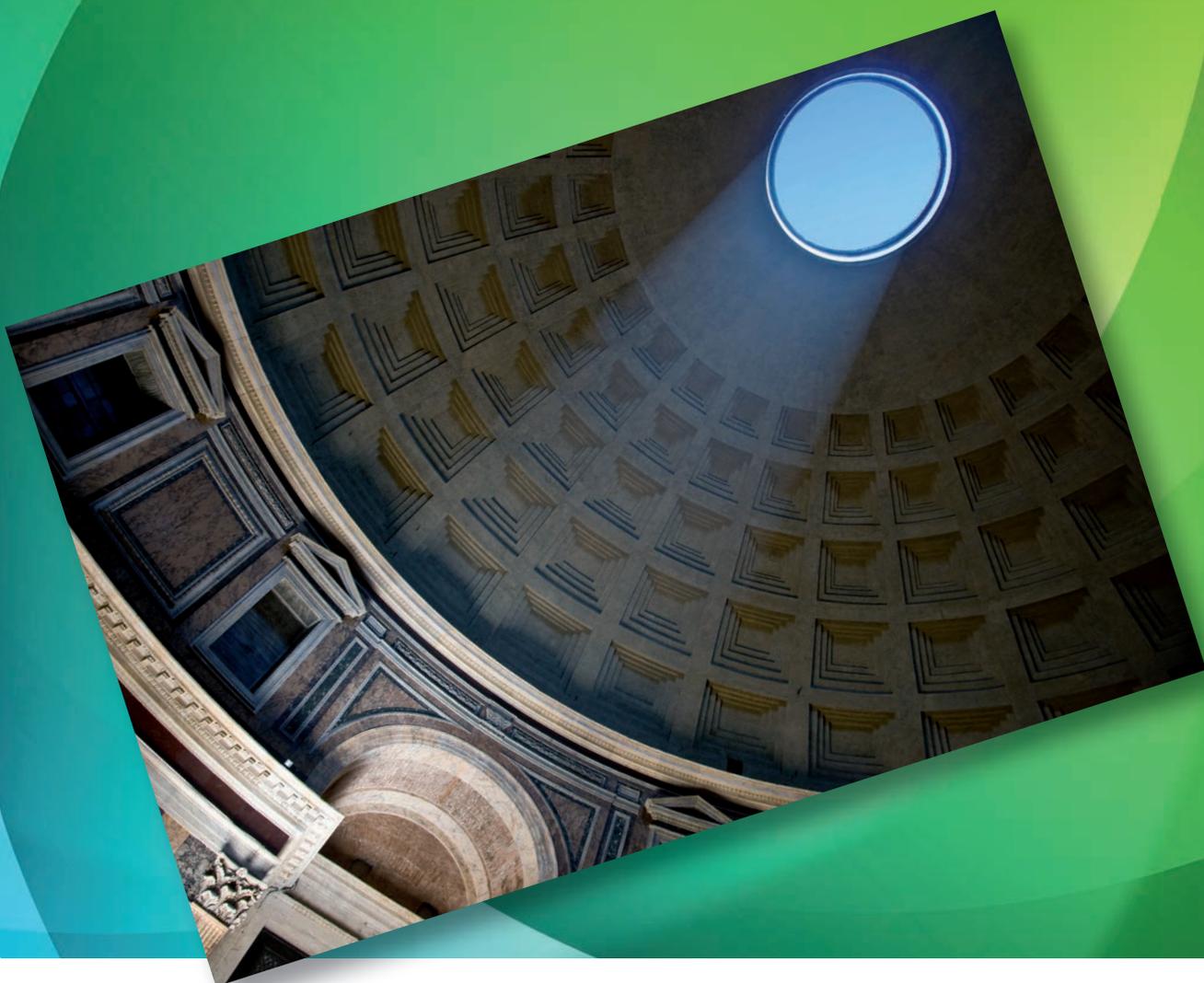




Rapporto OCSE sull'integrità in Italia

**RAFFORZARE L'INTEGRITÀ NEL SETTORE
PUBBLICO, RIPRISTINARE LA FIDUCIA
PER UNA CRESCITA SOSTENIBILE**



Rapporto OCSE sull'integrità in Italia

RAFFORZARE L'INTEGRITÀ NEL SETTORE PUBBLICO,
RIPRISTINARE LA FIDUCIA PER UNA CRESCITA SOSTENIBILE

Il presente studio è stato pubblicato sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE. Le opinioni formulate e gli argomenti trattati non riflettono necessariamente i punti di vista ufficiali dell'Organizzazione o dei Governi dei Paesi membri dell'Organizzazione.

Il presente documento e qualsiasi mappa in esso contenuta sono senza pregiudizio dello statuto di qualsiasi territorio o della sovranità sul suddetto territorio, della delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e del nome di qualsiasi territorio, città o zona.

Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:

OECD (2013) *Rapporto OCSE sull'Integrità in Italia: Rafforzare l'integrità nel settore pubblico, ripristinare la fiducia per una crescita sostenibile*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206014-it>.

ISBN 978-92-64-20601-4 (PDF)

I dati per Israele sono forniti dalle competenti Autorità israeliane e sotto la loro responsabilità. L'uso di tali dati dall'OCSE è senza pregiudizio dello statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e degli insediamenti israeliani in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

Titoli originali: *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*

La traduzione è stata curata dalla Sezione linguistica italiana dell'OCSE.

Illustrazione di copertina: Cover © Shutterstock/afitz.

Gli errata corrige delle pubblicazioni OCSE possono essere consultati sul sito: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2013

Siete autorizzati a copiare, scaricare o stampare i contenuti OCSE per uso personale. Siete altresì autorizzati a usare estratti delle pubblicazioni, banche dati e prodotti multimediali dell'OCSE nei vostri documenti per presentazioni, blog, siti web e materiale didattico, a condizione che l'OCSE sia adeguatamente menzionata come fonte e detentrica del copyright. Tutte le richieste di pubblicazione per uso pubblico o commerciale e i diritti di traduzione devono essere trasmesse a rights@oecd.org. Le richieste di riproduzione di parte del materiale per uso pubblico o commerciale devono essere indirizzate direttamente al Copyright Clearance Center (CCC) all'indirizzo info@copyright.com o al *Centre français d'exploitation du droit de copie* (CFC) contact@cfcopies.com.

Prefazione

Le democrazie funzionanti fanno leva sulla fiducia e sul credito in esse riposto da cittadini e imprese, che legittimano le decisioni assunte dai funzionari della pubblica amministrazione e creano le condizioni per un'efficace formulazione e concretizzazione delle misure di intervento. L'aspettativa e la stima verso la pubblica amministrazione dipendono, a loro volta, dall'integrità e dalla trasparenza, nella misura in cui fissano standard di comportamento elevati in seno al settore pubblico.

Con l'approvazione, da parte del Parlamento italiano, della Legge 190 del novembre 2012, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", l'Italia investe sul fattore fiducia rafforzando l'integrità in ambito pubblico. La Legge offre un apprezzato cambiamento di paradigma in direzione di un approccio globale verso i fenomeni corruttivi all'interno del settore pubblico del Paese, incentrato sulla pianificazione, il coordinamento e la valutazione; integra le disposizioni esistenti in materia di gestione della performance e amplia i meccanismi di controllo interno, andando a colmare vuoti importanti in seno al quadro di integrità italiano e proseguendo con l'attuazione degli standard internazionali e degli impegni assunti nell'ambito delle raccomandazioni provenienti dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dal G20.

Il Rapporto dell'OCSE sull'Integrità intende mettere a disposizione una guida basata su elementi fattuali per assistere l'Italia nella completa attuazione degli elementi principali della Legge, ivi inclusi il coordinamento istituzionale, i codici di comportamento, la tutela dei denunciatori (i dipendenti pubblici che segnalano gli illeciti - whistleblower) e la gestione dei rischi per l'integrità. I suddetti elementi rappresentano, nel loro insieme, componenti essenziali di un solido quadro di integrità: un'Autorità nazionale indipendente in materia di anticorruzione, a cui sono assegnati il coordinamento e la valutazione di un piano nazionale di integrità, nonché padronanza e responsabilità condivise con le agenzie e i dipendenti del settore pubblico ai quali la Legge conferisce sia il mandato che i mezzi per prevenire, monitorare e denunciare la corruzione.

Il Rapporto evidenzia la necessità di sostenere il coordinamento con ruoli e mansioni ben definiti e meccanismi efficaci per pianificare, monitorare e valutare l'attuazione dei piani e delle strategie future in ambito di anticorruzione, in particolare a livello subnazionale. L'ulteriore irrobustimento della capacità di gestione dell'integrità - in particolare le strutture per le revisioni interne, la condivisione delle informazioni e chiari canali di segnalazione - faciliterebbe il continuo apprendimento istituzionale. Saranno altresì importanti meccanismi di supporto proattivi, di sensibilizzazione e formazione, per portare a termine la piena implementazione del nuovo codice di comportamento e della legge sulla tutela dei denunciatori. Un completo affidamento sulla gestione del rischio per l'integrità, quale strumento di prevenzione di sprechi, frodi e corruzione all'interno della pubblica amministrazione, necessiterà, in misura analoga di un incremento della capacità, nonché di un forte impegno di allineamento a meccanismi più ampi di controllo interno.

Il futuro dell'Italia dipende dalle azioni che il Paese intraprende ora. Un'attuazione incisiva della Legge e un impegno continuativo per inculcare una rinnovata cultura dell'integrità nel settore pubblico, sia a livello nazionale che subnazionale, saranno fondamentali per ripristinare la fiducia nella pubblica amministrazione e consolidare la fattibilità e la sostenibilità degli sforzi di ripresa economica. L'OCSE è pronta a proseguire la collaborazione con il Governo italiano per il rafforzamento della capacità del proprio settore pubblico di progettare, promuovere e avviare politiche migliori per una qualità di vita migliore.

Angel Gurría,



Segretario Generale dell'OCSE

Ringraziamenti

Sotto la guida di Rolf Alter e di Janos Bertók, il presente rapporto è stato coordinato da Paloma Baena Olabe e Julio Bacio Terracino. Sana Al-Attar, Nicholas Bian, Ahmet Coskun, Ulrika Kilnes e James Sheppard hanno altresì redatto alcune sezioni del documento che ha tratto vantaggio dai contributi di Emma Cantera, Giorgio Frascini, Lorenzo Segato e Giulio Nessi. Il rapporto è stato sottoposto alla revisione di Ken Kincaid, con l'assistenza editoriale e amministrativa di Sarah Michelson e di Kate Lancaster.

L'OCSE esprime la propria riconoscenza al Governo Italiano, in particolare al Ministero per la Pubblica Amministrazione, per il dialogo aperto e costruttivo. Un ringraziamento particolare va a Filippo Patroni Griffi, Ministro per la Pubblica Amministrazione; Antonio Naddeo, Capo Dipartimento della Funzione Pubblica; Roberto Garofoli, Capo di Gabinetto del Ministro e Coordinatore della Commissione sull'Analisi e la Progettazione delle Proposte nel Campo della Trasparenza e dell'Anticorruzione; Pia Marconi, Direttore Generale per la Modernizzazione della Pubblica Amministrazione; Stefano Pizzicannella, Direttore degli Affari Internazionali nell'Unità di Semplificazione; Romilda Rizzo, Presidente, Luciano Hinna, Commissario, e Carlotta Fiumara della Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT). Un ringraziamento speciale va altresì a Ermanno Granelli e Alessandra Pomponio, Corte dei Conti; Pietro Tramuto; Magda Bianco, Capo Divisione Diritto ed Economia della Banca d'Italia; Sergio Gallo, Consigliere nell'AVCP; Veronica Nicotra, Sottosegretario Generale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani; Carlo La Rotonda, Confindustria; e Anna Maria Buzzi, presidente dell'associazione informale dei Capi degli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (OIV).

Il presente rapporto ha infine beneficiato del prezioso contributo fornito dai colleghi dell'OCSE, in particolare i partecipanti al Forum di Alto Livello, tenutosi a Roma il 29 ottobre 2012, ovvero Sue Gray, Direttore, Office of Propriety and Ethics Team, Ufficio del Gabinetto, Regno Unito; Jane Ley, Vice Direttrice, Office of Government Ethics, Stati Uniti, e Rok Praprotnik, Vice Commissario Capo, Commissione per la Prevenzione della Corruzione, Slovenia. Mary Anne Stevens, Direttrice, Policy and Legislation (Values and Ethics, Canada, ha presieduto le discussioni in ambito di revisione inter pares (peer review) al Network dell'OCSE sull'Integrità nel Settore Pubblico del 20-21 novembre 2012, fornendo altresì preziosi commenti sulla bozza del presente rapporto.

Indice

Sintesi	11
Per attuare riforme strutturali occorre ripristinare con successo la fiducia	11
La fiducia può rinascere rafforzando l'integrità all'interno del settore pubblico	11
La riforma globale dell'integrità nel settore pubblico: la sfida dell'istituzionalizzazione.....	12
Risultati e raccomandazioni chiave	12
Capitolo 1: Ripristinare la fiducia in una crescita sostenibile	15
Introduzione	16
Fatti e dati chiave sull'Italia	17
Entrate, Spesa e Debito	18
Contratti Pubblici	19
Integrità e Trasparenza	21
L'Italia è stata duramente colpita dalla crisi economica e finanziaria	22
Ripristinare la fiducia è un aspetto di importanza vitale per una crescita economica sostenibile	23
Ripristinare la fiducia nel settore pubblico esige maggiore integrità e minore corruzione	23
Note	26
Riferimenti bibliografici	27
Capitolo 2: Rafforzare l'integrità nel settore pubblico italiano	29
L'impegno passato per accrescere la trasparenza, la rendicontabilità e l'apertura.....	30
Note	35
Riferimenti bibliografici	36
Capitolo 3: La nuova Legge Anticorruzione	37
Storia della Legge Anticorruzione.....	38
Contenuto della Legge Anticorruzione.....	40
Note	45
Capitolo 4: Il Coordinamento istituzionale	47
Elementi chiave per organismi anticorruzione efficaci	48
La necessità di coordinare gli organi con mandati anticorruzione in Italia.....	53
L'indipendenza politica degli organi anticorruzione è fondamentale per la loro efficacia	58
Risorse chiave per un apparato istituzionale anticorruzione sostenibile ed efficace.....	59
Proposte d'azione	60
Note	60
Riferimenti bibliografici	62

Capitolo 5: Codici di comportamento.....	63
Verso una cultura dell'integrità all'interno della pubblica amministrazione: valori e standard di comportamento	64
Fondare il consenso sui valori dei codici di comportamento e sulla padronanza che i dipendenti pubblici hanno degli stessi.....	70
Verso standard di comportamento elevati: approfondire la conoscenza sui codici di comportamento da parte dei dipendenti pubblici	72
Monitorare l'attuazione dei codici di comportamento	74
Applicazione e osservanza delle regole: integrare l'etica all'interno dei quadri di gestione	75
Proposte d'azione	76
Note	77
Allegato 5.A1. L' Australian public service values.....	78
Allegato 5.A2. Il Canadian Values and Ethics Code for the Public Service	79
Allegato 5.A3. Il Codice di Comportamento Austriaco per la Prevenzione della Corruzione: la Responsabilità è Mia	80
Riferimenti bibliografici.....	81
Capitolo 6: La tutela dei denunciati, i dipendenti pubblici che segnalano gli illeciti (whistleblower)	83
La tutela dei denunciati quale parte integrante dei quadri di integrità	84
La tutela dei denunciati in Italia	86
Le disposizioni della Legge Anticorruzione in materia di tutela dei denunciati	88
Analisi degli scostamenti e strategia di attenuazione nella tutela dei denunciati prevista dalla Legge Anticorruzione.....	89
Legislazione chiara e onnicomprensiva	92
Meccanismi di protezione	94
Procedure e canali chiari per la segnalazione degli illeciti	96
Meccanismi di applicazione	97
Proposte d'azione	98
Note	100
Riferimenti bibliografici.....	103
Capitolo 7: La Gestione del rischio per l'integrità	105
Le disposizioni relative alla gestione del rischio contenute nella nuova Legge Anticorruzione dell'Italia	108
Aspetti da valutare nel supporto di un'efficace attuazione della gestione del rischio.....	111
Attuare la gestione del rischio attraverso passi graduali e un approccio pratico	118
Stanziare le risorse per stabilire i limiti massimi di rischio	121
Offrire sostegno alle lezioni apprese all'interno delle organizzazioni pubbliche	123
Proposte d'azione	126
Note	127
Allegato 7.A1. Analisi degli scostamenti in ambito di integrità: attuare le raccomandazioni derivanti dal processo di valutazione inter pares (peer review) rafforzerebbe le disposizioni della nuova Legge Anticorruzione.....	128
Note	148
Riferimenti bibliografici.....	150

Tabelle

Tabella 1.1. Trasparenza nei contratti pubblici, 2010.....	20
Tabella 1.2. Elementi di base per l'e-government e l'e-procurement, 2010	20
Tabella 1.3. Pubblicazione delle informazioni del settore pubblico, 2010.....	21
Tabella 1.4. Livello di divulgazione degli interessi privati nei tre rami di governo, suddiviso per Paese, 2010	22
Tabella 2.1. Divulgazione delle informazioni sul settore pubblico in Italia.....	31
Tabella 2.2. Elementi di base per l'e-government.....	34
Tabella 4.1. I principali attori nella prevenzione della corruzione in Italia.....	56
Tabella 7.1. Analisi comparativa degli elementi di misure di intervento che abbracciano l'intera amministrazione	110
Tabella 7.2. Ruolo della revisione interna nella gestione del rischio	117
Tabella 7.3.A Modello di gestione del rischio.....	122
Tabella 7.3.B. Modello di gestione del rischio.....	122
Tabella 7.4. Segnalazione del rischio	122
Tabella 7.A1. Sommario delle raccomandazioni dei soggetti di pari grado per il miglioramento della Legge Anticorruzione.....	130
Tabella 7.A2. Modifiche alle funzioni.....	138
Tabella 7.A3. Il coordinamento istituzionale	141
Tabella 7.A4. Disposizioni sulla gestione dei rischi in seno alla Legge Anticorruzione italiana	144
Tabella 7.A5. Ruoli e responsabilità degli enti e dei funzionari pubblici preposti alla gestione del rischio contemplati dalla Legge Anticorruzione italiana	145

Figure

Figura 1.1. Debito lordo delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del PIL, 2010	18
Figura 1.2. Debito delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del PIL, 2010.....	18
Figura 1.3. Contratti pubblici in percentuale del PIL.....	19
Figura 1.4. Spesa per i contratti pubblici confrontata ad altre componenti principali della spesa pubblica, 2009	19
Figura 1.5. Spesa per i contratti pubblici per livello di amministrazione	19
Figura 1.6. Livello di divulgazione degli interessi privati nel ramo esecutivo, 2010	22
Figura 1.7. Debito delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del PIL (2010).....	23
Figura 1.8. Livello di fiducia nelle amministrazioni nazionali nei Paesi OCSE, 2012 o dati dell'ultimo anno disponibile	24
Figura 1.9. Evoluzione delle percezioni della governance dal 2000 al 2005 e 2010 in Italia.....	25
Figura 1.10. Evoluzione delle percezioni di fiducia dei cittadini nell'amministrazione italiana rispetto alle medie OCSE, 2004-11	25
Figura 1.11. La percezione di corruzione da parte degli Italiani secondo il Barometro di Percezione della Corruzione.....	26
Figura 5.1. Evoluzione dei valori e dei principi centrali alla pubblica amministrazione nei Paesi OCSE.....	67
Figura 6.1. Paesi OCSE che offrono protezione ai whistleblower	86
Figura 6.2. Punteggi di Global Integrity sulla tutela dei whistleblower in Paesi OCSE selezionati.....	88
Figura 7.1. Il ciclo di gestione del rischio in base agli ISO 31 000:2009	108
Figura 7.2. Modello italiano di controllo interno della pubblica amministrazione.....	115
Figura 7.A1 Struttura analitica della matrice	129

Sintesi

Per attuare riforme strutturali occorre ripristinare con successo la fiducia

L'Italia mette in prima linea una serie di riforme d'importanza vitale nell'ambito della propria risposta alla crisi economica e sociale. Come in molti altri Paesi dell'OCSE, le politiche improntate alla crescita sono state – e continueranno probabilmente a essere – accompagnate da rigide misure d'austerità per raggiungere il consolidamento fiscale: dai tagli alla spesa per la sanità, al trattamento economico dei dipendenti pubblici, alle pensioni. Il Paese si trova, di conseguenza, di fronte a una situazione molto complessa in ambito di misure d'intervento, caratterizzata da elevate aspettative riguardo a un'azione di Governo efficace e decisiva, volta alla salvaguardia degli interessi generali su quelli di pochi privilegiati.

In questo contesto, il successo di alcune riforme mirate poggerà fermamente sulla capacità dell'amministrazione di ripristinare la fiducia nella propria abilità e nel proprio impegno a condurre il Paese verso una crescita economica sostenibile. Al momento della presente valutazione *inter pares* (la cosiddetta *peer review*), meno di un quarto dei cittadini italiani aveva fiducia nella qualità del processo decisionale pubblico: le preoccupazioni sull'integrità e la corruzione spiccano quali fattori chiave di questa prevalente mancanza di fiducia.

La fiducia può rinascere rafforzando l'integrità all'interno del settore pubblico

Il livello di corruzione percepito in Italia ha conosciuto un costante aumento sin dal 2007, mentre, dal 2000, la fiducia nella capacità della pubblica amministrazione di tenere sotto controllo il fenomeno è andata scemando. L'istituzione di controllo contabile in Italia, la Corte dei Conti, stima che, nel 2011, il costo che la corruzione si è attestato approssimativamente attorno a EUR 60 miliardi, l'equivalente del disavanzo di bilancio per lo stesso anno.

Per ripristinare la fiducia nella pubblica amministrazione italiana, il settore deve essere inserito in un quadro d'integrità onnicomprensivo. Provvedimenti per rafforzare l'integrità pubblica sono stati intrapresi in passato come parte di misure più ampie: un passo in tale direzione è stato fatto con la cosiddetta "Riforma Brunetta" del 2009, che ha cercato di modernizzare la pubblica amministrazione e migliorarne l'efficienza e la trasparenza. Nessun pacchetto completo anticorruzione aveva, tuttavia, affrontato le lacune in seno al quadro di integrità pubblica, ampiamente riconosciute, prima della Legge 190 del 6 novembre 2012 – meglio nota come "Legge Anticorruzione" – che presenta un notevole progresso nel colmare il divario presente nella legislazione in materia di integrità e anticorruzione e segna un cambiamento di paradigma, da un approccio al problema, da parte della pubblica amministrazione italiana, di tipo punitivo a uno di tipo preventivo. La legge sancisce i principi di gestione dell'integrità del settore pubblico e rafforza la prevenzione esistente in materia di corruzione, attraverso la designazione di una nuova Autorità a tale scopo, un quadro dettagliato per l'adozione di un piano nazionale anticorruzione e misure per individuare e prevenire i conflitti d'interesse nel settore pubblico.

La riforma globale dell'integrità nel settore pubblico: la sfida dell'istituzionalizzazione

La Legge Anticorruzione rappresenta un'opportunità unica per il Paese di rafforzare la fattibilità, la sostenibilità e l'efficacia delle proprie continue riforme economiche e strutturali, istituzionalizzando una cultura dell'integrità rivitalizzata, ancorata all'interno di istituzioni, e strumenti e processi nuovi e migliori per la gestione della cosa pubblica. Se adeguatamente ed efficacemente attuata, la Legge potrebbe avere un impatto primario, politico ed economico, di lungo periodo sulle pratiche, sul comportamento e sugli atteggiamenti della pubblica amministrazione e dei cittadini italiani.

Il diffuso riconoscimento, tra le parti interessate, dell'importanza che la Legge riveste nel contesto italiano, ha incoraggiato un quadro istituzionale favorevole in vista dell'attuazione. Il contributo chiave del rapporto dell'OCSE è quello di assistere nell'implementazione delle disposizioni chiave di integrità e prevenzione della corruzione contenute in seno alla Legge, in particolare quelle relative al coordinamento istituzionale, alla regolamentazione della condotta dei dipendenti pubblici, alla tutela dei denunciatori, i dipendenti pubblici che segnalano gli illeciti (whistleblower) e alla gestione dei rischi per l'integrità nelle attività del settore pubblico.

Lo studio prende altresì in esame le buone pratiche e le lezioni apprese dai Paesi membri dell'OCSE, che offrono prospettive sui meccanismi di prevenzione della corruzione e contribuiscono a un dibattito continuo su come meglio attuare il quadro di integrità e garantirne il funzionamento. Ogni capitolo del presente documento si conclude con alcune proposte di azione ispirate alle migliori pratiche dei suddetti Paesi, con lo scopo ultimo di sostenere l'Italia nei suoi sforzi di promozione dell'integrità all'interno del settore pubblico e di rigenerazione della fiducia.

Risultati e raccomandazioni chiave

La Legge Anticorruzione evidenzia un notevole progresso nell'affrontare le significative lacune presenti in seno al quadro di integrità italiano. Le problematiche regolamentate dalla Legge riflettono i livelli di corruzione percepita in Italia e la maturità delle misure del Paese in tema di prevenzione del fenomeno: le disposizioni ivi contenute rappresentano, in larga misura, le risposte alle raccomandazioni dei processi di valutazione inter pares (peer review), in particolare la necessità di trovare soluzioni per la tutela dei denunciatori, i conflitti d'interesse, la regolamentazione dei codici di comportamento e la nomina di un'Autorità indipendente in materia di anticorruzione. La Legge sostiene altresì l'attuazione degli standard internazionali e il rispetto di impegni come il Piano d'Azione sulla Corruzione del G20, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione [UNCAC], la Convenzione Civile e Penale del Consiglio d'Europa sulla Corruzione e le raccomandazioni dell'OCSE.

L'ampio sostegno che la Legge ha ottenuto dovrà essere ben gestito ai fini dell'attuazione e i temi affrontati hanno ottenuto ampio riconoscimento tra le parti interessate, per la loro rilevanza e puntualità. Le aspettative per un'azione decisiva verso una completa attuazione sono elevate e per garantire che tale processo sia monitorato, l'Autorità rilevante, in questo caso la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT), dovrà predisporre un piano di implementazione dettagliato con un approccio pluriennale. Tale piano dovrà comprendere: i) un programma dettagliato di attuazione, con input, output e responsabilità chiaramente individuati; ii) parametri e indicatori di osservanza degli obblighi; iii) un budget triennale di attuazione che proponga possibili partenariati per economie di scala (per esempio con la Scuola Superiore della Pubblica

Amministrazione); iv) un rapporto di valutazione annuale sull'attuazione che dovrà essere reso pubblico. La CIVIT, insieme al Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF), dovrà individuare la necessità di ulteriore regolamentazione che esiga un'azione decisiva e a, tale proposito, nel marzo 2013, il Governo ha approvato un decreto legislativo sui requisiti sulla pubblicazione, la trasparenza e la divulgazione delle informazioni da parte della pubblica amministrazione, nonché un decreto legislativo sull'"incompatibilità e il divieto di assegnazione", volto a disciplinare l'attribuzione di funzioni dirigenziali all'interno delle Pubbliche Amministrazioni. Il Consiglio dei Ministri ha altresì approvato un codice di comportamento per i dipendenti pubblici che dovrà essere adottato per decreto del Presidente della Repubblica, volto a garantire la qualità dei servizi erogati, la prevenzione della corruzione, i doveri di diligenza, lealtà e imparzialità e contenente una sezione specifica per i dirigenti pubblici.

Questi strumenti proposti di integrità e prevenzione della corruzione dovranno essere inseriti all'interno delle strutture di pubblica amministrazione attualmente esistenti in Italia, affinché la fiducia sia ripristinata: i ruoli e le responsabilità per attuarli e per monitorare e valutare la loro implementazione dovranno essere chiaramente definiti tra organi complementari. Dovranno essere sviluppati meccanismi di sostegno basati sulle buone pratiche internazionali esistenti, mentre la capacità di gestione dell'integrità, in particolare le strutture per le revisioni interne ed esterne, la condivisione delle informazioni e l'aumento della consapevolezza dovranno essere ulteriormente potenziate. Il monitoraggio dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione è strettamente legato all'accountability e, di conseguenza, è importante continuare ad attuare le disposizioni sulla gestione della performance contemplate dalla Riforma Brunetta, unitamente agli sforzi complementari per potenziare l'integrità e la trasparenza.

Occorrerà dedicare un'attenzione straordinaria al coordinamento e alla cooperazione istituzionali. Come in molti Paesi dell'OCSE, le funzioni di prevenzione dei fenomeni corruttivi in Italia hanno conosciuto una frammentazione crescente, di pari passo all'espansione delle attività del settore pubblico, per volume e complessità. L'apparato istituzionale anticorruzione del Paese risente, di conseguenza, di una carenza di funzioni chiaramente attribuite e di meccanismi di coordinamento tra le istituzioni di prevenzione della corruzione. La Legge Anticorruzione affronta in parte la mancanza di chiarezza rendendo la CIVIT l'autorità nazionale in materia (in linea con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione).

Le numerose mansioni aggiuntive assegnate alla CIVIT in ottemperanza alla Legge Anticorruzione danno motivo di pensare a un sovraccarico di responsabilità per quest'ultimo organo, che, se intende dimostrarsi all'altezza della sfida, dovrà sviluppare una capacità di coordinazione efficace ed essere in grado di fare affidamento su di un budget prevedibile. Occorrerà tracciare una struttura chiara per il flusso di segnalazioni e informazioni al fine di individuare le eventuali duplicazioni e opportunità di condivisione delle informazioni e monitorare le modalità con cui le istituzioni pubbliche attuano piani e strategie di anticorruzione, in particolare a livello subnazionale.

Il ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione della performance (OIV) non viene indicato nelle disposizioni di Legge: questo dovrà essere attentamente valutato e chiaramente delineato durante tutto il corso dell'attuazione, in particolare alla luce delle mansioni complementari degli OIV e potrà, tuttavia, essere adeguato al fine di ricoprire funzioni di complemento e supporto ai dirigenti, nell'ambito delle nuove mansioni di prevenzione della corruzione in capo a questi ultimi.

Occorrerà, infine, creare strutture specifiche di coordinamento per sostenere e monitorare l'attuazione a livello locale, giacché la Legge non contiene disposizioni a tale riguardo. La

necessità di attribuire maggiori poteri alla CIVIT al fine di garantire l'assolvimento degli obblighi (p.es. attraverso l'imposizione di sanzioni) dovrà essere valutata in futuro, alla luce dell'esperienza di attuazione.

L'implementazione di un nuovo codice di comportamento dovrà cercare di porre in marcia un'evoluzione culturale. La Legge Anticorruzione prevede che, entro sei mesi dalla sua approvazione, debba essere redatto un nuovo codice in sostituzione di quello attuale, sebbene in Italia esista, dal 2001, un codice di comportamento per i funzionari pubblici. Il presente rapporto individua tre linee guida a tale riguardo:

- unire approcci partecipativi e basati su elementi fattuali per stabilire il contenuto del codice; la partecipazione a priori faciliterà l'adozione più avanti nel tempo e, aspetto ancora più importante, l'istituzionalizzazione, favorendo, per esempio, una comprensione e un impegno comuni;
- offrire un'assistenza proattiva attraverso l'adeguata sensibilizzazione, l'approfondimento della conoscenza, assistenza, monitoraggio e formazione;
- inserire le disposizioni del codice di comportamento all'interno di adeguati meccanismi applicativi per assicurare l'assolvimento degli obblighi.

Questo triplice approccio sosterrà l'istituzionalizzazione di una cultura dell'integrità all'interno del settore pubblico.

Un meccanismo pienamente funzionante di protezione dei denunciatori necessiterà di misure specifiche, quali canali di segnalazione chiari per un'efficace attuazione. Il rischio di corruzione è significativamente accentuato in contesti dove riferire gli illeciti non è un'azione che viene supportata o protetta. La Legge Anticorruzione prevede, per la prima volta all'interno della legislazione italiana, una tutela specifica per i funzionari pubblici che denunciano gli illeciti. Questi dipendenti non potranno incorrere, direttamente o indirettamente, in sanzioni, essere licenziati o altrimenti subire discriminazioni per aver riferito tali condotte, né sarà possibile rivelare la loro identità senza il loro espresso consenso.

Il rapporto individua, tuttavia, lacune significative che dovranno essere affrontate quando l'attuazione avrà inizio, tra cui le disposizioni sulla "buona fede", canali di segnalazione chiari affinché i denunciatori sappiano a chi comunicare le azioni illecite e risarcimenti per i soggetti che abbiano subito rappresaglie. L'importanza della sensibilizzazione via via che l'attuazione procede non potrà, inoltre, essere eccessivamente accentuata se si intende conseguire un vero cambiamento culturale.

Collocare la gestione del rischio di corruzione all'interno delle funzioni centrali di gestione pubblica. La gestione del rischio quale strumento per impedire sprechi, frodi e corruzione nell'attività pubblica rappresenta un esempio della nuova ventata globale portata dalla Legge Anticorruzione, che esige che gli enti della pubblica amministrazione, a livello centrale e locale, redigano piani pluriennali di prevenzione della corruzione. Le pratiche di gestione del rischio debbono essere integrate con il controllo interno, come accade in molti Paesi dell'OCSE, al fine di assicurare che sistemi diversi si completino e non costituiscano solo un ulteriore strato di burocrazia. La piena istituzionalizzazione delle pratiche di gestione del rischio in seno ai sistemi di controllo interno richiederà la definizione di linee guida e strumenti comuni, di formazione attiva e un'adeguata vigilanza esterna sull'implementazione da parte di istituzioni come la Corte dei Conti. Una più ampia comprensione della gestione del rischio non contribuirebbe inoltre solo a prevenire la corruzione, ma favorirebbe il conseguimento degli obiettivi strategici, operativi e amministrativi degli enti pubblici.

Capitolo 1

Ripristinare la fiducia in una crescita sostenibile

L'Italia, la terza maggiore economia dell'area euro e la settima al mondo, risulta duramente colpita dalla crisi economica sin dal 2008. La grave recessione e le conseguenti misure d'austerità hanno eroso la fiducia dei cittadini nella capacità dei governi di salvaguardare con efficacia l'interesse pubblico. Il presente capitolo sottolinea come rafforzare l'integrità nel settore pubblico e impedire la corruzione non rappresenti solo un sostegno per ripristinare la fiducia nella pubblica amministrazione italiana - un fattore determinante per una crescita sostenibile - ma contribuisca altresì in modo significativo ai suoi obiettivi di consolidamento fiscale, crescita economica ed equità sociale.

I dati per Israele sono forniti dalle competenti Autorità israeliane e sotto la loro responsabilità. L'uso di tali dati dall'OCSE è senza pregiudizio per lo statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e degli insediamenti israeliani in Cisgiordania secondo i termini del diritto internazionale.

Introduzione

Al fine di vigilare sull'attuazione della Legge n°190 del 6 novembre 2012 (conosciuta come “Legge Anticorruzione”), il Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) ha richiesto alla Direzione OCSE per la Governance Pubblica e lo Sviluppo Territoriale di condurre uno studio sull'integrità nel settore pubblico. Il suddetto Dipartimento ha domandato che tale analisi fosse incentrata sugli aspetti preventivi della Legge, in particolare sul coordinamento istituzionale, sui codici di comportamento, sulla tutela dei denunciatori e sulla gestione dei rischi per l'integrità, sebbene la Legge Anticorruzione contenga altresì numerose disposizioni di carattere repressivo, che sono pertanto escluse dall'ambito dello studio.

La metodologia che l'OCSE ha proposto nell'intraprendere il suddetto esame si fonda su di una combinazione di strumenti:

- un esame della documentazione contenente le informazioni sul contesto del Paese, in risposta a una richiesta di informazioni dettagliate da parte delle autorità italiane;
- interviste condotte dall'OCSE agli attori rilevanti;
- un'analisi dei dati comparativi e valutazioni esterne del contesto italiano;
- un processo di valutazione inter pares (peer review) con la partecipazione di funzionari provenienti da altri Paesi dell'OCSE.

L'analisi illustra altresì le buone pratiche e le lezioni apprese dai Paesi membri dell'OCSE: tali prospettive sui meccanismi di prevenzione della corruzione contribuiscono a tenere vivo il dibattito su come meglio attuare il quadro di integrità e garantire che questo produca risultati.

Il presente rapporto è suddiviso in sette capitoli e si apre presentando il contesto italiano in relazione all'integrità e all'anticorruzione nel settore pubblico. Il capitolo in oggetto fornisce fatti e dati chiave e descrive le ampie riforme della pubblica amministrazione che hanno spianato la strada al rafforzamento dell'integrità in seno al settore pubblico italiano. I Capitoli 5, 6 e 7 analizzano gli elementi di spicco del quadro di integrità italiano che la Legge Anticorruzione intende affrontare – il coordinamento istituzionale, i codici di comportamento, la tutela dei denunciatori e la gestione dei rischi per l'integrità – ed esamina la loro attuazione e sostenibilità nel lungo periodo.

Fatti e dati chiave sull'Italia

Territorio

Superficie totale (in migliaia di km ²)	301,3
territorio destinato all'agricoltura nel 1995 (in migliaia di km ²)	165,2
Popolazione delle città principali nel 2010 (in migliaia)	
Roma	4 155
Milano	3 123
Napoli	3 080
Torino	2 298

Popolazione

Popolazione nel 2010 (in migliaia)	60 051
Numero di abitanti per km ²	199
Tasso di crescita annuale della popolazione nel 2010 (%)	0,5
Tasso di fertilità nel 2008	1,4
Aspettativa di vita nel 2007	81,5
Forza lavoro nel 2010 (in migliaia)	24 975
Numero di occupati nel 2010 (in migliaia)	22 872
agricoltura	981
industria (nel 2010)	6 511
servizi	15 471

Produzione

PIL (in mld EUR) nel 2010	1 549
PIL <i>procapite</i> (USD) nel 2010	34 161
Formazione del capitale fisso lordo (% del PIL nel 2010)	19,5
Origine del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato del 2010 (in % del totale)	
agricoltura	1,7
industria	17,3
edilizia	5,3
altro	75,68

Commercio estero

Esportazioni di beni e servizi nel 2010 (% del PIL)	26,8
Principali categorie di esportazione nel 2010 (% delle esportazioni totali)	
prodotti manifatturieri	39,8
stoffa e tessili	11,0
prodotti chimici	6,7
attrezzature per il trasporto	10,2
combustibili minerali	4,3
Importazioni di beni e servizi nel 2010 (% del PIL)	28,5
Principali categorie di importazione nel 2010 (% delle importazioni totali)	
alimentari	6,0
prodotti manifatturieri	24,4
metallo, minerali e ferraglia	9,9
prodotti chimici	8,7

Valuta

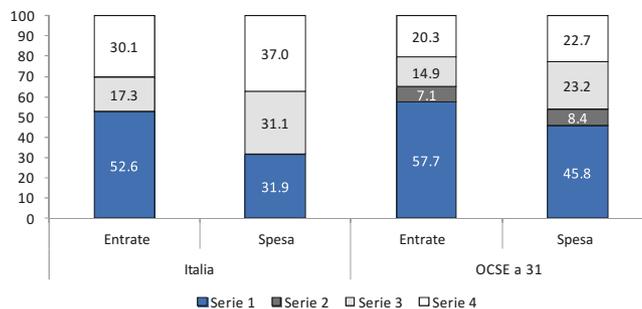
Moneta	Euro (EUR)
Unità di valuta per USD (media giornaliera)	
nel 2010	0,7550
nel 2011 (marzo)	0,7136

Fonte: OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: Italy 2011*, OECD Publishing, doi:
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2011-en.

Entrate, spesa e debito

Il sistema amministrativo italiano risulta decentralizzato in misura sempre maggiore e sono in atto piani per estendere ulteriormente i poteri di spesa e di incasso alle regioni. L'amministrazione centrale finanzia la spesa essenziale ai livelli regionale e locale. Rispetto agli altri Paesi OCSE, il finanziamento previdenziale ricopre una percentuale elevata del totale delle entrate e della spesa.

Figura 1.1. Debito lordo delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del PIL, 2010

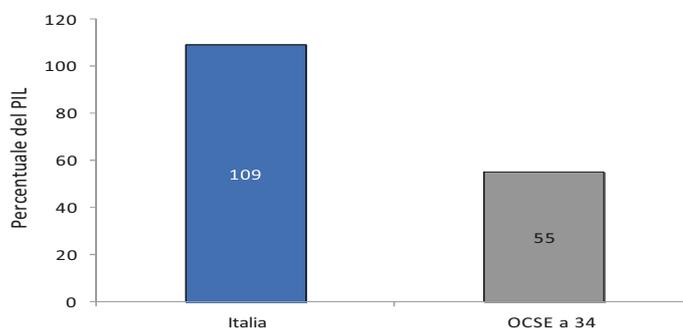


Nota: non vi sono dati disponibili per Cile, Messico e Turchia.

Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Paris, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Al fine di alleviare la persistente crisi economica, l'Italia ha introdotto una serie di pacchetti di stimolo fiscale, il cui valore complessivo è tra i più esigui di tutti i Paesi OCSE a causa del limitato spazio di manovra fiscale di cui il Paese dispone alla luce dei suoi elevati livelli di debito – 109% del PIL nel 2010.

Figura 1.2. Debito delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del PIL, 2010



Nota: i dati relativi al Giappone risalgono al 2009.

Fonte: Central government debt, OECD StatExtracts.

Contratti Pubblici

Figura 1.3. Contratti pubblici in percentuale del PIL

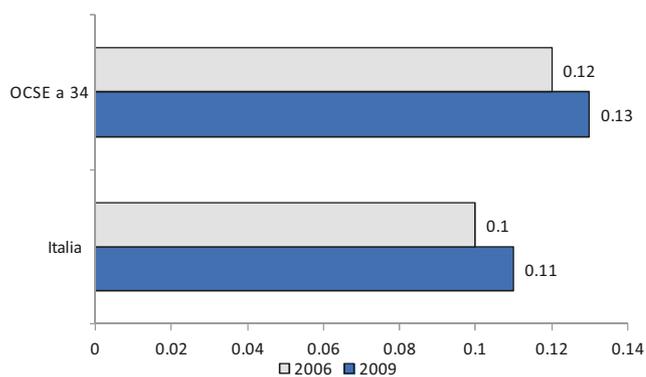
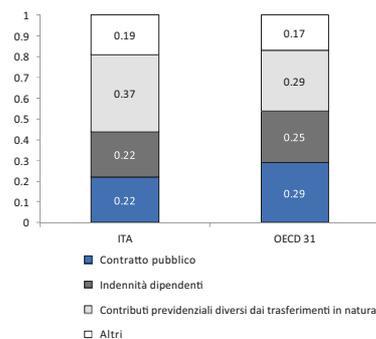


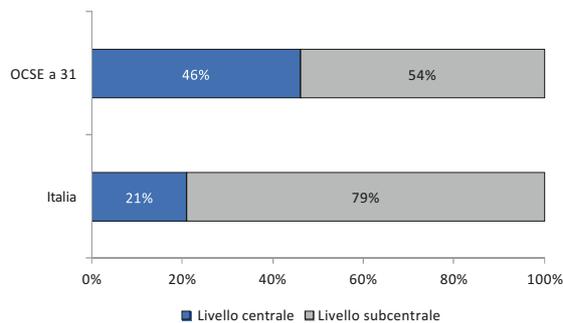
Figura 1.4. Spesa per i contratti pubblici confrontata ad altre componenti principali della spesa pubblica, 2009



Nota: non vi sono dati riguardanti l’Australia.

Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Figura 1.5. Spesa per i contratti pubblici per livello di amministrazione



Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Contratti Pubblici (continua)

Tabella 1.1. Trasparenza nei contratti pubblici, 2010

	Sito Web centrale dei contratti	Sito Web dell'ente appaltante	Gazzetta nazionale su carta stampata o in versione elettronica	% di Paesi OCSE che pubblicano informazioni
Informazioni per potenziali offerenti	Si	Si	No	97%
Criteri di selezione e valutazione	Si	Si	Si	91%
Documentazione di gara	Si	Si	No	79%
Aggiudicazione del contratto	Si	Si	Si	97%
Giustificazione per l'aggiudicazione	No	No	No	59%
Monitoraggio della spesa contrattuale	No	No	No	32%
* Le percentuali si riferiscono alla percentuale di Paesi OCSE che ha dichiarato di pubblicare le informazioni "sempre" o "talvolta".				

Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

L'Italia, come la maggioranza dei Paesi dell'area OCSE, pubblica gran parte delle informazioni sui contratti pubblici sul proprio sito Web nazionale di acquisti in rete (*e-procurement*), gestito da Consip, una società di capitali controllata dal Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze (www.acquistinretepa.it).

Tabella 1.2. Elementi di base per l'e-government e l'e-procurement, 2010

Leggi e politiche intese a permettere le operazioni online	Italia	OCSE a 25
Riconoscimento e utilizzo delle firme digitali	<input type="checkbox"/>	100%
Deposito telematico nel settore pubblico	<input type="checkbox"/>	88%
Amministrazione dei PPP per i progetti di e-government	<input type="checkbox"/>	64%
Servizi offerti sul sito unico per i contratti pubblici	Italia	OCSE a 34
Ricerca contratti	<input type="checkbox"/>	62%
Monitoraggio dei risultati dei contratti	<input type="checkbox"/>	29%
Percentuali OCSE riferite alla percentuale dei Paesi che hanno fornito una risposta affermativa. <input type="checkbox"/> Sì. <input type="checkbox"/> No. Dati non disponibili		

Fonte: OCSE (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Nel 2009, l'Italia ha lanciato (e poi aggiornato nel luglio 2010) un piano di azione onnicomprensivo di e-government, conosciuto come "e-Gov 2012". Tale piano intende migliorare i servizi online, aumentare l'efficienza, incoraggiare l'interoperabilità tra dipartimenti pubblici e sviluppare la digitalizzazione in quelli più critici (p.es. salute, istruzione, giustizia). La nona indagine sulla misurazione dell'e-government condotta in Europa (Capgemini et al., 2010) ha riconosciuto l'Italia come uno dei Paesi che meglio hanno agito per consentire la messa online di una varietà di servizi.

Integrità e trasparenza

Le leggi sui diritti di accesso agli atti amministrativi in Italia obbligano le amministrazioni a pubblicare i documenti di bilancio preventivo, le relazioni di verifica contabile e i dati amministrativi. Tali informazioni sono generalmente disponibili sui siti Web ministeriali/delle agenzie o su di un portale centrale online. L'Italia è anche uno dei pochi Paesi OCSE a pubblicare gli elenchi dei dipendenti pubblici e il rispettivo trattamento economico, sebbene tale disposizione si applichi esclusivamente a cariche selezionate. Analogamente a oltre la metà dei Paesi OCSE, l'Italia prevede l'obbligo di pubblicazione delle informazioni in formati aperti, per promuoverne il riutilizzo da parte di soggetti terzi.

I nuovi standard di trasparenza, volti a favorire il controllo da parte dei cittadini, sono stati fissati nel 2009, nell'ambito della cosiddetta "Riforma Brunetta" (v. Sezione II.1XX). A far tempo dal 2011, ogni dipartimento pubblico deve adottare il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e dallo stesso anno, la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità della Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) pubblica online i rapporti sui gruppi di dati riguardanti la trasparenza, disponibili sui siti Web dei ministeri e delle agenzie governative. Nel 2012, sono stati altresì pubblicati rapporti sulla trasparenza dei ministeri e delle agenzie governative nazionali.

Tabella 1.3. Pubblicazione delle informazioni del settore pubblico, 2010

Tipi di informazioni pubblicate	Pubblicazione proattiva		
	Italia	OCSE a 32	Canali di pubblicazione
Documentazione di bilancio preventivo	<input type="checkbox"/>	94%	CP, MA
Rapporti di verifica contabile	<input type="checkbox"/>	72%	MA
Elenco dei dipendenti pubblici e dei rispettivi trattamenti economici	<input type="checkbox"/>	28%	CP, MA
Condivisione dei dati amministrativi			
Gruppi di dati amministrativi	<input type="checkbox"/>	63%	MA
Requisiti sulla pubblicazione in formati aperti di dati	Sì	53%	–
<input type="checkbox"/> obblighi di pubblicazione proattiva ai sensi delle leggi sui diritti di accesso agli atti amministrativi <input type="checkbox"/> nessun obbligo ai sensi delle leggi sui diritti di accesso agli atti amministrativi, ma comunque pubblicati proattivamente e con regolarità <input type="checkbox"/> né obbligatori né pubblicati con regolarità CP: portale centrale; MA: sito Web ministeriale o di agenzia; OW: altro sito Web. Le percentuali OCSE si riferiscono alla percentuale dei 32 Paesi OCSE intervistati che prevedono la pubblicazione per legge di tali informazioni o che le pubblicano regolarmente, sebbene non ne abbiano l'obbligo.			

Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

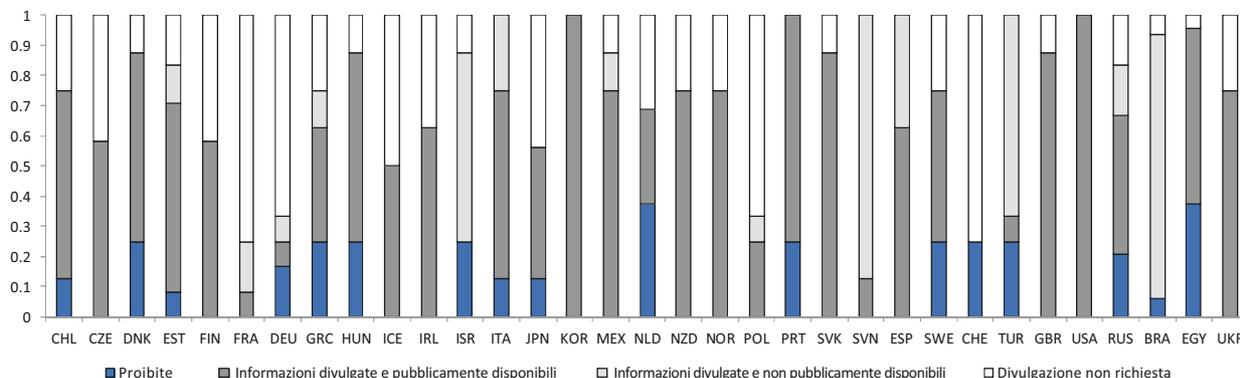
Tabella 1.4. Livello di divulgazione degli interessi privati nei tre rami di governo, suddiviso per Paese, 2010

	RAMO ESECUTIVO		RAMO LEGISLATIVO		RAMO GIUDIZIARIO	
	Primo Ministro	Ministri o Membri di Gabinetto	Legislatori Camera Alta	Legislatori Camera Bassa	Giudici	Pubblici
Attività	●	●	○	○	○	○
Passività	○	○	○	○	○	○
Fonte di reddito	○	○	○	○	○	○
Importo di reddito	○	○	○	○	○	○
Posizione esterna: retribuita	⊙	⊙	○	○	○	○
Posizione esterna: non retribuita	⊙	⊙	○	○	○	○
Donazioni	P	P	P	P	P	P
Occupazione precedente	○	○	○	○	○	○

- Informazioni divulgate e pubblicamente disponibili online o su carta stampata
- ⊙ Informazioni divulgate e non pubblicamente disponibili
- Informazioni divulgate e pubblicamente disponibili su richiesta
- Divulgazione non richiesta
- P Proibite

n.a. indica non applicabile (p.es. il Paese non ha un Presidente)
 .." indica dati mancanti

Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

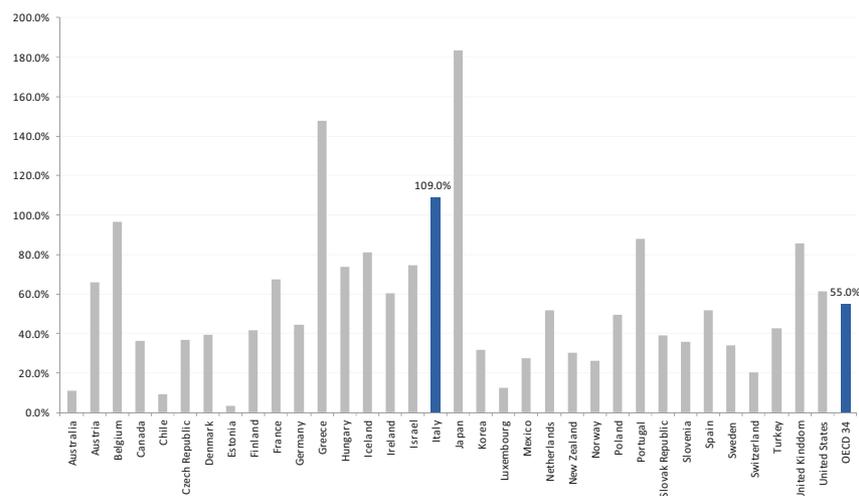
Figura 1.6. Livello di divulgazione degli interessi privati nel ramo esecutivo, 2010

Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

L'Italia è stata duramente colpita dalla crisi economica e finanziaria

L'Italia, la terza maggiore economia dell'area euro e la settima al mondo, risulta duramente colpita dalla crisi economica sin dal 2008. Il confronto tra lo stato delle finanze del Paese precedente alla recessione e la situazione attuale rivela scenari preoccupanti. Il tasso di disoccupazione è in crescita: secondo l'OCSE, nel 2011, il 10,8% dei 60,33 milioni di abitanti dell'Italia era disoccupato – un aumento sostanziale rispetto al 6,9% registrato nel secondo trimestre del 2008. La crescita del PIL nel 2011 si è attestata allo 0,4%, un dato molto inferiore alla media OCSE, pari a 1,8%.

Il debito dell'amministrazione centrale è aumentato da EUR 1 573,8 miliardi nel 2008 a EUR 1 794,4 miliardi nel 2011 (EUROSTAT, 2011), una crescita pari al 14%. L'indice del debito delle Amministrazioni Pubbliche si attesta ora al 109% del PIL, quasi il doppio della media OCSE, pari al 55% (Figura 1.7). Nel 2010, l'Italia ha registrato il terzo indice più elevato di debito di tutti i Paesi dell'OCSE.

Figura 1.7. Debito delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del PIL (2010)

Nota: i dati relativi al Giappone risalgono al 2009.

Fonte: OECD StatExtracts (n.d.), Government deficit/surplus, revenue, expenditure and main aggregates, OECD Publishing, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE12, accesso in data 8 gennaio 2013

Secondo l'OCSE, la spesa delle Amministrazioni Pubbliche dell'Italia, che nel 2011 ha raggiunto il totale di EUR 788,1 miliardi a fronte di entrate totali di EUR 728,3 miliardi, rivela un deficit pari a EUR 59,8 miliardi.

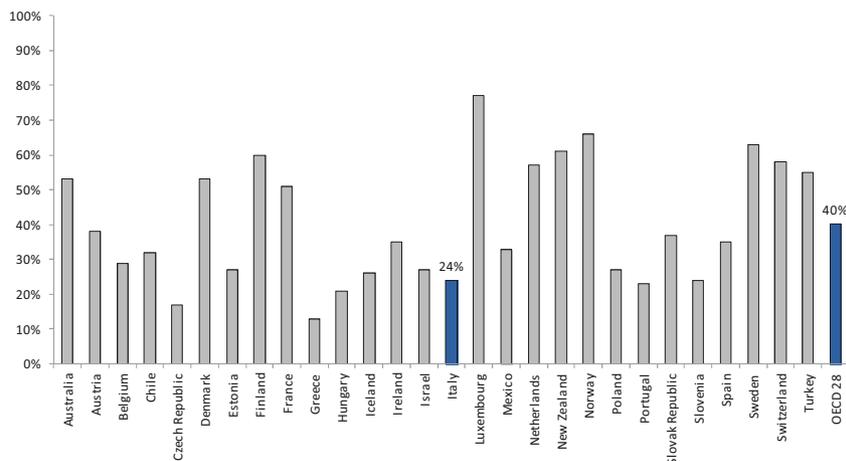
In risposta alla crisi economica, l'Italia sta lanciando un ambizioso programma di riforme strutturali come parte della propria ripresa e strategia improntata alla crescita. Influenzare l'agenda di riforme strutturali rappresenta l'obiettivo centrale di iniziative intraprese su molteplici fronti, atte a favorire la concorrenza sui mercati dei prodotti, affrontare il dualismo del mercato lavorativo, rafforzare la governance, migliorare il sistema e l'amministrazione fiscale e incoraggiare l'innovazione. Come in molti altri Paesi dell'OCSE, le politiche incentrate sulla crescita sono state – e continueranno probabilmente ad essere – accompagnate da rigide misure d'austerità per raggiungere il consolidamento fiscale. Tali misure comprendono tagli alla sanità, al trattamento economico dei dipendenti pubblici e alle pensioni, ma saranno sufficienti a riattivare e, aspetto ancora più importante, sostenere la crescita economica nel lungo periodo?

Ripristinare la fiducia è un aspetto di importanza vitale per una crescita economica sostenibile

La grave crisi economica e le misure d'austerità che ne sono seguite hanno eroso la fiducia che i cittadini riponevano nella capacità e nell'impegno delle amministrazioni di difendere l'interesse pubblico rispetto a quello di pochi e in ogni parte del mondo sono emersi movimenti popolari per esprimere il malcontento e pretendere una più forte trasparenza da parte delle autorità.

In Italia, il livello di fiducia nell'amministrazione nazionale è sceso a un livello allarmante: in un sondaggio Gallup dell'aprile 2012 solo il 24% degli intervistati italiani ha dichiarato di avere fiducia nel proprio Governo (Figura 1.8), un dato che evidenzia un calo di otto punti percentuali rispetto a un analogo sondaggio del novembre 2011.

Figura 1.8. Livello di fiducia nelle amministrazioni nazionali nei Paesi OCSE, 2012 o dati dell'ultimo anno disponibile



Fonte: Gallup (2012), www.gallup.com/poll/world.aspx.

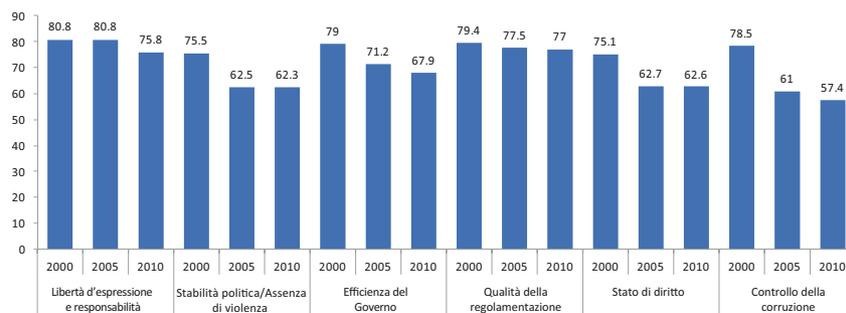
Alla luce del contesto sopra descritto, il successo di determinate riforme dipenderà fortemente dalla capacità dell'amministrazione italiana di ripristinare la fiducia nella propria abilità e impegno a guidare il Paese verso una crescita economica sostenibile (Horvath, 2012; Zak e Knack, 2001).¹ Solo un nuovo senso di fiducia rinnoverà le aspettative del settore privato sul futuro successo dell'Italia, incoraggerà gli investimenti² e promuoverà l'innovazione (Knack e Keefer, 1997).³

Oggigiorno, le preoccupazioni sull'integrità e la corruzione spiccano quali fattori chiave nella prevalente mancanza di fiducia nel settore pubblico italiano.

Ripristinare la fiducia nel settore pubblico esige maggiore integrità e minore corruzione

La Corte dei Conti italiana ha valutato il costo annuale della corruzione in Italia come pari a circa EUR 60 miliardi (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2010), un dato pari al 7,6% della spesa annua delle Amministrazioni Pubbliche o all'intero disavanzo di bilancio pubblico per il 2011.

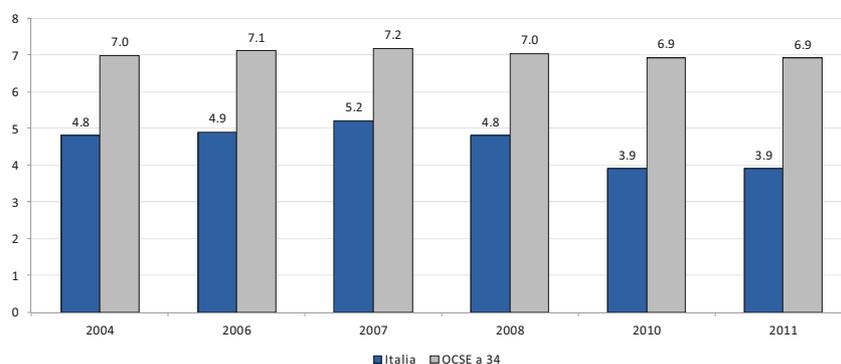
La percezione della performance della governance italiana, misurata a fronte di indicatori comunemente usati, è peggiorata tra il 2000 e il 2010 ed è probabilmente stata aggravata dalla crisi (Figura 1.9). La fiducia nella capacità della pubblica amministrazione di controllare la corruzione ha subito una brusca frenata a partire dal 2000.

Figura 1.9. Evoluzione delle percezioni della governance dal 2000 al 2005 e 2010 in Italia

Nota: Gli Indicatori sulla Governance Mondiale della Banca Mondiale forniscono un'indicazione della percezione dei cittadini della misura in cui il potere pubblico viene esercitato a vantaggio personale. I valori più elevati denotano risultati migliori.

Fonte: Indicatori sulla Governance Mondiale, Banca Mondiale, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp.

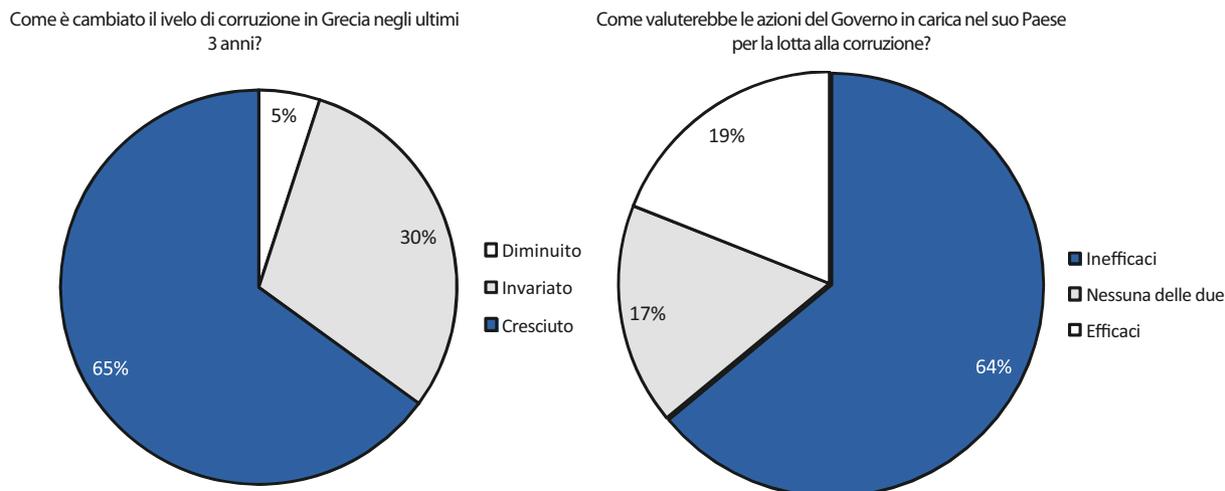
La tendenza mostrata nella Figura 1.9 è ulteriormente rafforzata dai dati sulla percezione pubblica della corruzione. Tale percezione, che era, già nel 2004, significativamente più elevata in Italia rispetto ad altri Paesi dell'OCSE, è peggiorata dall'inizio della recessione globale (Figura 1.10). Secondo l'indice di percezione della corruzione di Transparency International, l'Italia (al 69° posto) evidenzia il livello più elevato di corruzione percepita tra i Paesi dell'OCSE, davanti al Messico (100° posto) e alla Grecia (80° posto).

Figura 1.10. Evoluzione delle percezioni di fiducia dei cittadini nell'amministrazione italiana rispetto alle medie OCSE, 2004-11

Fonte: Transparency International, Indice di percezione della corruzione, www.transparency.org/research/cpi/overview.

La fiducia nella capacità della pubblica amministrazione di porre un efficace freno alla corruzione è molto esigua e il 64% degli Italiani considera l'azione del governo inefficace, secondo il Barometro di percezione della corruzione di Transparency International (Figura 1.11). Analogamente, l'Eurobarometro indica che il 75% della popolazione italiana ritiene che l'azione del governo sia inefficace nella lotta alla corruzione (EC, 2012). L'Eurobarometro dichiara altresì che il 71% degli Italiani ritiene che non vi sia un ricorso alle vie giudiziarie tale da fungere da deterrente contro la corruzione e la vasta maggioranza (85%) ritiene che le sentenze dei Tribunali nei casi di corruzione siano troppo miti.

Figura 1.11. La percezione di corruzione da parte degli italiani secondo il barometro di percezione della corruzione



Fonte: Transparency International (2011), Barometro di percezione della corruzione 2010/2011, www.transparency.org/research/gcb/overview.

Rafforzare l'integrità nel settore pubblico e prevenire la corruzione non solo fungerà da sostegno al ripristino della fiducia nella pubblica amministrazione italiana - un fattore chiave per una crescita sostenibile - ma contribuirà altresì in misura significativa agli obiettivi di quest'ultima in ambito di consolidamento fiscale, crescita economica ed equità sociale. Una maggiore integrità e una minore corruzione concorreranno a impedire lo spreco delle risorse disponibili e potenzieranno la riscossione delle entrate, riducendo quindi il disavanzo di bilancio. Un'accresciuta integrità migliorerà altresì la performance del settore pubblico e sosterrà la capacità della pubblica amministrazione di compiere maggiori azioni con minori risorse.

Gli impegni volti a rafforzare l'integrità e frenare la corruzione dovranno costituire una priorità chiave che permeerà le riforme strutturali intraprese dalle autorità italiane. A tale proposito, l'approvazione della Legge Anticorruzione del 6 novembre 2012 in un clima di difficili riforme economiche merita riconoscimento e costituisce un esempio di leadership coraggiosa, tale da avere probabilmente implicazioni al di fuori dei confini del Paese.

Note

1. Secondo Horváth, la fiducia è uno dei fattori principali in grado di favorire una crescita a lungo termine. Zak e Knack (2001) stimano che "la percentuale di investimento/di PIL aumenta di quasi un punto percentuale per ogni aumento di sette punti percentuali nella fiducia".
2. Gli agenti economici in contesti dove la fiducia è elevata sfruttano costi di operazione minori. Per ulteriore discussione, v. Horváth (2012).
3. Knack e Keefer (1997) osservano che livelli di fiducia scarsi possono scoraggiare l'innovazione e che "le società dove la fiducia è elevata non solo presenteranno maggiori incentivi verso l'innovazione e l'accumulo di capitale fisico, ma conseguiranno con altrettanta probabilità rendimenti maggiori nell'accumulo di capitale umano".

Riferimenti bibliografici

- Banca Mondiale, Indicatori sulla governance mondiale, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp.
- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and Dti (2010), *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action – 9th Benchmark Measurement*, Direttorato generale sulla Società dell'informazione e i media, Commissione Europea.
- Commissione Europea (CE) (2012), *Corruption Report*, Special Eurobarometer 374, p. 94, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, accesso in data 8 gennaio 2013.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2010), *Relazione al Parlamento*, www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf
- EUROSTAT (2011), Eurostat. (2011). Central government debt [gov_dd_cgd], Total economy and rest of the world, Total, Millions of euro [Data file]. Disponibile all'indirizzo: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_cgd&lang=en.
- Horváth, R. (2012), “Does Trust Promote Growth?”, *IES Working Paper*, Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, Praga.
- Knack, S. e P. Keefer (1997), “Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, N°4, novembre.
- OECD StatExtracts (n.d.), *Government deficit/surplus, revenue, expenditure and main aggregates*, OECD Publishing, Parigi, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE12, accesso in data 8 gennaio 2013.
- OECD (2010), *Survey on Access to Information*, OECD Publishing, Parigi.
- OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: Italy 2011*, OECD Publishing, Parigi, doi: 10.1787/eco_surveys-ita-2011-en.
- OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione 2011*, OECD Publishing, Parigi, doi: 10.1787/gov_glance-2011-en.
- Rosenberg, N. (2004), *Innovation and Economic Growth*, OECD Publishing, Parigi, www.oecd.org/cfe/tourism/34267902.pdf, accesso 8 gennaio 2012.
- Transparency International (2011), *Barometro di percezione della corruzione 2010/2011*, www.transparency.org/research/gcb/overview.
- Zak, P. e S. Knack (2001), “Trust and Growth”, *Economic Journal*, Vol. 111, N°470, marzo.

Capitolo 2

Rafforzare l'integrità nel settore pubblico italiano

Nel corso degli ultimi anni, l'Italia ha introdotto riforme importanti mirate a modernizzare la pubblica amministrazione, migliorare i servizi e aumentare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico. Il presente capitolo traccia una panoramica di tali riforme. Il D.Lgs. 150/2009, conosciuto come "Riforma Brunetta", ha fornito un quadro onnicomprensivo per migliorare la produttività lavorativa nonché l'efficienza e la trasparenza del pubblico impiego. Il capitolo sintetizza alcuni degli strumenti di amministrazione aperta che fanno leva sulle tecnologie Web 2.0 per l'innovazione del pubblico impiego e il coinvolgimento dei cittadini.

L'impegno passato per accrescere la trasparenza, la rendicontabilità e l'apertura

Nel corso degli ultimi anni, l'Italia ha introdotto riforme importanti mirate a modernizzare la pubblica amministrazione, migliorare i servizi e aumentare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico, che prevedevano misure per incoraggiare la trasparenza, la rendicontabilità e la performance organizzativa.

Tra le riforme più recenti si annovera il D.Lgs. 150/2009 in attuazione della Legge 15 del 4 marzo 2009,¹ spesso riferito come “Riforma Brunetta”, che ha fornito un quadro onnicomprensivo per migliorare la produttività lavorativa nonché l'efficienza e la trasparenza del pubblico impiego. Alla base di questi obiettivi si possono individuare due pilastri operativi:

- un sistema di incentivi e di valutazione della performance nel settore pubblico fondato sul riconoscimento del merito e delle carenze in seno alla dirigenza del pubblico impiego e alla totalità dei dipendenti pubblici;
- un approccio incentrato sull'utente e focalizzato sulla trasparenza e la divulgazione delle informazioni.

Per quanto attiene alla trasparenza, la Riforma Brunetta ha ampliato la varietà e l'ambito delle aspettative in materia all'interno del pubblico impiego (OCSE, 2010), portandole oltre quelle dell'accesso pubblico alle informazioni, contemplato dalla Legge 241/90. La riforma ha previsto l'obbligo:

- di adozione, da parte di tutte le istituzioni pubbliche, di un Programma Triennale per la Trasparenza, al fine di garantire il pieno accesso ai dati e incoraggiare una cultura dell'integrità e della legalità;
- di mettere a disposizione informazioni riguardanti la pianificazione e i risultati della performance, i piani di premio individuali e tutti gli altri aspetti delle operazioni poste in atto dai dipartimenti della pubblica amministrazione. Il Programma deve altresì prevedere azioni a sostegno della partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico e i dirigenti che non osservino o attuino i programmi di trasparenza e integrità saranno passibili di sanzioni;
- di istituire Organismi Indipendenti di Valutazione della performance (OIV) che offrano supporto alla dirigenza nella corretta attuazione del ciclo di gestione della performance;
- di supporto, da parte degli OIV, agli organi preposti alla formulazione delle politiche nelle attività relative alla pianificazione finanziaria, la progettazione e la fissazione di obiettivi e il collegamento di questi ultimi alle risorse finanziarie. Gli OIV esercitano inoltre la supervisione strategica riferita all'art. 6 (1) del D.Lgs. 286/1999, una funzione ricoperta in passato dalle precedenti Unità di Revisione Interna (SECIN) e infine, hanno il compito di validare il Programma Triennale e certificare l'adempimento di tutti gli obblighi di trasparenza e integrità;
- di istituire una Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) per fornire assistenza tecnica nella preparazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità; centralizzare i dati sulla performance; definire le qualifiche professionali per i membri degli OIV e sostenere una cultura dell'integrità all'interno della pubblica amministrazione;
- i compiti della CIVIT riguardano principalmente la prevenzione della corruzione all'interno dei dipartimenti dell'amministrazione centrale, attraverso il miglioramento e il potenziamento della gestione della performance, della qualità dei servizi, la trasparenza e l'integrità;

- l'incoraggiamento, da parte degli organi della pubblica amministrazione, di verifiche condotte dal cittadino;
- tra gli aspetti di performance organizzativa definiti dalla Riforma Brunetta si annoverano la qualità e la quantità della partecipazione di cittadini e parti interessate attraverso due canali principali: il coinvolgimento delle parti interessate e la misurazione della soddisfazione del cliente (OCSE, 2010).

L'attuazione della Riforma Brunetta ha prodotto un significativo avanzamento dell'agenda italiana in materia di trasparenza. Dalla sua istituzione, il 22 dicembre 2009, la CIVIT ha operato nelle tre aree di sua competenza, la trasparenza, la performance e la qualità del servizio, e ha redatto una serie di linee di indirizzo per la preparazione e l'aggiornamento di piani di trasparenza pluriennali, guidando e coordinando al tempo stesso i dipartimenti della pubblica amministrazione nell'attuazione delle misure stabilite dalla Riforma Brunetta.

A livello nazionale, la maggioranza delle organizzazioni della pubblica amministrazione ha adottato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nominato un esperto interno qualificato con responsabilità in materia di trasparenza e lanciato sezioni online sui propri siti Web, dedicate alla trasparenza, alla valutazione e al merito. Queste nuove pagine Web contengono dati facilmente accessibili e confrontabili sull'organizzazione dei dipartimenti, le loro attività e l'utilizzo delle risorse pubbliche. Oggigiorno, l'Italia è leader tra i Paesi dell'OCSE in fatto di divulgazione delle informazioni pubbliche.

Tabella 2.1. Divulgazione delle informazioni sul settore pubblico in Italia

- √ obblighi di pubblicazione proattiva ai sensi delle leggi sui diritti di accesso agli atti amministrativi
- √ nessun obbligo ai sensi delle leggi sui diritti di accesso agli atti amministrativi, ma comunque pubblicati proattivamente e con regolarità
- √ né obbligatori né pubblicati con regolarità

CP = portale centrale; MA = sito Web di ministero o agenzia; OW = altro sito Web

OCSE a 32 è riferito alla percentuale dei 32 Paesi in cui è previsto l'obbligo di pubblicazione di tali informazioni o in cui non è previsto alcun obbligo ma che le pubblicano regolarmente.

Divulgazione delle informazioni sul settore pubblico, 2010			
Tipi di informazioni pubblicate	Italia	OCSE a 32	Pubblicazione
Documentazione sul bilancio preventivo	√	94%	CP, MA
Rapporti di verifica contabile	√	72%	MA
Elenco dei dipendenti pubblici e del rispettivo trattamento economico	√	28%	CP, MA
Condivisione dei dati amministrativi			
Dati amministrativi	√	66%	MA
Requisiti sulla pubblicazione in formati di dati aperti	Sì	53%	–

Fonte: OECD (2011b), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione*, OECD Publishing, Parigi, doi: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Alcune procedure critiche hanno tratto, parallelamente, beneficio dall'impegno di far leva sulle informazioni quale strumento per una maggiore trasparenza.² Uno di questi processi riguarda gli appalti pubblici, con l'istituzione di strutture e meccanismi studiati per promuovere l'apertura:

- l'Osservatorio dei Contratti Pubblici (il cui ramo centrale è la Direzione generale dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, [AVCP]) che raccoglie e valuta dati sulle caratteristiche strutturali del mercato degli appalti pubblici e sulla sua evoluzione, si occupa altresì della compilazione di statistiche sul numero e sul valore degli appalti aggiudicati, classificati per luogo, ente appaltante e procedure di aggiudicazione e utilizza criteri di efficienza e convenienza dal punto di vista economico nella procedura di appalto. L'Osservatorio vigila sul mercato per individuare eventuali malfunzionamenti o anomalie, avvalendosi di un elenco di controllo, al fine di:
 - valutare se gli sconti concessi in fase di gara siano eccessivi rispetto agli sconti medi;
 - monitorare il numero di offerte presentate in ogni procedura di gara;
 - confrontare i luoghi in cui hanno sede le società aggiudicatrici a fronte dei luoghi in cui ha sede l'autorità appaltante;
- la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) – una diramazione dell'AVCP, gestita dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici – che raccoglie e valuta le informazioni riguardanti:
 - gli appalti pubblici in Italia;
 - gli elenchi degli appalti pubblici nel corso di un periodo di tre anni, forniti dalle autorità appaltanti e gli elenchi degli appalti aggiudicati;
 - il contenuto dei bandi di gara, il valore degli appalti, gli operatori economici che hanno vinto gli appalti;
 - il progresso delle opere pubbliche, dei servizi e delle forniture;
 - il costo finale degli appalti in caso di divergenze tra i costi effettivi e quelli programmati;
- l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti – conservata presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica [CIPE] – che assegna un Codice Unico di Progetto (CUP) a un progetto di investimento per facilitare le attività di ricerca e controllo e di reporting.

La riforma amministrativa ha altresì tentato di semplificare i complessi strati di regolamentazione e burocrazia che ostacolano la trasparenza e facilitano la discrezionalità a tutti i livelli amministrativi. A tale riguardo, il Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) dirige i considerevoli sforzi per semplificare la burocrazia attraverso l'azione legislativa - con la promulgazione del D.Lgs. 5/2012, il cosiddetto "Semplifica Italia" - e specifiche riforme nelle seguenti aree:

- la pubblica amministrazione, con misure per garantire una performance di massima qualità ottimizzando al tempo stesso competenze e capacità professionali;
- l'assunzione, la formazione e lo status professionale dei dipendenti pubblici con principi chiave quali la competenza professionale, il merito, l'imparzialità e l'etica pubblica al loro centro;

- la riorganizzazione delle strutture e dell'apparato amministrativo in modo da garantire un miglior funzionamento dell'erogazione dei servizi, riducendo al tempo stesso i costi legati all'inefficienza;
- la riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, con politiche che integrano i risultati di una campagna per misurare il costo degli obblighi amministrativi indicato nella legislazione esistente.

La consultazione e la partecipazione sono state utilizzate quali strumenti nell'ambito degli sforzi di semplificare la burocrazia. Un esempio degno di nota è “*La burocrazia: diamoci un taglio*”, un mezzo permanente per la consultazione che permette a cittadini e imprese di segnalare casi di burocrazia e proporre soluzioni per ridurla. Il programma, lanciato nel 2010, si è snodato in numerose proposte convertitesi in disposizioni legislative o amministrative per razionalizzare il rapporto tra organi della pubblica amministrazione e cittadini.

Il 20 settembre 2011, l'Italia è entrata a far parte dell'Open Government Partnership e il DPF ha coordinato lo sviluppo di un numero di strumenti in tema di amministrazione aperta che fanno leva sulle tecnologie Web 2.0 per l'innovazione nella pubblica amministrazione e il coinvolgimento dei cittadini (Riquadro 2.1).

Riquadro 2.1. Strumenti amministrativi 2.0

Manuale web 2.0 per le pubbliche amministrazioni fornisce raccomandazioni per la mappatura della partecipazione ai social media, nonché degli effetti regolatori, l'assistenza al cliente e gli strumenti di partecipazione.

ParteciPA: strumenti di partecipazione per la condivisione e la valutazione delle idee (Ideario, un diario delle idee) e per l'inserimento regolare di commenti sulla documentazione (Commentario, un diario dei commenti).

WikiPA: un'enciclopedia collaborativa sulla terminologia della pubblica amministrazione basata sul modello editoriale e sul software di Wikipedia.

InnovatoriPA: un ambiente per il networking sociale e la condivisione delle migliori pratiche dedicate ai professionisti nel campo dell'innovazione della pubblica amministrazione.

www.dati.gov.it: pubblica un catalogo di dati e un catalogo sotto forma di applicazione per smartphone e ha evidenziato un aumento esponenziale nei dati aperti nei suoi primi sei mesi.

Linee Guida sui Dati in Formato Aperto: fornisce una guida sugli aspetti legislativi, sull'apertura dei gruppi di dati e sugli aspetti tecnici, nonché utili regole di descrizione per il catalogo nazionale.

Apps4Italy: un contesto per promuovere il riutilizzo dei dati in formato aperto attraverso le applicazioni e l'elaborazione creativa degli stessi.

Linea Amica: un servizio di attenzione al cittadino esteso su scala nazionale che utilizza un approccio multicanale per offrire soluzioni ai problemi dei cittadini attraverso un'enciclopedia di domande e risposte, un elenco online dei servizi, un indirizzario dei dipartimenti e degli uffici amministrativi e un esame di diritti applicabili; integra altresì i dati aperti con le applicazioni per smartphone.

Mettiamoci la Faccia: studiato per esaminare con regolarità - attraverso una serie di emoticon - la soddisfazione dell'utente sulla fornitura dei servizi pubblici, sia negli uffici amministrativi che attraverso canali come il telefono e Internet.

Il Progetto Migliora PA: volto a promuovere un approccio sulla soddisfazione del cliente e sugli strumenti di soddisfazione del cliente nelle regioni convergenza d'Italia.³ Lo scopo è quello di migliorare la capacità delle amministrazioni locali di gestire la soddisfazione dell'utente potenziando al tempo stesso la performance e accrescendo la qualità del servizio.

Riquadro 2.1. Strumenti amministrativi 2.0 (continua)

L'Iniziativa MiaPA: strumento di social check-in dove gli utenti possono trovare l'ufficio pubblico più vicino tramite il proprio smartphone, esprimere il proprio livello di soddisfazione e inserire commenti sul servizio ricevuto.

Cittadinanzattiva: iniziativa pilota per facilitare la valutazione del cittadino sul servizio pubblico e testare tali valutazioni quale strumento a supporto della programmazione e della gestione strategica (che comprende valutazioni sull'erogazione del servizio pubblico).

Fonte: Piano d'Azione Italiano nell'ambito dell'Open Government Partnership, 2012.

Nel 2009, l'Italia ha lanciato (e poi aggiornato nel luglio 2010) un piano di azione onni-comprendivo di e-government, conosciuto come "e-Gov 2012", volto a migliorare i servizi online, aumentare l'efficienza, accrescere l'interoperabilità tra dipartimenti amministrativi e sviluppare la digitalizzazione in quelli più critici (p.es. salute, istruzione, giustizia). La nona indagine sulla misurazione dell'e-government condotta in Europa (Capgemini et, al., 2010) ha riconosciuto l'Italia come uno dei Paesi che meglio hanno agito per consentire la messa online di una varietà di servizi.

Tabella 2.2. Elementi di base per l'e-government

Elementi di base per l'e-government	Italia	OCSE a 25
Riconoscimento e utilizzo delle firme digitali		100%
Deposito telematico nel settore pubblico		88%
Amministrazione dei PPP per i progetti di e-government		64%
Sito unico per i contratti pubblici	Italia	OCSE a 34
Ricerca contratti		62%
Monitoraggio dei risultati dei contratti		32%

Nota: percentuali OCSE riferite alla percentuale dei Paesi che hanno preso parte all'Indagine OCSE sull'accesso alle informazioni.

PPP: partenariati pubblico-privato.

Fonte: OCSE (2010), Ubaldi, Barbara, 2010 "Modernising the Public Administration: A Study on Italy", studio OCSE, Parigi, presentato il 15-16 novembre 2010

Il Governo ha approvato recentemente, nel marzo 2013, un decreto legislativo sui requisiti per la pubblicazione, la trasparenza e la divulgazione delle informazioni da parte della pubblica amministrazione. Il decreto sostiene un principio generale di trasparenza - quale strumento chiave per "incoraggiare forme diffuse di controllo sulle mansioni pubbliche e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" e quale condizione per garantire le libertà e i diritti individuali e collettivi - e regola l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni, chiarendo il proprio ambito per quanto riguarda i membri di organismi politici, i soggetti che ricoprono posizioni dirigenziali, i bandi di gara e le informazioni sulla performance e fissando inoltre alcuni limiti per la disposizione generale di trasparenza, tra cui la tutela di informazioni personali e giudiziarie di natura sensibile. Sarebbe necessaria un'analisi dettagliata del decreto per valutare appieno la sua rilevanza per l'attuazione della Legge 190 del 6 novembre 2012.

Note

1. Le precedenti riforme, del 1993 e del 1998, avevano stabilito un quadro per la gestione del pubblico impiego basato su di un sistema di contrattazione collettiva e controllo, volto a potenziare sia la produttività dei dipendenti pubblici che la procedura di valutazione della performance dei dirigenti. I tentativi e i risultati di riforma hanno presentato notevoli variazioni all'interno degli enti pubblici interessati e il quadro generale nel 2008 ha indicato la necessità di avviare ulteriori passi in tale direzione, che hanno portato alla presentazione e adozione, nello stesso anno, del “piano industriale per la riforma della pubblica amministrazione” da parte del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.
2. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP).
3. *Regioni in Europa il cui prodotto interno lordo pro capite è inferiore al 75% della media UE. La politica di coesione dell'UE intende ridurre tali disparità regionali (http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_en.cfm#1).*

Riferimenti bibliografici

- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTI (2010), *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action – 9th Benchmark Measurement*, Direttorato generale sulla Società dell'informazione e i media, Commissione Europea.
- OECD (2010), Ubaldi, Barbara, 2010 “Modernising the Public Administration: A Study on Italy”, OCSE, Parigi, presentato il 15-16 novembre 2010.
- OECD (2011), *Uno Sguardo sulla Pubblica Amministrazione 2011*, OECD Publishing, Parigi, doi: [10.1787/gov_glance-2011-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en).

Capitolo 3

La nuova Legge Anticorruzione

La Legge 190 del 6 novembre 2012, conosciuta come “Legge Anticorruzione”, propone un pacchetto esaustivo per contrastare il problema, segnalando un cambiamento di paradigma da un approccio punitivo in materia, da parte dell’amministrazione italiana, a uno di carattere preventivo. Il presente capitolo i) illustra il contesto di fondo della Legge; ii) ne analizza l’ambito alla luce dei vuoti normativi in tema di integrità e anticorruzione e iii) ne discute la rilevanza, l’opportunità e i rischi.

Storia della Legge Anticorruzione

La legislazione anticorruzione in Italia è disciplinata principalmente dagli artt. 318-322 del Codice Penale, i quali distinguono tra corruzione propria e corruzione impropria, termini che denotano azioni illecite da parte di dipendenti pubblici, e operano altresì una distinzione tra corruzione passiva e corruzione attiva (v. Riquadro 3.1).

Il D.Lgs. 231 dell'8 giugno 2001 ha introdotto la responsabilità delle società per il pagamento di tangenti a funzionari pubblici italiani o stranieri o il ricevimento di tangenti da parte degli stessi e contiene altresì una disposizione penale sulla corruzione dei funzionari esteri, in attuazione della Convenzione dell'OCSE del 1997 sulla Lotta alla Corruzione dei Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Transazioni Commerciali Internazionali. Nel 2009, l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC),¹ portando pertanto i propri meccanismi di prevenzione del fenomeno in linea con gli standard internazionali e, lo stesso anno, ha altresì visto l'entrata in vigore della Riforma Brunetta con le sue misure di ampio respiro per il miglioramento della trasparenza nel settore pubblico.

Nel giugno 2012, il Parlamento ha approvato una legge che autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare le Convenzioni Civile e Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa e il mese successivo ha approvato una legge sul finanziamento ai partiti politici (Legge 96 del 13 luglio 2012).

Riquadro 3.1. Legislazione rilevante in materia di anticorruzione negli ultimi anni

- D.Lgs. 150/2009 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni);
- Legge 116/2009 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione);
- Legge 69/2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile);
- Legge 15/09 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti);
- C5058 e C3737 del 2012, approvati ma non ancora pubblicati. (Ratifica ed esecuzione della Convenzione Penale sulla Corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999)
- Legge 96/2012 (Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali.)
- Leggi 110 e 112 del 2012 (atti che autorizzano la ratifica della Convenzione Penale sulla Corruzione e la Convenzione Civile sulla Corruzione del Consiglio d'Europa).

Nel 2010, il quarto governo del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ha proposto un nuovo disegno di legge anticorruzione (AC 4434), in parte in risposta a una serie di scandali di corruzione che hanno eroso l'immagine dello Stato e gettato dubbi sulla sua volontà e capacità di prevenire e punire il fenomeno.

Il testo dell'AC 4434 era breve e si concentrava sui seguenti punti: i) la preparazione di un piano nazionale anticorruzione, coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF), sulla base di un piano d'azione individuale predisposto da ciascun dipartimento della pubblica amministrazione; ii) una rete nazionale anticorruzione; iii) un osservatorio sulla corruzione incaricato di effettuare ricerche e riferire su base annuale al Governo, al Parlamento e agli organi internazionali; e iv) una serie di riforme relative a politiche di trasparenza, semplificazione e riduzione dei costi, in particolare per le procedure per gli appalti pubblici.

Il disegno di legge non affrontava, tuttavia, molte delle carenze insite nelle politiche esistenti in materia di prevenzione della corruzione: non prendeva, per esempio, in esame quelle evidenziate nel Rapporto sul primo e secondo ciclo di valutazione congiunta sull'Italia in materia di assolvimento degli obblighi pubblicato dal Gruppo di Stati Contro la Corruzione (GRECO) nel maggio 2011.² Il GRECO lamentava le carenze dell'AC 4434 in questi termini:

Il GRECO evidenzia che “talune aree hanno ricevuto un'attenzione insufficiente o non hanno ricevuto finora alcuna attenzione, in particolare per quanto riguarda, *inter alia*, l'adozione di codici di comportamento per i membri della pubblica amministrazione, la prevenzione di conflitti di interesse, la tutela dei denunciatori (whistleblower) e il rafforzamento delle disposizioni in materia di anticorruzione nel settore privato.

Sebbene il Senato abbia discusso il disegno di legge quando il Governo Berlusconi deteneva ancora la maggioranza parlamentare, il suo passaggio si è dimostrato politicamente difficile. I lavori sono proseguiti dal 4 maggio 2010 al 15 giugno 2011,³ quando la proposta è stata finalmente approvata e presentata alla Camera dei Deputati.

A fine 2011 si è insediato un nuovo Governo, guidato dal Presidente del Consiglio Mario Monti, con l'obiettivo principale di affrontare i problemi economici urgenti. Consapevole dei costi economici della corruzione, il Presidente del Consiglio Monti ha rinnovato l'impegno nella lotta al fenomeno (unitamente ad altre riforme strutturali), sollecitando la necessità di aggiornare la legislazione in materia, per esempio considerando rilevante dal punto di vista penale la corruzione nel settore privato.⁴

A dicembre 2011, il Ministro della Pubblica Amministrazione ha riunito una commissione di esperti dal titolo “Commissione di studio sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione”⁵ con il mandato di redigere proposte e suggerire modifiche al disegno di legge anticorruzione del precedente Governo (AC 4434), in particolare nel campo della prevenzione. La commissione ha formulato un numero di raccomandazioni (Riquadro 3.2) per rafforzare l'AC4434.

La volontà politica del Governo Monti e il lavoro della commissione di esperti ha consentito di aggiungere ulteriori disposizioni al disegno di legge anticorruzione, migliorandone l'ambito originario. Il dibattito nella Camera dei Deputati si è concluso quando, il 15 giugno 2012, i parlamentari hanno finalmente approvato l'AC 4434 con il voto di fiducia,⁶ convertendolo nella Legge 190 del 6 novembre 2012, la “Legge Anticorruzione”, pur essendo ancora conosciuta con il nome di Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Riquadro 3.2. Raccomandazioni della Commissione di Esperti sulla AC 4434⁷

- I singoli dipartimenti amministrativi dovranno adottare adeguati piani interni di prevenzione basati sui modelli di gestione del rischio (simili alle disposizioni del Decreto Legislativo 231/2001 per le società private);
- introdurre una tutela adeguata per i denunciatori, unitamente a un sistema di incentivi calcolato in percentuale della somma recuperata a seguito della condanna e sentenza da parte della Corte dei Conti;
- potenziare la legislazione in materia di obblighi di integrità e livelli di trasparenza;
- esaminare le disposizioni dell'art. 54 del D. Lgs. 165/2001 sui codici di comportamento;
- riorganizzare il sistema che regola l'incompatibilità tra cariche elettive e non elettive al fine di garantire una reale indipendenza dei dirigenti e una maggiore fiducia da parte dei cittadini;
- regolare il sistema della responsabilità disciplinare nell'ottica di garantire l'indipendenza dei dirigenti e migliorare la fiducia dei cittadini;
- regolamentare il collegamento tra le mansioni assegnate ai dipendenti pubblici ed eventuali interessi esterni che mettono potenzialmente a repentaglio la loro indipendenza;
- proseguire nelle riforme orientate alla trasparenza aggiungendo, tra le altre misure, la divulgazione dei dati da parte di singoli soggetti a cui sono affidate responsabilità politiche a livello nazionale, regionale e locale;
- rivedere le regole che disciplinano i divieti di presentare la propria candidatura e l'ineleggibilità;
- accrescere la consapevolezza, in particolare tra i dipendenti pubblici che operano in settori ad elevato rischio, e promuovere una cultura di legalità nelle attività amministrative e nell'etica pubblica.

In Italia, la Legge Anticorruzione è arrivata dopo anni di una legislazione limitata di contrasto alla corruzione, nel cui ambito sono stati rilevati pochi sostanziali progressi conformi agli standard internazionali, a eccezione dell'area relativa alla trasparenza e alla divulgazione delle informazioni. Oltre ai continui tentativi di riformare il pubblico impiego e alla ratifica dell'UNCAC nel 2009, l'ultima riforma significativa nel campo dell'anticorruzione è stata avviata nel 2001, quando l'Italia ha attuato la Convenzione dell'OCSE del 1997 sulla Lotta alla Corruzione dei Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Transazioni Commerciali Internazionali. È stato attraverso questa azione che l'Italia ha introdotto la responsabilità delle società per corruzione e ha dichiarato reato la corruzione dei funzionari esteri.

Contenuto della Legge Anticorruzione

Nuove istituzioni anticorruzione⁸

La Legge nomina la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) quale autorità nazionale in materia di anticorruzione. Originariamente istituita ai sensi dell'art. 13 della Riforma Brunetta quale componente chiave nella lotta contro il fenomeno, la CIVIT sostituisce il Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) in questo campo.

Le mansioni e le responsabilità della CIVIT sono le seguenti: i) analizzare le cause della corruzione e individuare le azioni per combatterla e prevenirla; ii) collaborare con il DPF e le amministrazioni pubbliche centrali, in particolare per garantire la regolare rotazione del personale che ricopre posizioni dirigenziali, maggiormente esposto alla corruzione; iii) avva-

larsi dei propri poteri di consultazione, ispezione e indagine; iv) collaborare con le autorità anticorruzione negli altri Paesi.

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione della performance (OIV) sono stati creati a seguito della Riforma Brunetta per monitorare e valutare la performance, l'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione in modo indipendente e autonomo. In base ai termini della Legge Anticorruzione, essi debbono fornire offrire consulenza sulla preparazione dei codici di comportamento dei singoli enti (art. 8.5) e tra le loro mansioni va ricordata quella di comunicare al DPF tutte le informazioni sulle nomine politiche a posizioni dirigenziali all'interno della pubblica amministrazione. La definizione dei criteri riguardanti l'avvicendamento dei dirigenti rimane, tuttavia, una prerogativa del DPF, mentre la CIVIT mantiene il controllo dell'attuazione e dell'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni in quest'ambito.

Nonostante il DPF rimanga strategico per il sistema anticorruzione definito dalla nuova Legge, il suo ruolo è ora ridotto rispetto a quello che la Presidenza del Consiglio aveva proposto all'origine. Il DPF raccoglie tutte le informazioni rilevanti dai dipartimenti amministrativi e prepara il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) per l'approvazione da parte della CIVIT, oltre a definire e promuovere le regole e le metodologie per l'attuazione delle strategie anticorruzione, mettere a punto modelli standard per la raccolta di dati e informazioni e stabilire i criteri di rotazione delle cariche per i dirigenti in posizioni esposte alla corruzione. Il DPF deve agire nel rispetto delle linee di indirizzo stabilite da una commissione di ministri, non dalla Legge Anticorruzione.

Incompatibilità e conflitti di interesse

La Legge Anticorruzione stabilisce un “regime di investitura e incompatibilità” per le posizioni dirigenziali ed elettive all'interno della pubblica amministrazione e delle società a controllo statale. Al fine di prevenire i conflitti di interesse, la Legge prevede che il Governo regoli, entro sei mesi dall'entrata in vigore, tutte le nomine a posizioni dirigenziali e manageriali pubbliche, dove possano sorgere conflitti di interesse con il Governo incaricato della nomina.

- La Legge Anticorruzione ha altresì introdotto alcune modifiche importanti al Decreto Legislativo 165/2001 (il Testo Unico sul Pubblico Impiego), tra cui la verifica obbligatoria di potenziali conflitti di interesse in determinate situazioni, quali la nomina di un consulente;
- la disciplina della pratica del *pantouflage* (porte girevoli) affinché i funzionari pubblici che abbiano ricoperto cariche manageriali e con potere di negoziazione nei tre anni precedenti non possano svolgere, a livello professionale, mansioni connesse in un ente del settore privato;
- l'annullamento di appalti e/o nomine in violazione del divieto di *pantouflage* e l'interdizione dell'ente privato dalle trattative commerciali con il settore pubblico per i tre anni successivi.

La Legge prevede altresì la pubblicazione di un codice di comportamento per tutti i funzionari pubblici allo scopo di impedire la corruzione nella pubblica amministrazione. Ogni violazione degli obblighi stabiliti nel codice renderà il dipendente pubblico che l'abbia commessa perseguibile in sede civile.

Entro un anno dalla sua entrata in vigore, la legge obbliga infine il Governo ad approvare la legislazione che vieti la candidatura per cariche elettive o amministrative (a livello

internazionale, nazionale e subnazionale) a ogni candidato che sia stato condannato⁹ per reati commessi intenzionalmente nei confronti della pubblica amministrazione. Sono pertanto inclusi i reati di corruzione.

Tutela dei denuncianti

La Legge Anticorruzione, all'art. 12, integra il Decreto Legislativo 165/2001 (il Testo Unico sul Pubblico Impiego) con l'art. 54b, una disposizione che intende tutelare i dipendenti pubblici che divulgano o segnalano condotte illecite che potrebbero aver riscontrato sul luogo di lavoro. Tale tutela comprende il divieto di sanzioni, licenziamento o di qualsiasi misura discriminatoria, diretta o indiretta, a titolo di ritorsione.

Trasparenza nella pubblica amministrazione¹⁰

La Legge Anticorruzione intende aumentare la trasparenza nelle attività del pubblico impiego tramite la pubblicazione di:

- informazioni sulle procedure amministrative (anche quando non seguono le procedure ordinarie), il costo delle opere pubbliche e i servizi ai cittadini, nonché la durata delle procedure;
- un indirizzo e-mail per ciascun ramo della pubblica amministrazione in modo che possa ricevere istanze, dichiarazioni e domande dal pubblico, con speciale attenzione ai cittadini interessati a misure o procedure amministrative;
- dati sulle nomine discrezionali a posizioni dirigenziali e manageriali (p.es. le nomine politiche dove non vi sia una procedura pubblica);
- ragioni della scelta di un appaltatore nelle gare d'appalto pubbliche.¹¹

Piani riguardanti il rischio per l'integrità

La Legge Anticorruzione introduce un sistema di valutazione del rischio per l'integrità e misure di gestione del rischio basate sul modello proposto dal Decreto Legislativo 231/2001, delineando le responsabilità politiche e amministrative a tale riguardo. La Legge prevede altresì che ciascun dipartimento dell'amministrazione centrale debba redigere un piano di prevenzione che valuti i livelli di esposizione al rischio di corruzione e adotti misure organizzative per gestire tali rischi.

Corruzione a livello subnazionale

La Legge Anticorruzione esorta le autorità pubbliche subnazionali a prevenire il fenomeno all'interno delle amministrazioni regionali e locali e nelle società dal loro eventualmente controllate. La Legge prevede esplicitamente, in primo luogo, che i precedenti articoli della bozza debbano applicarsi alle amministrazioni regionali e locali e a ogni società dalle stesse controllata e prosegua specificando che, entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore, le amministrazioni locali indichino tempi e modi per gestire i rispettivi impegni ai sensi del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, i requisiti di incompatibilità e i codici di comportamento. La medesima procedura dovrà essere seguita dal Decreto Legislativo che sarà successivamente emanato, contemporaneamente all'attuazione della Legge Anticorruzione.

Nuovi reati, sanzioni più rigide

La Legge Anticorruzione aggiunge due nuovi reati al Codice Penale italiano (CP) in linea con le richieste da parte degli organi di monitoraggio internazionali, ovvero il traffico di influenza (influence peddling) e la corruzione tra privati. La Legge introduce in parallelo un inasprimento complessivo delle sanzioni per i reati di peculato (art. 314 c.p.); concussione (come ridefinita all'art. 317 c.p.); corruzione per atto d'ufficio (art. 318 c.p.); corruzione in atti giudiziari (art. 319c c.p.) e corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.).

L'Italia, in quanto membro dei meccanismi internazionali di valutazione inter pares (peer review), ha ricevuto, negli ultimi anni, consigli su come migliorare il proprio sistema di integrità da organizzazioni come il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) e il Gruppo di Lavoro dell'OCSE sulla Corruzione. La maggioranza delle rispettive raccomandazioni indica l'inadeguatezza del quadro giuridico e sollecita l'Italia all'adozione di azioni legislative in aree come la regolamentazione delle incompatibilità, il falso in bilancio, la corruzione tra privati e il traffico di influenza. Vi sono inoltre alcune problematiche ricorrenti, per esempio in Italia occorre compiere quanto segue:

- creare un'agenzia anticorruzione indipendente;
- redigere un codice di comportamento efficace per i funzionari pubblici;
- tutelare i denuncianti;
- regolare i conflitti di interesse e il *pantouflage*;
- riformare il sistema di finanziamento ai partiti politici;
- riformare le sanzioni sulla corruzione e la rispettiva prescrizione.

L'Allegato 7.A1 presenta l'elenco completo delle raccomandazioni dei pari.

Pur trattando la maggior parte delle problematiche in materia, la Legge Anticorruzione non affronta i problemi strutturali inerenti alla prescrizione e alcuni aspetti del sistema per l'imposizione di sanzioni ai trasgressori. Analogamente, l'integrità nel settore privato esige ulteriori azioni legislative attraverso, per esempio, misure preventive quali la disciplina sul falso in bilancio. Sebbene il finanziamento ai partiti politici, dove la percezione pubblica della corruzione raggiunge il suo picco massimo, non venga trattato in seno alla Legge Anticorruzione, quest'area è stata uno degli obiettivi della Legge 96/2012 approvata di recente.

Importanza, opportunità e rischi legati alla Legge Anticorruzione

Nonostante le sue lacune, la Legge Anticorruzione è tuttavia degna di nota per aver introdotto un approccio sistemico alla prevenzione che è nettamente complementare ai precedenti sforzi in materia di anticorruzione, incentrati più fortemente sui procedimenti legali nei confronti del fenomeno, sulla trasparenza e sull'accesso alle informazioni. I temi che la Legge intende regolare riflettono i livelli di corruzione percepita in Italia e la maturità delle misure di prevenzione in quest'ambito.

La Legge colma altresì, almeno in parte, vuoti legislativi sostanziali in materia di integrità e anticorruzione (v. Allegato 7.A1). Le problematiche che essa intende disciplinare – quali la tutela dei denuncianti, i conflitti di interesse e i codici di comportamento, nonché la nomina di un'autorità indipendente in materia di anticorruzione – portano l'Italia in linea con i propri impegni e standard internazionali (il Piano d'Azione Anticorruzione del G20, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione [UNCAC], le Convenzioni Civile e Penale del Consiglio d'Europa sulla Corruzione e i principi dell'OCSE sulla corruzione).

Al tempo stesso, la Legge conferisce continuità alle più ampie riforme del settore pubblico intraprese dall'Italia negli ultimi anni. Tali riforme comprendono il D.Lgs. 150/2009, i cui obiettivi - ovvero una maggiore performance nelle pubbliche amministrazioni e un'accresciuta attenzione alla valutazione - esigono integrità e trasparenza quali elementi fondanti essenziali.

Le parti interessate riconoscono ampiamente l'importanza e la puntualità della Legge Anticorruzione e le relative disposizioni tese ad affrontare determinate questioni in materia. Analogamente, vi è un'intesa comune e un accordo istituzionale sul ruolo di autorità nazionale anticorruzione che la Legge assegna alla CIVIT: esiste pertanto un contesto istituzionale utile all'attuazione della Legge, un aspetto che merita di essere sottolineato data la natura delle problematiche.

Le aspettative sulla puntuale ed efficace attuazione della Legge sono, al tempo stesso, elevate: il Governo italiano deve proseguire con decisione verso l'applicazione delle disposizioni e dedicare un'attenzione speciale alla loro piena istituzionalizzazione all'interno di funzioni amministrative pubbliche chiave, quali la gestione strategica e la revisione contabile interna. Una delega legislativa potrebbe essere utilizzata per colmare i vuoti normativi in seno alla Legge che possono ostacolare la sua attuazione, come dimostra il presente rapporto.

Il coordinamento e la vigilanza sull'attuazione a livello subnazionale saranno difficili: la CIVIT e il DPF dovranno collaborare attivamente con organizzazioni quali l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), l'Unione delle Province d'Italia (UPI) e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (CRAP). Tali partenariati sono particolarmente importanti, giacché la Legge non fissa alcun obbligo a livello locale per stabilire unità interne di controllo contabile o di supporto per facilitare e sovrintendere l'attuazione delle disposizioni di integrità e trasparenza.

Le disposizioni della Legge garantiscono la neutralità del bilancio, un importante segnale sulla necessità di integrarle e istituzionalizzarle all'interno delle strutture attuali. Come sottolinea, tuttavia, la Parte II del presente rapporto, non tutte le strutture sono funzionanti ed è necessario un lavoro sostanziale per aumentare la capacità, gestire le informazioni e sviluppare il processo di valutazione affinché la riforma abbia successo. Sebbene le intenzioni della Legge siano encomiabili, una seria valutazione sulle necessità e un esercizio di stima dei costi ne guiderebbero la sua efficace attuazione.

Al fine di agevolare l'efficace attuazione della Legge, i seguenti capitoli del presente rapporto cercano di analizzare nel dettaglio alcune componenti della Legge: il coordinamento istituzionale, i codici di comportamento, la tutela dei denunciatori e i rischi per l'integrità.

Note

1. Legge 116/09, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003”.
2. Adottato dal GRECO alla sua 51^a Assemblea Plenaria (Strasburgo, 23-27 maggio 2011).
3. Il Disegno di Legge 4434 introdotto dall’Esecutivo ha recepito gli altri disegni di legge presentati dal Parlamento: C 3380, 3850, 4382, 4501, 4516, 4906, e S 2044, 2164, 2168, 2174, tra il 2010 e il 2012.
4. Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d’Europa, 1999 e Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.
5. Dei membri della Commissione hanno fatto parte: Roberto Garofoli (Giudice del Consiglio di Stato); Raffaele Cantonne (Giudice della Corte di Cassazione); Ermanno Granelli (Giudice della Corte dei Conti); Bernardo Giorgio Mattarella (Professore di Diritto Amministrativo); Francesco Merloni (Professore di Diritto Amministrativo) e Giorgio Spangher (Professore di Procedura Penale).
6. I contrasti e le trattative sono stati intensi, in particolare su tre punti: i) la riforma della concussione; ii) l’introduzione di nuovi reati; e iii) i limiti temporali per la ordinamento, da parte del Governo, del divieto di candidatura per le cariche elettive.
7. I rapporti e documenti della Commissione sono disponibili su (in italiano) www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/anticorruzione/dati.html.
8. Numerose istituzioni hanno una responsabilità complementare in materia di prevenzione e controllo della corruzione e di promozione dell’integrità in Italia. La Parte II presenta una discussione approfondita del loro ruolo e del loro mandato in ottemperanza al Disegno di Legge Anticorruzione.
9. La sentenza dovrà essere definitiva. Attualmente sono oltre 100 i deputati e i senatori indagati o condannati in via non definitiva (*Il Fatto Quotidiano*, 14/06/2012).
10. L’accesso ai documenti e ai registri pubblici è disciplinato dalla Legge 241/1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” (e successive modifiche introdotte nel 2005, 2007 e 2009), e della normativa collegata, adottata mediante Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) n. 184/2006, “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”. Il sistema di appello al divieto di accesso si snoda attraverso i seguenti organi: l’appello al Tribunale Amministrativo Regionale; la richiesta all’ombudsman e, per i documenti di interesse nazionale, un appello alla Commissione Speciale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
11. In ambito di appalti pubblici, la Legge modifica il Decreto Legislativo 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) e introduce, quale giustificazione per rescindere il contratto, la sentenza definitiva per reati di corruzione.

Capitolo 4

Il Coordinamento istituzionale

L'esperienza dei Paesi dell'OCSE dimostra che dispositivi e coordinamenti istituzionali efficaci costituiscono un elemento chiave nell'accrescere l'integrità del settore pubblico e prevenire e combattere la corruzione. Il presente capitolo prende in esame le strutture istituzionali stabilite dalla nuova Legge italiana Anticorruzione, nello specifico i) esamina le attuali strutture istituzionali per l'integrità in Italia; ii) analizza le modifiche, ivi incluse le strutture di coordinamento, previste dalla Legge; iii) studia queste ultime a fronte degli elementi essenziali che contribuiscono a garantire che le istituzioni adempiano ai rispettivi ruoli e collaborino adeguatamente (p.es. chiarezza del mandato, indipendenza e sufficienza delle risorse) e iv) presenta proposte chiave per attuare la riforma in modo efficace.

Elementi chiave per organismi anticorruzione efficaci

Un tema centrale a ogni strategia anticorruzione riguarda dispositivi istituzionali per combattere il fenomeno e garantire l'integrità del settore pubblico. Strutture chiare e onnicomprensive sono fondamentali per assicurare l'efficacia delle politiche di integrità e massimizzare la portata delle istituzioni e la capacità di queste ultime di adempiere al loro mandato.

La nuova Legge ha alterato in misura considerevole l'apparato istituzionale italiano per la prevenzione della corruzione. A tale proposito, la nomina della Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) quale autorità nazionale in materia è particolarmente significativa, anche se sono, tuttavia, essenziali un coordinamento e una collaborazione efficaci tra la CIVIT e tutti gli altri attori affinché il quadro di integrità funzioni in modo adeguato all'interno del settore pubblico.

Un coordinamento istituzionale efficace costituisce un elemento chiave nell'accrescere l'integrità del settore pubblico e prevenire e combattere la corruzione. Come nella maggior parte delle società democratiche, esistono già strutture per la prevenzione della corruzione all'interno delle istituzioni esistenti, tuttavia, di pari passo alla modernizzazione dei Paesi, le funzioni anticorruzione si disperdono attraverso molteplici istituzioni, talvolta producendo carenze strutturali oppure operative che impediscono un'azione efficace per prevenire e stanare il problema. Numerosi Paesi membri dell'OCSE stanno pertanto riesaminando le proprie strutture istituzionali: alcuni ne hanno create di nuove per affrontare le politiche chiave nazionali in materia di anticorruzione oppure ne hanno modificato il quadro esistente in risposta alle nuove sfide.

Vi è una motivazione alla base dell'assegnazione o dello spostamento delle funzioni anticorruzione verso nuove istituzioni. Le agenzie anticorruzione specializzate sono considerate strumenti efficaci per prevenire e combattere il fenomeno. In uno studio, Meagher (2004) scrive:

[Una nuova istituzione] i) non sarà essa stessa contaminata dalla corruzione o dall'intrusione politica; ii) risolverà i problemi di coordinamento tra molteplici agenzie attraverso l'integrazione verticale; e iii) potrà centralizzare tutte le informazioni e i dati necessari sulla corruzione e affermare la propria leadership nell'impegno per combatterla. Questo studio implica che il principale risultato previsto di un'istituzione anticorruzione debba essere un miglioramento complessivo nella performance delle funzioni per la lotta al fenomeno. Gli organismi specializzati in materia non rappresentano, tuttavia, in alcun modo l'unico modello: l'esperienza dimostra che non si tratta necessariamente di una panacea e alcuni Paesi hanno attuato una lotta efficace alla corruzione senza alcun organo di tale natura. Le istituzioni responsabili della prevenzione e della lotta alla corruzione, specializzate o meno, necessitano di un mandato chiaro, di indipendenza dall'ingerenza politica e di risorse sufficienti per essere efficaci.

In tale contesto, i capitoli che seguono prendono in esame le strutture istituzionali contemplate dalla Legge Anticorruzione, in particolare i) esaminano le attuali strutture istituzionali per l'integrità in Italia; ii) analizzano le modifiche, ivi incluse le strutture di coordinamento, previste dalla Legge; iii) studiano queste ultime a fronte degli elementi chiave che contribuiscono a garantire che le istituzioni adempiano ai rispettivi ruoli e collaborino adeguatamente e iv) presentano proposte chiave per attuare le riforme in modo efficace.

L'esperienza dimostra come non vi sia un singolo modello per un'efficace struttura istituzionale che permetta di prevenire e reprimere la corruzione con successo. La struttura che un Paese sceglie è dettata evidentemente dal rispettivo contesto nazionale, in particolare dagli aspetti sociopolitici, giuridici e amministrativi (p.es. tipo di governo, costituzione, sistema giuridico, aspetti culturali e incidenza della corruzione). A prescindere dagli assetti istituzionali che si possono adottare, l'esperienza dei Paesi dell'area dell'OCSE rivela che ogni organismo anticorruzione debba avere un mandato chiaro, essere indipendente e godere di risorse adeguate.

Chiarezza dei mandati

L'efficacia degli organismi anticorruzione dipende in larga misura dalla presenza di un mandato e di funzioni chiaramente definite: questi aspetti sono essenziali per attuare strategie anticorruzione e prevenire eventuali sovrapposizioni tra gli attori rilevanti. È stato dimostrato che i mandati possono coprire un'ampia gamma di mansioni, dalla prevenzione all'indagine alle sanzioni (Riquadro 4.1), che debbono essere chiaramente assegnate a un organo o a organi specifici e che deve essere garantito un livello di coordinamento adeguato. Una cooperazione tra agenzie solida e correttamente funzionante e la disponibilità di informazioni sono essenziali.

Un coordinamento adeguato costituisce pertanto una priorità per l'efficacia di un'istituzione anticorruzione: la Corea dispone, per esempio, di un organismo di coordinamento delle politiche anticorruzione composto da rappresentanti provenienti da dieci agenzie governative (ministeri e organi di vigilanza) per garantire la comunicazione tra le rispettive istituzioni. L'Anti-Corruption Co-ordination Committee del Sud Africa è composto da dieci rappresentanti provenienti da dipartimenti della pubblica amministrazione e da agenzie con funzioni di prevenzione della corruzione e si occupa di sensibilizzazione, approfondimento della conoscenza da parte dei dipendenti pubblici e organizzazione della comunicazione.

Numerosi Paesi hanno istituito comitati o commissioni speciali per attenuare i problemi che possono sorgere da un mancato coordinamento tra istituzioni: tali organi sono generalmente formati da funzionari pubblici provenienti da varie branche e dipartimenti della pubblica amministrazione e da rappresentanti delle agenzie incaricate dell'applicazione della legge, dall'amministrazione locale, dalle autorità doganali e dagli uffici addetti ai contratti pubblici, oltre che da membri della società civile, gruppi religiosi, ONG, imprese leader nel settore commerciale e la comunità accademica.

Negli Stati Uniti, l'Office of Government Ethics stabilisce la politica in materia di integrità per il ramo esecutivo del Governo, promuove la condivisione delle informazioni e delle buone pratiche e coordina l'azione di 5700 funzionari in materia. In Canada, l'Office of Conflict of Interest and Ethics Commissioner ha creato una rete di commissari per l'etica a livello provinciale per discutere le questioni di interesse e condividere lezioni e buone pratiche.

Riquadro 4.1. Funzioni più comuni in ambito di anticorruzione

Sviluppo delle linee di intervento, ricerca, monitoraggio e coordinamento. Queste mansioni comprendono la ricerca di tendenze e livelli di corruzione e la valutazione dell'efficacia delle misure anticorruzione e prevedono altresì lo sviluppo e il coordinamento delle misure di intervento, quali la redazione di strategie anticorruzione e di piani d'azione e il monitoraggio e il coordinamento delle misure attuative. Un'altra importante funzione è quella di servire quale punto di incontro per la cooperazione internazionale.

Riquadro 4.1. Funzioni più comuni in ambito di anticorruzione (continua)

Prevenzione della corruzione all'interno dei dipartimenti della pubblica amministrazione.

L'obiettivo è quello di promuovere l'etica nelle istituzioni pubbliche, attività che comprende la redazione e l'attuazione di misure speciali riguardanti le regole e le restrizioni del pubblico impiego, nonché l'adozione di misure disciplinari in caso di mancato rispetto delle regole. Le funzioni di prevenzione della corruzione potranno riguardare la prevenzione di conflitti di interesse, assicurarsi che i dipendenti pubblici dichiarino il rispettivo patrimonio, la verifica delle informazioni presentate, nonché consentirne il pubblico accesso. Lo scopo è quello di impedire la corruzione eseguendo controlli finanziari a livello statale, adottare misure contro il riciclaggio, garantire l'integrità dei contratti pubblici e imporre l'obbligo di piani per la concessione di licenze, permessi e certificazioni. Le mansioni preventive di un organo anticorruzione comprendono infine la promozione della trasparenza del pubblico impiego e l'accesso pubblico alle informazioni, nonché la garanzia di un efficace monitoraggio del finanziamento ai partiti politici.

Educazione e sensibilizzazione. Questo aspetto riguarda lo sviluppo e l'attuazione di programmi di approfondimento della conoscenza per il pubblico generale, le istituzioni accademiche e i dipendenti pubblici; l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione e la collaborazione con i media, le ONG, le imprese e il pubblico in generale.

Indagine e azioni legali L'obiettivo principale è quello di assicurare un quadro giuridico per l'efficace azione legale nei confronti dei trasgressori e sanzioni di dissuasione per tutte le forme di corruzione. In secondo luogo, l'indagine e il procedimento legale dovranno prevedere l'applicazione efficace di una legislazione anticorruzione attraverso ogni fase dell'azione penale - dall'individuazione e indagine al procedimento, alla sentenza sui reati di corruzione - assicurando al tempo stesso la transizione tra i procedimenti penali e quelli amministrativi. In terzo luogo, il mandato di indagine e azione legale dovrà comprendere la supervisione della cooperazione tra agenzie e lo scambio di informazioni - sia specifici per il caso, che di rilevanza generale - con gli organi di applicazione della legge, di revisione, le autorità fiscali e doganali, le banche e le unità di informazione finanziaria (UIF), i funzionari addetti agli appalti pubblici, le agenzie di sicurezza statali, ecc. In quarto luogo, le funzioni di indagine e procedimento legale prevedono di agire quale punto di riferimento per la reciproca assistenza legale e le richieste di estradizione. Infine, il mantenimento, l'analisi e la presentazione di statistiche sull'applicazione della legge per i reati legati alla corruzione rappresenta un'altra importante funzione.

Fonte: OCSE (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD Publishing, Parigi, doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039803-en>.

L'analisi dell'OCSE ha rilevato che Paesi diversi assegnano mandati diversi agli organi anticorruzione, i quali possono essere compresi sotto tre ampie voci: coordinamento delle politiche e prevenzione, mandati onnicomprensivi e applicazione della legge.

• Coordinamento delle politiche e prevenzione

Alcuni Paesi hanno istituito organi speciali per coordinare le politiche e impedire la corruzione. La Commissione di Coordinamento in materia di Anticorruzione del Portogallo, per esempio, riunisce i rappresentanti delle agenzie governative e della Suprema Corte di Revisione dei Conti. Altri esempi comprendono il Servizio Centrale per la Prevenzione della Corruzione in Francia, la Commissione per la Prevenzione della Corruzione in Slovenia, l'Office of Government Ethics negli Stati Uniti e l'Ufficio di Controllo Generale (CGU) in Brasile. Il monitoraggio e la repressione della corruzione vengono affidati alle istituzioni tradizionali incaricate dell'applicazione della legge. Il coordinamento delle politiche e gli organi di prevenzione ricoprono una varietà di funzioni, quali ricerca e analisi, sviluppo e coordinamento delle misure di intervento, nonché formazione e consulenza ad altri attori sui rischi di corruzione e sulle soluzioni disponibili e possono altresì essere investiti di poteri

speciali quali il controllo delle dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici e la valutazione delle relative informazioni confidenziali.

- **Mandati onnicomprensivi**

Sono pochi i Paesi ad aver dato vita a istituzioni specifiche anticorruzione con mandati onnicomprensivi, tuttavia, le cosiddette agenzie “multifunzione” che prevengono e combattono al tempo stesso la corruzione: a Hong Kong (la Independent Commission Against Corruption [ICAC]); in Lettonia (l’Ufficio per la Prevenzione e la Lotta alla Corruzione); in Lituania (il Servizio Speciale Investigativo); a Singapore (l’Ufficio di Indagine sulle Pratiche di Corruzione) e nello Stato del Nuovo Galles del Sud in Australia (la Independent Commission against Corruption). Alcune altre agenzie (in Argentina, Corea, Ecuador e in Thailandia, per esempio) hanno adottato alcuni elementi dei modelli di Hong Kong e Singapore ma non li applicano necessariamente in modo rigoroso. Sebbene siano molto poche le agenzie anticorruzione con un mandato onnicomprensivo che ricopra tutte le funzioni anticorruzione, molte seguono l’approccio dell’ICAC di Hong Kong con controlli ed equilibri interni per garantire l’autonomia, commissioni di consulenza specializzate, meccanismi per la segnalazione e funzioni di sensibilizzazione e di approfondimento della conoscenza.

- **Mandati per l’applicazione della legge**

Le istituzioni anticorruzione il cui mandato specifico è quello di applicare la legge esistono in numerosi Paesi, possono assumere forme diverse e adempiere al loro compito in modo diverso, attraverso agenzie che individuano e investigano i casi di corruzione o avviano azioni legali in tali circostanze. Un singolo organo può altresì combinare le attività di individuazione, indagine e azione legale, probabilmente il modello più comune in Europa, tra i cui esempi figurano Belgio (Ufficio Centrale per la Repressione della Corruzione); Croazia (Ufficio per la Prevenzione e Repressione della Corruzione e del Crimine Organizzato); Ungheria (Ufficio Centrale di Indagini Preliminari); Norvegia (Autorità Nazionale Norvegese per le Indagini e l’Azione Legale contro il Crimine Economico e Ambientale); Romania (Direzione Nazionale Anticorruzione); Spagna (Ufficio Speciale per le Azioni Legali per la Repressione dei Reati Economici legati alla Corruzione) e Regno Unito (Serious Fraud Office). Il modello può altresì applicarsi agli organi di indagine interni, con giurisdizione limitata per l’individuazione e le indagini sulla corruzione in seno alle organizzazioni per l’applicazione della legge, due buoni esempi dei quali comprendono il Dipartimento per le Indagini Interne in Germania e il Metropolitan Police Anti-Corruption Command nel Regno Unito.

Indipendenza dall’ingerenza politica

La credibilità e la sostenibilità degli organi dipende dal loro livello di indipendenza dall’influenza politica. Indipendenza significa in primo luogo che gli organi anticorruzione dovranno essere protetti da interferenza politica non dovuta e, a tale scopo, il prerequisito chiave sarà una genuina volontà politica di combattere la corruzione, che dovrà essere inserita all’interno di una strategia anticorruzione onnicomprensiva. Sebbene i gradi di indipendenza possano variare secondo necessità e condizioni, l’esperienza indica che l’autonomia strutturale e operativa è l’elemento importante. La promulgazione di una legislazione che conferisce alle agenzie anticorruzione una chiara base giuridica è in grado di assicurare tale autonomia.

Rappresentano inoltre fattori importanti nella prevenzione dell’interferenza indebita procedure oggettive e trasparenti per la nomina e la rimozione degli organi regolatori delle agenzie anticorruzione, unitamente all’adeguata gestione delle risorse umane e ai controlli interni. La nomina di un organo regolatore di un’agenzia anticorruzione da parte di un particolare

ramo governativo (legislativo, esecutivo o giudiziario) potrebbe dare luogo a un conflitto di interesse nel caso in cui i membri di quel particolare ramo di governo fossero essi stessi indagati. Numerosi Paesi si avvalgono di procedure in cui sia i rami esecutivi che legislativi ricoprono un ruolo equilibrato nella nomina e nella rimozione dell'organo regolatore delle agenzie anticorruzione.

Un altro approccio potrebbe essere un processo di assunzione aperto con la selezione da parte di una commissione di vigilanza. Le condizioni di nomina dei membri di un organo regolatore (p.es. ruolo, compenso e garanzie di indipendenza) dovranno essere rese pubbliche. In Slovenia, per esempio, il commissario responsabile e i due vice commissari della Commissione per la Prevenzione della Corruzione sono nominati dal Capo di stato dopo che i candidati sono stati prima designati e selezionati da parte di un consiglio speciale formato da rappresentanti del governo, dall'Assemblea Nazionale, dalle organizzazioni non governative, dal Consiglio Giudiziario e dal Consiglio dei Funzionari.

L'autonomia di budget rappresenta un ulteriore modo per assicurare l'indipendenza e le strategie per garantirla prevedono l'inserimento di un budget fisso e di un tasso di adeguamento nella legge che istituisce l'organo anticorruzione, nonché la creazione di un fondo apposito o la messa a punto di una procedura per la richiesta e il ricevimento di fondi che mantenga l'organo anticorruzione al riparo dalle ingerenze politiche. In Slovenia, la Commissione per la Prevenzione della Corruzione presenta una richiesta di budget direttamente al Ministero delle Finanze e il Parlamento approva i fondi e li assegna direttamente alla Commissione.

L'indipendenza non dovrà, tuttavia, coincidere con una mancanza di trasparenza, ma dovrà esistere una procedura per riferire regolarmente in tema di performance ai rami di governo esecutivo e legislativo e il pubblico dovrà avere accesso a tali rapporti. Gli standard internazionali sottolineano che assegnare priorità alla rendicontabilità garantisce sia la credibilità che la trasparenza e che la rendicontabilità aumenta la fiducia del pubblico e assicura un efficace supporto per combattere la corruzione.¹

Le misure di rendicontabilità comprendono i regolari rapporti presentati al Parlamento, al Capo di stato o ai leader di governo e la loro messa a disposizione del pubblico attraverso i forum. In Indonesia, la Commissione per l'Eradicazione della Corruzione (KPK) riferisce sulle proprie attività alla Presidenza, all'Assemblea Nazionale e all'Organo di Revisione dei Conti dello Stato.

Risorse adeguate

Le buone pratiche tra i Paesi dell'OCSE dimostrano che gli organi anticorruzione dovranno disporre di risorse umane e di bilancio adeguate, in linea con i rispettivi mandati. Il personale dovrà essere formato e dimostrare competenza in materia di integrità e anticorruzione. In Corea, per esempio, la Commissione Anticorruzione e sui Diritti Civili, responsabile per la ricerca, la prevenzione, le attività di indagine e le misure di intervento disponeva, nel 2010, di un budget pari a USD 54 milioni e si è occupata di circa 200 casi. La Commissione ha un organico di 465 persone, tra cui 3 pubblici ministeri e 30 funzionari addetti alle attività di indagine.

Usufruire delle risorse adeguate implica altresì la libertà per l'agenzia anticorruzione di amministrare il proprio budget senza alcuna ingerenza esterna. Gli organi specializzati in materia di anticorruzione dovranno inoltre disporre di poteri e mezzi, al di là del personale e di una formazione adeguati, per adempiere ai propri mandati, per esempio, una struttura per l'analisi dei dati complessi è essenziale per mettere a punto e attuare le misure di intervento nonché per condurre gli accertamenti sui casi.

La necessità di coordinare gli organi con mandati anticorruzione in Italia

Come nella maggior parte dei Paesi membri dell'OCSE, le strutture istituzionali dell'Italia per la prevenzione della corruzione hanno coinvolto numerosi organi, tra cui il Dipartimento della Funzione Pubblica presso il Ministero per la Pubblica Amministrazione (DPF), la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT), la Corte dei Conti e organi creati ad hoc o a cui sono state assegnate mansioni anticorruzione ma che non sono più operativi.

Nel 2003, l'Italia ha siglato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), prima di ratificare il trattato nel 2009 con la Legge 116/2009. La Convenzione prevede che le parti “garantiscono l'esistenza di un organo o di organi, laddove appropriato, per la prevenzione della corruzione”, a cui dovranno essere garantite “l'indipendenza, le risorse materiali, il personale specializzato e la formazione necessaria”². L'art. 6 della Legge 116/2009, che ratifica l'appartenenza dell'Italia all'UNCAC, designa il DPF quale autorità nazionale per la prevenzione della corruzione e di conseguenza le assegna specifiche funzioni e mansioni. (Il DPF è un ramo della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

L'Alto Commissario per il contrasto della corruzione

Nel 2004, è stata istituita la figura dell'Alto Commissario (AC) per il contrasto della corruzione dal Presidente della Repubblica, a seguito di consultazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri.³ Il contrasto alla corruzione è passato sotto la sola autorità dell'AC, assistito da un vice commissario, un vice commissario vicario, cinque esperti (selezionati tra magistrati e procuratori di stato) e personale amministrativo (un dirigente e personale di supporto che ricopra ruoli dirigenziali in altri rami della pubblica amministrazione).

All'AC è affidata una triplice responsabilità: i) riesaminare regolarmente gli strumenti giuridici e le pratiche amministrative per la prevenzione della corruzione e le relative azioni legali; ii) individuare le aree di criticità; iii) valutare la vulnerabilità dei dipendenti pubblici verso la corruzione e le condotte criminali associate. All'AC sono stati altresì affidati gli incarichi amministrativi volti all'accertamento dei fatti (sia ex officio che su richiesta di un dipartimento della pubblica amministrazione), la messa a punto di analisi e studi sul fenomeno della corruzione e il monitoraggio delle procedure di appalto e di spesa nell'ottica di prevenire l'abuso di fondi pubblici.

In ottemperanza ai termini del Decreto Presidenziale 258/2004, il Presidente della Repubblica ha nominato l'AC, su delibera del Consiglio dei Ministri e su proposta del Presidente del Consiglio. L'AC poteva essere rinominato una sola volta e non sono stati fissati limiti per le altre attività o mansioni che questo poteva esercitare; nessun membro del personale godeva di tutela contro il licenziamento, né è stata garantita alcuna immunità, al personale o all'AC, dai procedimenti legali per le azioni intraprese nell'esercizio delle loro mansioni, situazione che è rimasta invariata con il trasferimento delle mansioni dell'AC al DPF. I dipendenti pubblici non possono essere rimossi senza giustificazione se fanno parte di un'agenzia anticorruzione, ma il personale a cui siano state affidate mansioni in quest'ambito, oltre alle rispettive mansioni ordinarie, può essere nuovamente trasferito al proprio ufficio o a un altro dipartimento su ordine di un superiore. La posizione di AC⁴ è stata ricoperta da più soggetti, quattro tra il 2004 e il 2008, quando la figura è stata infine abolita e le sue funzioni trasferite al DPF, dove la carica ha preso il nome di Servizi Anticorruzione e Trasparenza (SAeT). Il compito del SAeT è quello di “ampliare l'esperienza acquisita finora e fornire supporto al processo di trasparenza lanciato dal Governo”.⁵

La Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT)

La nuova Legge Anticorruzione designa la CIVIT quale autorità nazionale anticorruzione al posto del DPF. Originariamente istituita a norma dell'art. 13, D.Lgs. 150/2009, poi ulteriormente regolata dal D.Lgs. 150/2009⁶ e relativi decreti⁷ la CIVIT rappresentava un elemento chiave della riforma della pubblica amministrazione.

Alla CIVIT sono ora affidate una serie responsabilità tra cui i) analizzare le cause della corruzione e individuare le misure per prevenirla e perseguirla legalmente; ii) collaborare con il DPF e i dipartimenti centrali della pubblica amministrazione, in particolare garantire la rotazione dei dirigenti maggiormente esposti alla corruzione; iii) avvalersi dei propri poteri di consultazione, ispezione e indagine; iv) collaborare con le autorità in materia di anticorruzione negli altri Paesi e v) approvare il Piano Nazionale Anticorruzione, redatto dal DPF.

Creata per ricoprire un ruolo di coordinamento e monitoraggio nella misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici e dei dipartimenti della pubblica amministrazione, la CIVIT dirige, coordina e sovrintende alle valutazioni e ai relativi sistemi, garantendone l'indipendenza e la trasparenza. In ottemperanza all'art. 13.1 del D.Lgs. 150/09, quest'organo garantisce altresì la comparabilità e la visibilità degli indici di performance e monitora l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza e l'attuazione del principio di "divulgazione totale" (artt. 13.5, 13.6, e 13.8 del D.Lgs. 150/09). Nel perseguimento di tali obiettivi e della sua funzione di monitoraggio, la CIVIT incoraggia inoltre i dipartimenti della pubblica amministrazione a nominare un funzionario responsabile della trasparenza e della qualità dei servizi, al fine di creare una rete all'interno di ciascuna amministrazione. La CIVIT dovrà riferire annualmente sulle proprie attività al Ministero per l'Attuazione del Programma di Governo.

Le mansioni della CIVIT comprendono altresì la verifica che i dipartimenti della pubblica amministrazione adottino le linee guida per la predisposizione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (art. 13.6e) e il monitoraggio di tale adozione. Le linee guida sono state adottate nell'ottobre 2010⁸ e aggiornate a gennaio 2012,⁹ tuttavia la CIVIT non ha poteri di ispezione o sanzionatori. La Legge Anticorruzione conferisce i seguenti poteri alla CIVIT: condurre verifiche, ordinare la divulgazione di documenti e obbligare al rispetto delle regole e degli standard in materia di integrità e trasparenza. La Legge conferisce altresì alla CIVIT ulteriori poteri che rappresentano un ampliamento di quelli esistenti, per esempio l'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione redatto dal DPF.

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (OIV) e la Corte dei Conti

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (OIV) sono stati istituiti in ottemperanza al D.Lgs. 150/2009 per monitorare e valutare la performance, l'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione in modo indipendente e autonomo. Gli OIV hanno sostituito i servizi di controllo interno previsti dal D.Lgs. 286/1999. Ai sensi di legge, un OIV può essere costituito esclusivamente sentita la CIVIT (art. 14.3 del D.Lgs. 150/2009).

La nuova Legge Anticorruzione non attribuisce alcun ruolo significativo agli OIV, ma prevede, tuttavia, che questi forniscano ragguagli sulla predisposizione dei codici di comportamento degli enti pubblici e comunichino altresì al DPF tutte le informazioni sulle nomine politiche.

La Corte dei Conti rappresenta un altro attore nell'apparato istituzionale anticorruzione italiano: l'istituzione superiore di controllo del Paese è un organismo pubblico che svolge revisioni esterne della gestione amministrativa e finanziaria dello Stato, in forma indipendente dal ramo esecutivo; è un'istituzione altamente indipendente che, in Italia, gode di elevata reputazione e ha poteri ampi nonché una funzione ben definita di organo ausiliario ai rami esecutivo e legislativo del Governo: la Corte agisce in tale veste, in quanto collabora con gli organismi responsabili delle funzioni legislative, in ambito di controllo, orientamenti politici e amministrazione attiva. Questa istituzione ricopre altresì una funzione di controllo, vigilando sull'osservanza della legge da parte dei dipartimenti e delle agenzie amministrative, attraverso verifiche *ex ante* ed *ex post* e può inoltre agire quale organo giudiziario, con giurisdizione esclusiva sulle "questioni di contabilità pubblica".

Tutti i documenti dell'istituzione superiore di controllo sono pubblici: quest'ultima dovrà riferire i risultati delle proprie verifiche direttamente al Parlamento e tutte le sessioni del Consiglio di Presidenza della Corte sono aperte al pubblico, con poche eccezioni specifiche, quali le udienze disciplinari riguardanti il personale.¹⁰ I documenti essenziali che la Corte dovrà presentare annualmente al Parlamento per la discussione sono la "Relazione sul Rendiconto generale dello Stato"¹¹, conosciuta come la "Relazione", e il "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica"¹², generalmente indicato come il "Rapporto", disponibili gratuitamente sul sito della Corte dei Conti. La Relazione è un resoconto del bilancio generale dello Stato, contiene i risultati dello studio del bilancio preventivo nazionale, il resoconto delle tendenze delle finanze locali e nazionali e le criticità che emergeranno dall'analisi dei conti pubblici e dal lavoro di revisione della Corte, mentre il Rapporto fornisce una valutazione dettagliata delle strategie economiche del ramo esecutivo del Governo e dell'efficacia delle finanze pubbliche.

La Legge 20/1994 conferisce il potere all'istituzione superiore di controllo di richiedere qualsiasi documento o informazione alla pubblica amministrazione e agli organi di revisione o di controllo, nonché di effettuare ispezioni e controlli in sede. La Corte potrà altresì obbligare qualsiasi autorità pubblica nazionale, regionale o locale al rispetto delle decisioni che impongano loro di correggere le irregolarità finanziarie riscontrate durante le verifiche *ex post*. Qualora l'autorità in questione non agisca in tal senso, i singoli politici o dipendenti pubblici potranno essere considerati personalmente responsabili del danno economico che la pubblica amministrazione subirà di conseguenza.

L'istituzione superiore di controllo potrà attivarsi nella lotta alla corruzione nei casi di sottrazione di finanze pubbliche dovuti a negligenza professionale negli atti d'ufficio. Nel 2010, le Sezioni Centrali della Corte hanno pronunciato 47 verdetti, condannando 90 dipendenti pubblici a un risarcimento danni per corruzione pari a EUR 36 milioni, mentre le Sezioni Regionali della Corte hanno condannato 350 dipendenti pubblici a un risarcimento danni pari a EUR 255 milioni.¹³

Le modifiche all'apparato istituzionale anticorruzione: nuove funzioni per le organizzazioni esistenti

La modifica più importante all'apparato istituzionale italiano introdotta dalla Legge Anticorruzione è rappresentata dalla designazione della CIVIT quale autorità nazionale in materia, un passo teso a rafforzare i legami istituzionali tra questa struttura e la pubblica amministrazione e a tale fine, all'organo suddetto sono ora affidati nuovi compiti di consulenza e monitoraggio, giacché allo stesso può essere richiesto di assistere i dipartimenti o le agenzie della pubblica amministrazione su un'ampia gamma di problematiche: dal rispetto dei codici di comportamento e dei contratti collettivi da parte dei dipendenti pubblici all'eventualità

che ai dirigenti di prima fascia debba essere concessa l'autorizzazione ad assumere incarichi esterni. Le questioni di rilevanza locale ricadono altresì sotto la sfera di competenza della Commissione, per esempio a quest'ultima potrebbe essere chiesto di valutare la condotta di un dipendente di un piccolo comune. L'art. 1.2f, relativo al monitoraggio del rispetto delle nuove misure anticorruzione e dell'efficacia delle stesse, amplia altresì i poteri della CIVIT a ricomprendere il monitoraggio del rispetto delle regole sulla trasparenza. Le nuove funzioni di consulenza della CIVIT, seppure alcune di esse siano discrezionali, rafforzano senz'altro la capacità di monitoraggio e coordinano le strategie anticorruzione degli organi della pubblica amministrazione.

Alla CIVIT è stato altresì affidato un ulteriore compito: nel caso in cui un prefetto licenzi il segretario di un ente locale, spetterà alla suddetta autorità verificare che il licenziamento non sia legato alle attività anticorruzione del segretario.

Per quanto riguarda il DPF, la Legge ha ampliato l'ambito delle sue funzioni, per esempio il dipartimento è ora responsabile della redazione di regole sulla rotazione dei dirigenti esposti a rischi di corruzione elevati e le sue mansioni comprendono altresì l'individuazione di misure per evitare le sovrapposizioni e la duplicazione delle posizioni manageriali. A sua volta, la CIVIT avrà il compito di monitorare l'implementazione e l'efficacia delle regole redatte dal DPF.

Ai dipartimenti della pubblica amministrazione, la Legge assegna diversi ruoli anticorruzione a diversi organi all'interno dei dipartimenti stessi, per esempio, la responsabilità degli organi politici di adottare un piano anticorruzione e assegnarvi un responsabile della prevenzione del fenomeno, il quale dovrà presentare il suddetto piano per l'approvazione e definire le procedure di nomina dei dipendenti destinati alle attività ad alto rischio.

La Legge rafforza pertanto la collaborazione tra la CIVIT, il DPF e i nuovi attori. Il DPF, una struttura che fa capo al ramo esecutivo¹⁴ del Governo diventa a tutti gli effetti il centro di raccolta delle informazioni provenienti dai dipartimenti della pubblica amministrazione e predispose il piano nazionale anticorruzione (PNA). La CIVIT è l'autorità nazionale anticorruzione e redige le linee guida per le strategie della pubblica amministrazione che sono poi integrate nel piano nazionale anticorruzione predisposto dal DPF. La nuova Legge Anticorruzione conferisce altresì all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici e alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione un ruolo ufficiale. La tabella 4.1 offre un riepilogo delle principali funzioni di tutti gli organismi anticorruzione.

Tabella 4.1. I principali attori nella prevenzione della corruzione in Italia

Attore	Funzione ricoperta in Passato	Nuove Funzioni
CIVIT	<p>Indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione.</p> <p>Garantisce la trasparenza dei sistemi di valutazione.</p> <p>Garantisce la comparabilità e visibilità degli indicatori di performance.</p> <p>Riferisce annualmente sulle proprie attività al Ministero per l'Attuazione del Programma di Governo.</p>	<p>Oltre alle funzioni attuali: autorità in materia di anticorruzione.</p> <p>Collabora con gli organi internazionali ed esteri.</p> <p>Approva il PNA.</p> <p>Analizza cause e fattori di corruzione.</p> <p>Consulenza (opzionale)¹⁵ ai dipartimenti della pubblica amministrazione in merito alla condotta dei dipendenti.</p> <p>Consulenza (opzionale) sulle autorizzazioni per l'assunzione di incarichi esterni da parte dei dirigenti pubblici.</p>

Tabella 4.1. I principali attori nella prevenzione della corruzione in Italia (continua)

		<p>Monitora il rispetto, da parte dei dipartimenti della pubblica amministrazione, delle rispettive misure e l'efficacia di tali misure (ivi incluse le regole sulla trasparenza).</p> <p>Riferisce a entrambe le Camere entro il 31 dicembre sulle azioni adottate nella lotta alla corruzione e agli illeciti e l'efficacia delle relative regole.</p>
Dipartimento della Funzione pubblica	Autorità in materia di anticorruzione	<p>Coordina l'attuazione delle strategie anticorruzione (nazionali o internazionali).</p> <p>Definisce (e promuove) le regole e le metodologie per l'attuazione delle strategie anticorruzione.</p> <p>Predisporre il piano nazionale anticorruzione.</p> <p>Definisce modelli standard per la raccolta di dati e informazioni.</p> <p>Definisce le regole sulla rotazione dei dirigenti esposti a rischi di corruzione elevati.</p>
Dipartimento (i) della Pubblica Amministrazione ¹⁶	<p>Adotta il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (D. Lgs. 150/09).</p> <p>Mette in rete i curricula, le retribuzioni annuali e i contatti dei dirigenti di prima fascia.</p> <p>Pubblica online su richiesta l'elenco dei documenti necessari per una procedura (D. Lgs. 70/2011).</p>	<p>Adotta un piano anticorruzione che contenga un'analisi del rischio e le contromisure del dipartimento.</p> <p>Definisce, con il PNA, le procedure di selezione e formazione dei dipendenti, nonché le procedure per la rotazione dei dirigenti chiamati a operare in settori a rischio elevato.</p> <p>L'organo di indirizzo politico adotta e trasmette al DPF il piano triennale anticorruzione entro il 31 gennaio.</p> <p>L'organo di indirizzo politico nomina il responsabile della prevenzione della corruzione.</p> <p>Pubblica online le informazioni sui costi unitari delle opere pubbliche e dei servizi ai cittadini.</p> <p>In qualità di stazione appaltante può decidere che la violazione degli strumenti volontari di integrità (ovvero i <i>protocolli di legalità</i>) possa costituire causa di esclusione da una gara.¹⁷</p> <p>Laddove sia necessaria la nomina di un arbitro, autorizza la partecipazione del proprio responsabile e ne stabilisce il compenso.</p> <p>Invia dati e informazioni in materia di trasparenza alla CIVIT.</p>
Responsabili Anticorruzione dei Dipartimenti della Pubblica Amministrazione		<p>Definiscono le procedure di selezione e formazione dei dipendenti, nonché le procedure per la rotazione dei dirigenti chiamati a operare in settori a rischio elevato.</p> <p>Entro il 15 dicembre pubblicano online una relazione con i risultati della propria attività e la trasmettono all'organo di indirizzo politico.</p>

Tabella 4.1. I principali attori nella prevenzione della corruzione in Italia (continua)

Comitato interministeriale		Da istituirsi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.
Prefetto		Fornisce consulenza opzionale agli enti locali sull'adozione del piano anticorruzione in conformità alle linee guida contenute nel PNA.
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione		organizza i programmi di formazione (generale, specifica o settoriale) in tema di etica e legalità.
Magistrati, Avvocati e Procuratori dello Stato, Membri della Commissione Tributaria	Partecipano ai collegi arbitrali. Assumono incarichi di arbitro.	Partecipano ai collegi arbitrali. Assumono incarichi di arbitro.

L'esperienza dei Paesi dell'OCSE ha dimostrato che i mandati degli organismi anticorruzione debbono definire chiaramente le loro responsabilità sostanziali al fine di evitare qualsiasi sovrapposizione di funzioni. Un mandato chiaro contribuisce altresì a integrare le nuove istituzioni in quelle esistenti e permette il coordinamento necessario a garantire che le politiche anticorruzione siano poste in atto in modo coerente. Il mandato dovrà comprendere compiti e meccanismi per individuare le buone pratiche e facilitare lo scambio con le istituzioni rilevanti, i cittadini, la società civile e il settore privato, a livello nazionale e subnazionale.

L'Italia sembra essere riuscita a delineare mandati anticorruzione chiari: la nuova Legge Anticorruzione ha assolto precisamente a questo compito per la CIVIT e il DPF, i due attori principali, e assegna funzioni anticorruzione aggiuntive agli altri attori rilevanti, quali la pubblica amministrazione e la relativa Scuola Superiore, nondimeno, sebbene in teoria non sembra esservi alcuna duplicazione delle funzioni, il ruolo del DPF sarà centrale, da un lato, per coordinare i piani anticorruzione e l'azione degli enti pubblici e degli OIV e, dall'altro, per interagire con la CIVIT.

Di fatto, la Legge Anticorruzione non prevede disposizioni per (e pertanto non istituzionalizza) il coordinamento tra la CIVIT e gli organi subnazionali quali l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), l'Unione Nazionale delle Province (UPI) e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ma dal 2010, la CIVIT collabora con l'UPI e l'ANCI per definire le linee di indirizzo in materia di trasparenza e integrità per province e comuni, un lavoro che verrebbe ulteriormente potenziato se la CIVIT e il DPF potessero collaborare attivamente con tali organi al fine di attuare e monitorare le iniziative anticorruzione a livelli di amministrazione subnazionali.

L'indipendenza politica degli organi anticorruzione è fondamentale per la loro efficacia

Così come in molti altri Paesi membri dell'OCSE, l'indipendenza della principale autorità anticorruzione in Italia ha ricoperto un ruolo essenziale nell'efficace prevenzione della corruzione. Data l'esperienza dell'Italia con gli organi anticorruzione, come l'Alto Commissario per il Contrasto della Corruzione, poi abolito, l'indipendenza dall'ingerenza politica riveste altresì particolare importanza.

La Legge Anticorruzione stabilisce che la CIVIT “opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia”, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (attraverso il DPF) e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato). Il Ministro della Pubblica Amministra-

zione e il Ministro per l'Attuazione del Programma di Governo selezionano i membri della CIVIT e la commissione parlamentare competente dovrà poi approvarli mediante maggioranza di due terzi. I candidati saranno dunque approvati dal Consiglio dei Ministri e nominati ufficialmente dal Presidente della Repubblica.

Questa procedura intende assicurare l'indipendenza della CIVIT dall'esecutivo ed è comune ad altri organi indipendenti in Italia. L'inclusione della CIVIT nell'Elenco delle Autorità Amministrative Indipendenti redatto dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ne inquadra altresì ufficialmente l'indipendenza. Il Consiglio di Stato (la corte costituzionale italiana) ha altresì riconosciuto la natura indipendente della CIVIT in una decisione del marzo 2010. Il Codice del Processo Amministrativo (art. 133.11, D.Lgs. 104/2010) include inoltre la CIVIT tra le autorità indipendenti in ottemperanza a una Direttiva Europea.

La procedura per la nomina e la revoca dell'organo di amministrazione della CIVIT è in linea con le procedure esistenti in altri Paesi, quali la Slovenia, il cui scopo è quello di salvaguardare l'indipendenza. La CIVIT gode altresì di autonomia finanziaria, in quanto il Parlamento ne approva il finanziamento e lo eroga direttamente alla stessa. Altri attori, come il DPF per esempio, godono di una minore indipendenza dall'ingerenza politica, giacché rappresentano diramazioni del Governo e ne debbono attuare le politiche.

Risorse chiave per un apparato istituzionale anticorruzione sostenibile ed efficace

Le risorse umane e finanziarie sono essenziali per garantire la sostenibilità degli sforzi in ambito di anticorruzione e la loro efficacia nella lotta a questo fenomeno, eppure la Legge in questione sostiene che la sua attuazione dovrà avvenire senza alcun costo per le finanze pubbliche. È difficile prevedere come le modifiche introdotte possano essere attuate in maniera efficace senza alcun costo, in particolare perché il budget degli organi statali (tra cui la CIVIT) è stato recentemente ridotto in misura significativa.

Il budget operativo della CIVIT è diminuito da EUR 3 571 346 nel 2011 a EUR 2 435 000 nel 2012, mentre il suo stanziamento per i progetti speciali è stata ridotto da un importo pari a EUR 4 milioni nel 2011 a EUR 2 435 000 nel 2012. Occorre, tuttavia, ricordare che la Legge 135/2012 ha previsto i due stanziamenti all'interno di un unico budget operativo per rendere la gestione finanziaria dell'Autorità maggiormente flessibile.

Le risorse umane della CIVIT hanno subito altresì un taglio: il numero di commissari è diminuito da cinque a tre nel 2012, tuttavia, come sancito chiaramente all'art. 23 del D.Lgs. 201/2011, le autorità indipendenti (termine che comunemente comprende la CIVIT) erano già a conoscenza dei tagli previsti alle proprie risorse umane. Per quanto riguarda il personale, la CIVIT deve ancora completarne l'assunzione, giacché è in corso una ricerca di esperti in materia di anticorruzione, le cui competenze siano in linea con le nuove funzioni che la Legge Anticorruzione assegna alla CIVIT.

Le risorse stanziare agli altri attori, in particolare il DPF, fluttuano, d'altro canto, su base annua, secondo la disponibilità e le priorità politiche del Governo e del Parlamento, che approva la Legge Finanziaria. Non vi sono indicatori oggettivi sugli stanziamenti di bilancio.

I dipendenti pubblici necessitano inoltre di una maggiore formazione sui temi di integrità e anticorruzione, un aspetto senza dubbio essenziale per provvedere al supporto delle istituzioni chiave che compongono l'infrastruttura italiana in ambito di integrità. Tutta la formazione di base per i dipendenti pubblici potrebbe prevedere, come parte del curriculum, conferenze o dibattiti con gli esperti sulle politiche anticorruzione nazionali, in particolare

in alcune aree del settore pubblico a elevato rischio. Esiste pertanto un margine di miglioramento, all'interno del Paese, per la fornitura delle risorse necessarie agli organismi anticorruzione.

Proposte d'azione

L'apparato istituzionale per combattere la corruzione in Italia era caratterizzato dalla mancanza di un chiaro sostegno alle misure di intervento, da risorse inadeguate e da funzioni non bene definite in seno alle diverse istituzioni anticorruzione. La Legge in oggetto ha stabilito nuove responsabilità e funzioni, studiate per rafforzare i rapporti tra tutti gli attori istituzionali coinvolti e ha, in effetti, approfondito il suo obiettivo con l'introduzione di un meccanismo di rendicontabilità che prevede l'obbligo per gli organismi anticorruzione di riferire al Governo. L'Italia è ancora, tuttavia, impegnata nell'attuazione di strutture istituzionali efficienti per combattere il fenomeno. Per riaffermare l'impegno del Paese verso l'integrità del settore pubblico, il presente rapporto suggerisce le seguenti azioni:

- il ruolo del DPF può accrescere il coordinamento istituzionale tra gli attori anticorruzione in Italia. Sarà tuttavia fondamentale la modalità con cui quest'ultimo interagirà con gli attori coinvolti nella prevenzione della corruzione (CIVIT) e nell'attuazione dei piani e delle strategie in quest'ambito (enti pubblici locali e OIV);
- la Legge Anticorruzione non affronta le funzioni di coordinamento tra la CIVIT e le organizzazioni subnazionali stabilite in seno alle disposizioni della Riforma Brunetta del 2009. La Legge non cita gli attuali enti subnazionali (come l'ANCI, l'UPI e la Conferenza Regioni e Province) né le rispettive funzioni. La CIVIT e il DPF potrebbero, tuttavia, collaborare attivamente con tali enti al fine di attuare e monitorare le iniziative anticorruzione ai livelli di amministrazione subnazionali. Dal 2010, la CIVIT collabora di fatto con l'UPI e l'ANCI per definire le linee di indirizzo in materia di trasparenza e integrità per province e comuni, un lavoro che potrebbe essere rafforzato;
- il numero di nuovi compiti e funzioni che la Legge assegna alla CIVIT genera alcune perplessità sulla sua struttura e sostenibilità. Al fine di garantire l'efficace coordinamento tra la CIVIT e altre istituzioni, la prima dovrebbe avere a disposizione risorse adeguate, nonché l'autorità per valutare l'efficacia dei sistemi amministrativi generali studiati per prevenire e combattere la corruzione;
- la formazione è senza dubbio essenziale per provvedere al supporto delle istituzioni chiave che compongono l'infrastruttura italiana in ambito di integrità. Tutta la formazione di base per i dipendenti pubblici potrebbe prevedere, come parte del curriculum, conferenze o dibattiti con gli esperti sulle politiche anticorruzione, in particolare in alcune aree del settore pubblico a rischio elevato.

Note

1. UNCAC, Art. 1, 5 e 10.
2. Art. 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione.
3. Legge 3/2003 che istituisce l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, poi istituito solo nel 2004 (Decreto del Presidente della Repubblica 258/2004). L'Alto Commissario è stato abolito ai sensi dell'art. 68 §6 lett.a del D.Lgs. 112/2008, 133/2008.

4. SAET, 2009, Rapporto al Parlamento.
5. SAET, La riforma della Pubblica Amministrazione in Italia, tratta da www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/SAeT_en_191109.pdf accesso in data 6 dicembre 2011.
6. Decreto Legislativo 150/09 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” (GU 254 del 31 ottobre 2009).
7. Decreto del Ministero per la Pubblica Amministrazione del 12 marzo 2010 (GU 75 del 31 marzo 2010) “Definizione dei requisiti della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Pubbliche Amministrazioni”.
8. Disponibile su www.CIVIT.it/wp-content/uploads/Delibera-n.105.20102.pdf.
9. Disponibile su www.CIVIT.it/?p=4923.
10. Art. 19 e 21 della Decisione 220/CP/2008 “Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di presidenza della Corte dei conti”.
11. Il rendiconto 2010 è disponibile su www.corteconti.it/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2009/, accesso in data 8 giugno 2011.
12. Il rendiconto 2010 è disponibile su www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunate/sezioni_riunate_in_sede_di_controllo/2011/delibera_28_2011_contr.pdf, accesso in data 8 giugno 2011.
13. Audizione del Presidente della Corte dei Conti sulla bozza di Legge sulla Corruzione A.C. 4434.
14. Il DPF è parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e riferisce al Ministro per la Pubblica Amministrazione.
15. Gli enti della Pubblica Amministrazione possono decidere se richiedere consulenza (opzionale) ma una volta richiesta dovranno attenersi a essa (v. Dossier 371 per il Senato della Repubblica, pag. 36).
16. Secondo l’art. 15 del disegno di legge, la Legge si applica a tutti i dipartimenti della pubblica amministrazione.
Art. 15. 1. Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui agli articoli da 1 a 13 della presente legge, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all’articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n°165, e successive modificazioni.
17. In ottemperanza al Decreto Legislativo 163/06 (Codice dei contratti pubblici), la stazione appaltante può verificare il rispetto degli strumenti di legalità previsti in un contratto, da parte di una società, nei contratti futuri. Il disegno di legge introduce la possibilità di esclusione di una società da un contratto in vigore.

Riferimenti bibliografici

- Hussmann, K., H. Hechler and M. Peñailillo (2009), *Institutional Arrangements for Corruption Prevention: Considerations for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6*, U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Meagher, P. (2004), *Anti-Corruption Services: A Review of Experience*, Centre for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), University of Maryland.
- OCSE (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD Publishing, Parigi, doi: [10.1787/9789264039803-en](https://doi.org/10.1787/9789264039803-en).
- Sousa, L. de, and J. Quah (eds.) (2010), “Special Issue: Institutional Responses to Corruption: The Role of Anti-Corruption Agencies”, *Crime Law and Social Change*, Volume 53, numero 1, febbraio.
- Trapnell, S. E. (2012), Banca Mondiale, *Commission on the Prevention of Corruption Slovenia: A Review of the Effectiveness of Anti-Corruption Agencies*, Banca Mondiale, Washington D.C., giugno.

Capitolo 5

Codici di comportamento

Definire i valori e gli standard di comportamento per i funzionari pubblici all'interno di un codice rappresenta uno dei primi passi verso la salvaguardia dell'integrità nel settore pubblico. Il presente capitolo prende in esame le disposizioni della nuova Legge Anticorruzione italiana, che prevedono l'emanazione di un nuovo codice di comportamento per i funzionari pubblici. Sulla base dell'esperienza e delle lezioni apprese dai Paesi dell'OCSE, il capitolo discute i fattori chiave di cui l'Italia deve tener conto nella messa a punto e attuazione del codice, tra cui l'importanza di definirne l'ambito e il contenuto in modo consultativo e partecipativo, nonché il quadro istituzionale necessario per monitorarne l'attuazione e l'applicazione. Il capitolo illustra altresì una strategia di implementazione per il Paese.

Verso una cultura dell'integrità all'interno della pubblica amministrazione: valori e standard di comportamento

Nell'attuale contesto di crisi economica e consolidamento fiscale, la fiducia dei cittadini nei mercati e nella pubblica amministrazione è risultata seriamente indebolita. È pertanto indispensabile ripristinare tale aspetto quale prerequisito per generare il supporto necessario per azioni politiche e riforme strutturali decisive sulla strada di una ripresa economica. Un livello elevato di integrità all'interno della pubblica amministrazione e un'erogazione di servizi pubblici di alta qualità costituiscono condizioni chiave per promuovere la fiducia tra cittadini e pubbliche amministrazioni. I funzionari pubblici hanno pertanto l'obbligo di fornire servizi migliori e maggiormente ricettivi, osservando al tempo stesso standard di comportamento elevati.

Definire gli standard di comportamento per i funzionari pubblici e i valori del settore rappresenta uno dei primi passi verso la salvaguardia dell'integrità. Le convenzioni e gli strumenti internazionali, come i Principi OCSE concernenti l'Etica nel Servizio Pubblico e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, riconoscono l'utilizzo dei codici di comportamento e di etica quali strumenti efficaci per articolare i valori del settore pubblico e i comportamenti che ci si attende dai dipendenti pubblici in modo facilmente comprensibile e flessibile. Questi ultimi possono in effetti fungere da supporto alla nascita di una comprensione comune, all'interno della pubblica amministrazione e tra i cittadini, sul comportamento che i dipendenti pubblici debbono tenere nel loro lavoro quotidiano, contribuendo quindi a definire la negligenza professionale negli atti d'ufficio.

L'art. 8 dell'UNCAC si riferisce specificamente ai codici di comportamento, come il Codice Internazionale di Condotta dei Funzionari Pubblici¹, quale elemento essenziale nella prevenzione della corruzione. Il Consiglio d'Europa ha altresì redatto una specifica raccomandazione sui codici di comportamento per i funzionari pubblici, comunemente riferito come il Codice Modello.² Nel 2000, l'Unione Europea ha altresì redatto e adottato un Codice di Buona Condotta Amministrativa³ associato all'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

In riconoscimento dell'importanza di definire gli standard di comportamento all'interno della pubblica amministrazione, la maggioranza dei Paesi membri dell'OCSE ha redatto codici etici o di comportamento nel corso degli ultimi decenni e alcuni sono addirittura in fase di redazione di codici di seconda o terza generazione, basati sulle lezioni apprese dall'esperienza passata. Analogamente, la pubblica amministrazione in Italia ha fatto uso di due diversi codici di comportamento.

Il 31 marzo 1994, il Ministro della Pubblica Amministrazione ha pubblicato il primo Codice di Comportamento dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni,⁴ cui ha fatto seguito il Codice di Comportamento dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, entrato in vigore con il D.Lgs. del 28 novembre 2000.⁵ Il quadro attuale per i codici di comportamento in Italia è stato fissato con il decreto legislativo nel 2000, tuttavia, l'esperienza indica che l'attuazione dei codici non è stata efficace. La nuova Legge Anticorruzione sollecita una revisione dei codici e la redazione di uno nuovo, capace di radicare una cultura dell'integrità e di efficienza all'interno della pubblica amministrazione italiana.

Il presente capitolo prende in esame le disposizioni della Legge Anticorruzione relative ai codici di comportamento (CdC) e discute i fattori chiave di cui l'Italia deve tener conto nella messa a punto e attuazione di un codice, presenta l'esperienza e le lezioni apprese dai Paesi dell'OCSE e le confronta alle disposizioni della nuova Legge, considerando in primo luogo l'importanza di definire l'ambito e il contenuto del codice in modo consultativo e

partecipativo. In secondo luogo, viene preso in esame il quadro istituzionale necessario per monitorare l'attuazione del codice e applicarlo e infine, sulla base dei modelli e delle buone pratiche rilevanti, il capitolo presenta una strategia di attuazione per l'Italia.

Radicare una cultura dell'integrità all'interno della pubblica amministrazione richiede la definizione di valori comuni a cui tutti i dipendenti pubblici debbono attenersi e la redazione di standard di comportamento concreti che essi debbono applicare nel lavoro di ogni giorno. Da questa prospettiva, i valori fanno riferimento ai “principi comunemente condivisi che guidano il giudizio su ciò che è giusto e appropriato” (OCSE, 2000), mentre gli standard di comportamento rappresentano “i criteri necessari per le effettive azioni dei dipendenti/funzionari pubblici” (ibid.).

I codici di comportamento ed etici sono generalmente gli strumenti adottati per sensibilizzare sui valori e gli standard comuni di condotta da tenere all'interno della pubblica amministrazione. È stata svolta un'ampia attività di ricerca sui codici etici, i cui risultati hanno “rivelato che i codici influenzano i processi decisionali etici e contribuiscono alla sensibilizzazione generale sui temi etici” (Loe et al., 2000). L'utilità dei codici di comportamento è riscontrata in modo particolare quando agli stessi vengono abbinate le sanzioni e i dirigenti in posizioni apicali si impegnano al loro rispetto (Ford e Richardson, 1994). La ricerca indica inoltre che i codici “utilizzati per definire un contesto etico e la loro efficace attuazione debbono formare parte di un processo di apprendimento che richiede l'inculcazione, il rafforzamento e la misurazione” (Doig e Wilson, 1998). Un codice di comportamento può, nel complesso, migliorare la cultura organizzativa e stabilire un insieme di principi per definire la condotta, la cultura e la performance e, sebbene da solo non aumenti l'integrità né riduca la corruzione all'interno della pubblica amministrazione, costituisce senza dubbio un elemento chiave dei quadri di integrità. È pertanto essenziale ricordare che il successo dei codici dipende, in larga misura, da altri elementi propri dei quadri di integrità (Riquadro 5.1).

Riquadro 5.1. L'impatto dei codici etici: ricerca e riscontri empirici

La ricerca sui codici etici all'interno della pubblica amministrazione è stata molto limitata. Negli studi condotti tra i membri dell'American Society for Public Administration (Bowman e Williams, 1997; Bowman, 1990), Bowman ha riscontrato pareri positivi sui codici tra gli addetti ai lavori, nonché la convinzione che i codici producano effetti desiderabili. Flake e Grob (1998) hanno condotto analisi di contenuto sui codici etici del settore pubblico e riscontrato “uno squilibrio molto marcato a favore di un approccio superficiale”, ovvero enfatizzavano il rispetto di regole e leggi. Queste e altre analisi sono interessanti ma “un rapporto tra i codici e l'effettiva condotta deve in effetti essere ancora esaminato” (Gilman e Lewis, 1996). Uno studio della pubblica amministrazione (condotto tra i dirigenti che operano nelle città e in provincia) sull'argomento non ha rilevato “alcuna differenza significativa nei punteggi medi di risposta [su di un test di ragionamento morale] che possano essere attribuiti al fatto che una giurisdizione abbia o meno un codice etico” (Steward & Sprinthall, 1993).

Un interessante studio descrittivo è l'indagine del 2007 della New Zealand State Services Commission, condotta dall'Ethics Resource Centre tra 4642 dipendenti pubblici. Il novantasei per cento dei dipendenti pubblici intervistati ha riferito che la propria agenzia aveva redatto standard di integrità e condotta, la metà ha riferito che la propria agenzia aveva una persona specifica, una linea telefonica, un indirizzo email o un sito Web dove trovare consigli in tema di integrità e condotta. Gli studi hanno portato, nel complesso, a risultati eterogenei, un dato in linea con l'ipotesi che un codice di integrità produrrà un impatto significativo solo se forma parte di un quadro più ampio di gestione dell'integrità ed è coerente con lo stesso.

Fonte: Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF (2009)1.

I Paesi dell'OCSE hanno adottato vari modelli di codici di comportamento e di etica, alcuni dei quali contengono i valori della pubblica amministrazione e specificano al tempo stesso gli standard di condotta attesi dai dipendenti pubblici, di cui l'Australian Public Service Values and Code of Conduct e il Canadian Values and Ethics Code for the Public Service rappresentano due esempi. Altri Paesi hanno adottato codici maggiormente orientati all'azione che spiegano come i valori possano tradursi in condotta quotidiana per i dipendenti pubblici, p. es. il Codice di comportamento coreano per il mantenimento dell'integrità dei funzionari pubblici e il New Zealand Standards of Integrity and Conduct e il relativo documento di guida (Riquadro 5.2).

Riquadro 5.2. New Zealand Standards of Integrity and Conduct

L'attuale New Zealand Code of Conduct per i dipendenti pubblici è entrato in vigore il 30 novembre 2007 in sostituzione del codice precedente, il New Zealand Public Service Code of Conduct, emanato nel 2001 a seguito dell'allora in vigore art. 57 dello State Sector Act 1988. Il Codice attuale si presenta esclusivamente sotto forma di un documento di una sola pagina e riafferma le caratteristiche generali della pubblica amministrazione che deve essere equa, imparziale, responsabile e affidabile. Il Codice fornisce esclusivamente regole di comportamento generali senza dare alcuna indicazione specifica su come comportarsi nelle situazioni reali, ma non costituisce, tuttavia, un documento a sé stante, perché viene fornito unitamente all'"Understanding the Code of Conduct - Guidance for State Servants",⁶ una guida per i dipendenti pubblici che spiega il contenuto del Codice.

Equità

È necessario:

- trattare tutti con equità e rispetto;
- mostrarsi professionali e attenti;
- impegnarsi per rendere i servizi pubblici accessibili ed efficaci;
- impegnarsi per migliorare il benessere della Nuova Zelanda e di tutti i suoi cittadini.

Imparzialità

È necessario:

- mantenere la neutralità politica necessaria per collaborare con le amministrazioni attuali e future;
- svolgere le funzioni della propria organizzazione senza lasciarsi influenzare dalle convinzioni personali;
- fornire supporto all'organizzazione per offrire un'assistenza solida e priva di pregiudizi;
- rispettare l'autorità del Governo in carica.

Responsabilità

È necessario:

- agire nell'ambito della legalità e con obiettività;
- utilizzare le risorse dell'organizzazione attentamente e solo per gli scopi prefissati;
- trattare le informazioni con cura e utilizzarle solo per scopi adeguati;
- impegnarsi a migliorare la performance e l'efficienza dell'organizzazione.

Affidabilità

È necessario:

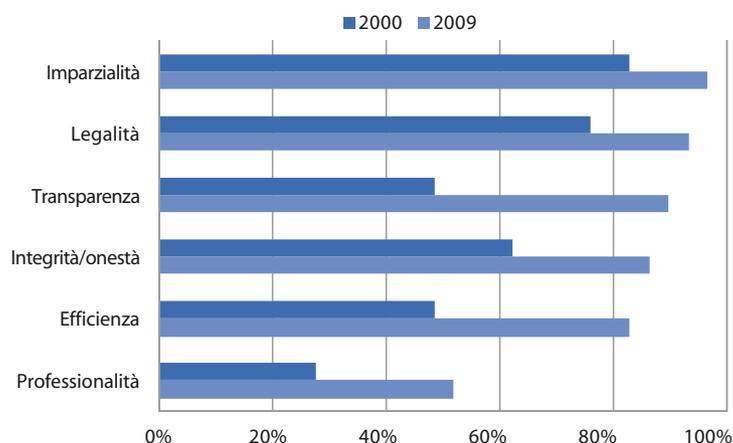
- agire con onestà;
- impegnarsi al meglio delle proprie capacità;
- assicurarsi che le azioni non siano influenzate dai propri interessi o rapporti personali;
- non abusare della propria posizione per conseguire vantaggi personali;
- rifiutare donazioni o vantaggi che sottintendano obblighi o influenza percepita;
- evitare attività, lavorative o non, che possano danneggiare la reputazione della pubblica amministrazione.

Fonte: New Zealand State Services Commission, www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Code-of-conduct-StateServices.pdf, accesso in data 5 dicembre 2012.

La maggior parte delle organizzazioni si trova in una posizione intermedia e sceglie una forma ibrida di entrambi i tipi di codici: è possibile, per esempio, optare per un codice strutturato attorno a determinati valori, dove ciascun valore viene ampliato con principi e standard più specifici per fornire linee guida allo scopo di applicare tali valori laddove necessario. Codici di successo non forniscono solo uno standard che i dipendenti pubblici debbono raggiungere, ma sono altresì espressione di uno speciale senso di responsabilità, dato lo status professionale di cui un funzionario pubblico può godere all'interno della propria comunità. I codici sono, in parole semplici, scritti per fornire una guida di comportamento.

A prescindere dal modello prescelto, un codice di comportamento dovrà essere chiaro, conciso e facilmente comprensibile per fornire supporto ai dipendenti pubblici nella comprensione dei principi e dei valori chiave che sono tenuti a rispettare. Nonostante gli approcci diversi, esiste, tuttavia, una convergenza generale sui principi individuati in seno ai codici di comportamento nazionali: rispetto dello stato di diritto, imparzialità, trasparenza, fedeltà, onestà, servizio nell'interesse pubblico ed efficienza sono tra i valori principali scelti quali pilastri dei sistemi di integrità (Figura 5.1). Nel 2000, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato un Codice di Comportamento Modello per i Funzionari Pubblici che rispecchia tali principi e a cui si ispirano molti codici nazionali attualmente in vigore.

Figura 5.1. Evoluzione dei valori e dei principi centrali alla pubblica amministrazione nei Paesi OCSE



Fonte: OCSE (2009), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione 2009*, OECD Publishing, Parigi, doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>.

I codici efficaci operano su due livelli: istituzionale e simbolico. I codici operano a livello istituzionale, perché formulano parametri di comportamento nonché le aspettative in tal senso. In altre parole, forniscono linee di demarcazione chiare su quali siano i comportamenti vietati e quelli auspicati e operano a livello simbolico in quanto danno vita a un senso di partecipazione e di autoassicurazione non solo sull'immagine che i funzionari pubblici hanno di se stessi ma di quella che intendono dare agli altri (Gilman, 2005).

Nel corso degli ultimi 15 anni, l'Italia ha redatto due diversi codici di comportamento. Il Ministero per la Pubblica Amministrazione ha pubblicato il Codice di Comportamento dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni⁷ il 31 marzo 1994 a cui ne è seguito un secondo il 28 novembre 2000 mediante decreto legislativo (Riquadro 5.3).

L'integrazione di un codice all'interno di un quadro legislativo segue la tendenza osservata in altri Paesi membri dell'OCSE (OCSE, 2000). È necessario, tuttavia, operare una distinzione tra rendere i codici documenti legali e incorporarne gli elementi in un quadro giuridico a sé stante: integrare gli elementi di un codice, in particolare le aspettative positive di condotta, nella legislazione primaria o secondaria dimostra un chiaro impegno da parte dei Governi, promuove il rispetto delle norme e ne sostiene l'applicazione; trasformare un codice in un documento giuridico può, tuttavia, renderlo meno flessibile e adattabile ai problemi che emergono e risultare in un utilizzo più giuridico del linguaggio.

Riquadro 5.3. L'attuale quadro per il codice di comportamento italiano

L'attuale quadro per il codice di comportamento italiano è stato fissato dal D.Lgs. del 2001 che fornisce le linee di indirizzo per la redazione del codice: quest'ultimo dovrà essere adottato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione di concerto con le principali rappresentanze sindacali. Dovranno essere prese in esame misure organizzative per garantire la qualità del servizio ai cittadini.

Il Codice dovrà essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e dovrà essere distribuito al dipendente pubblico al momento dell'assunzione.

I dipartimenti della pubblica amministrazione dovranno fornire ai rappresentanti dei dipendenti istruzioni affinché i codici vengano inseriti nei contratti e le rispettive disposizioni dovranno essere accompagnate da sanzioni disciplinari.

Per ciascun organo giudiziario e servizio giuridico statale, le associazioni di categoria dovranno adottare un codice per i propri membri e in caso non vi provvedano, l'organo di autoregolamentazione dovrà adottarlo.

L'ufficio responsabile di ciascun dipartimento della pubblica amministrazione, di concerto con le associazioni sindacali, dei consumatori e degli utenti, dovrà verificare l'applicabilità del codice e apportare eventuali modifiche.

I suddetti responsabili dovranno sovrintendere l'applicazione del codice e la pubblica amministrazione dovrà pianificare eventi formativi per sensibilizzare, migliorare la conoscenza e garantire la corretta attuazione del codice.

Il Codice di Comportamento dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni è stato redatto nel 2000 dal Ministero per la Pubblica Amministrazione di concerto con le principali rappresentanze sindacali, non si applica agli organi giudiziari, al corpo militare, al personale degli istituti penitenziari o alla polizia di stato che hanno codici di comportamento propri. Le agenzie possono utilizzare il Codice quale base di partenza per la redazione dei rispettivi codici e numerose agenzie e autorità locali hanno agito in tal senso.

Il Codice non rappresenta di per sé un documento legalmente vincolante e non contiene meccanismi disciplinari o applicativi, tuttavia, è incorporato all'interno dei contratti collettivi, i quali prevedono un codice disciplinare che converte il codice di comportamento in uno strumento legalmente vincolante, per esempio, i contratti collettivi per le regioni e le autonomie locali per gli anni 2006-09 sono stati modificati a includere le disposizioni del Codice.

L'attuale quadro per il codice di comportamento italiano richiama l'attenzione verso gli obblighi di integrità dei funzionari pubblici e contiene principi generali che regolano la pubblica amministrazione nonché disposizioni specifiche riguardanti donazioni (art. 3) e altri problemi di conflitto di interesse (artt. 5-7). Sebbene all'interno del suddetto quadro non siano previste disposizioni speciali sul monitoraggio o sulla sanzione della condotta dei funzionari, l'art. 54 del D.Lgs. del 2001 stabilisce che i dirigenti di ciascun organismo pubblico sono responsabili di applicare le regole riguardanti l'etica e la condotta sul posto di lavoro.

Riquadro 5.3. L'attuale quadro per il codice di comportamento italiano (continua)

Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) ha concluso che, se è vero che l'attuale codice di comportamento è applicabile ai dipendenti pubblici, non lo è per i funzionari che occupano posizioni apicali e ha pertanto consigliato l'emanazione di un codice di comportamento per i membri del Governo, che sia reso pubblico, accettabile dal punto di vista professionale e, se possibile, applicabile (GRECO, 2011). GRECO ha altresì raccomandato che tale codice di comportamento contenga restrizioni ragionevoli all'accettazione di donazioni diverse da quelle relative al protocollo. La Valutazione del Sistema di Integrità Nazionale 2011 di Transparency International ha indicato, analogamente, la mancanza di codici di comportamento efficaci per i membri del Parlamento e del Governo e che quelli esistenti non dispongono di meccanismi adeguati per il controllo o le sanzioni, nondimeno la Legge Anticorruzione affronta queste problematiche.

Non vi è un singolo modello universale sull'adozione e attuazione efficace di un codice di comportamento, nondimeno taluni punti possono contribuire al buon esito della stessa:

1. Indicazioni specifiche e pratiche: un codice deve servire come guida per i funzionari pubblici in situazioni dove i confini etici di un'azione non sono evidenti o immediatamente compresi;
2. Clima di integrità: i codici possono contribuire a fornire un quadro più chiaro del comportamento atteso;
3. Sensibilizzazione pubblica: enfatizzare mansioni e standard di comportamento aumenta la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche;
4. Minimizzazione della soggettività: un codice di comportamento delinea i diritti e le responsabilità dei membri del personale, prevenendo le azioni arbitrarie da parte di funzionari e dipendenti pubblici;
5. Prevenzione delle conseguenze legali: l'osservanza delle disposizioni indicate nei codici di comportamento (anche quando non direttamente collegate a una sanzione) può aiutare la comprensione dei funzionari e dei dipendenti pubblici delle implicazioni legali della negligenza professionale negli atti d'ufficio;
6. Riconoscimento del merito: i codici possono promuovere l'efficienza premiando i comportamenti etici (anche se tale riconoscimento non è tangibile);
7. Accessibilità: un codice deve essere uno strumento semplice e accessibile che guida le decisioni quotidiane sul posto di lavoro.

Tra i punti di debolezza più comuni ai codici di comportamento vi è la creazione di aspettative non realistiche. L'esperienza dimostra che i problemi comuni nell'effettiva attuazione dei codici di comportamento sono:

- l'inefficienza;
- la mancanza di know-how tecnico o di conoscenza sufficiente, da parte dei dipendenti pubblici, per riconoscere e individuare la natura di un problema etico;
- la mancanza di conoscenza, da parte dei funzionari pubblici, degli standard attesi dalla propria organizzazione;
- l'opinione, di un funzionario pubblico, che assumere una posizione personale o professionale in ambito di integrità e contro la corruzione non sia nel proprio interesse (Palidauskaite, 2003);

- Da questa prospettiva, è necessario soddisfare determinate condizioni per garantire l'efficace attuazione di un codice di comportamento, tra cui:
 - definire valori chiari e facilmente comprensibili e standard di condotta in modo consultativo e partecipativo;
 - offrire una guida su come applicare il codice nello svolgimento quotidiano delle proprie mansioni e mettere a disposizione una struttura amministrativa per fare fronte ai problemi di natura etica, nonché assicurare la coerenza, in tutta la pubblica amministrazione, della comprensione dei valori e degli standard di comportamento promossi dal codice;
 - monitorare e valutare l'attuazione del codice di comportamento e il suo impatto sulla promozione dell'integrità nella pubblica amministrazione;
 - integrare le dimensioni etiche nei quadri di gestione per assicurare il rispetto dei valori della pubblica amministrazione.

Fondare il consenso sui valori dei codici di comportamento e sulla padronanza che i dipendenti pubblici hanno degli stessi

L'art. 1.2 della Legge Anticorruzione prevede che, entro sei mesi dalla sua approvazione, il Governo italiano adotti un nuovo codice di comportamento in luogo di quello del 2001.⁸ Il compito del Governo sarà quello di redigere un nuovo codice al fine di promuovere servizi di elevata qualità, la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi costituzionali di diligenza e pubblico interesse, lealtà e imparzialità.

Il codice dovrà comprendere una sezione dedicata ai dirigenti di grado superiore e dovrà altresì proibire a tutti i dipendenti pubblici di cercare di ottenere o accettare pagamenti, donazioni o altri vantaggi nell'esercizio delle proprie mansioni, con la sola eccezione di donazioni legate al protocollo o di scarso valore che possano essere accettate a titolo di cortesia. È compito del Ministero per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione - nel rispetto della Conferenza Unificata, che riunisce gli enti statali e locali⁹ – redigere il codice, che sarà poi discusso dal Consiglio dei Ministri e approvato da un decreto presidenziale.

Per la redazione dei codici di comportamento, i Paesi creano in generale dei gruppi di lavoro che riuniscono i rappresentanti dei ministeri e talvolta del Parlamento, del ramo giudiziario e della società civile. In Austria, per esempio, è stato istituito uno speciale gruppo di lavoro composto da esperti provenienti da tutti i ministeri, autorità regionali e locali e rappresentanze sindacali del settore pubblico per dare vita a un codice di comportamento basato sulla legge applicabile per tutti i dipendenti del settore a livello federale, locale e municipale. Il gruppo di lavoro è stato contemplato in seno al Codice di comportamento per la Pubblica Amministrazione, pubblicato nell'ottobre 2008.

Come previsto dalla Legge Anticorruzione, dopo che il Ministero per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione avrà messo a punto una prima bozza, consulterà la Conferenza Unificata. Il Ministero potrebbe, tuttavia, auspicare una più ampia consultazione che, oltre ai dipendenti pubblici e alle istituzioni, coinvolga tutte le parti interessate nella realizzazione del codice, tale da comprendere persino i beneficiari indiretti come i cittadini e il settore privato.

L'esperienza dei Paesi dell'OCSE dimostra che la consultazione o il coinvolgimento attivo delle parti interessate nella redazione del codice contribuisce a dare vita a una comprensione comune dei valori della pubblica amministrazione e degli standard di comportamento attesi dai dipendenti pubblici. Il coinvolgimento delle parti interessate migliorerebbe inoltre la qualità del codice in modo da soddisfare sia le aspettative dei dipendenti pubblici

che quelle dei cittadini. La pubblica amministrazione sarebbe altresì in grado di dimostrare il proprio impegno verso una maggiore trasparenza e rendicontabilità, guadagnando pertanto la fiducia pubblica (OCSE, 2001).

Al fine di lanciare un'efficace campagna di consultazione con le parti interessate, il Ministero per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione deve, in primo luogo, fornire una risposta ad alcune domande.

- Qual è lo scopo della consultazione? (Ricevere feedback e commenti da parte delle parti interessate sulla bozza di codice? Creare un atteggiamento positivo e costruttivo verso il codice per generare fiducia tra la pubblica amministrazione e la società nel suo insieme? Raccogliere nuove idee da inserire nel codice, basate sulle esperienze dei cittadini?)
- Qual è l'ambito della consultazione? (Deve coinvolgere i dipendenti pubblici, il settore privato, la società civile, la comunità accademica, gli esperti, ecc.?)
- Quando deve essere lanciato il processo di consultazione? (Dopo che la bozza di codice è stata scritta o in fase di redazione?)

A seguito di questo chiarimento, il Ministero potrebbe poi organizzare il processo di consultazione, determinandone la durata e il tipo di eventi e strategia di comunicazione che andrebbero utilizzati. La consultazione potrebbe altresì aiutare il Ministero a comprendere la logica dei codici di comportamento italiani esistenti, che sono di natura funzionale o specifica per le istituzioni, per esempio i codici utilizzati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, dal ramo giudiziario, dalla Banca d'Italia e dall'Autorità Antitrust. In base alla nuova Legge Anticorruzione, tali codici specifici rimarrebbero in vigore, mentre altri potrebbero essere sviluppati (in particolare per il ramo giudiziario), purché siano in linea con il codice generale della pubblica amministrazione in fase di costituzione e nello stesso spirito del medesimo.

Il Ministero per la Pubblica Amministrazione e Semplificazione potrebbe trarre vantaggio dall'esperienza delle istituzioni che hanno già redatto i codici di comportamento per promuovere valori coerenti per la pubblica amministrazione e standard sulla condotta auspicata per i dipendenti pubblici. In Brasile, per esempio, il processo di consultazione intrapreso per il codice di comportamento, da parte dell'Ufficio di Controllo Generale, ha sollevato problematiche interessanti che sono servite altresì da input per il quadro di integrità che abbraccia l'intera pubblica amministrazione (Riquadro 5.3).

Riquadro 5.4. Consultazione per un codice di comportamento specifico per l'organizzazione in Brasile

Il Codice di Comportamento Professionale per i Dipendenti Pubblici dell'Ufficio di Controllo Generale dell'Unione è stato messo a punto grazie all'input dei funzionari pubblici dell'Ufficio suddetto durante un periodo di consultazione di un mese di calendario, tra l'uno e il trenta giugno 2009. A seguito dell'inclusione delle raccomandazioni, l'Ufficio di Controllo Generale della Commissione per l'Etica dell'Unione ha pubblicato il codice.

Nello sviluppo del codice, sono stati presentati alcuni commenti ricorrenti, tra cui: *i*) la necessità di chiarire i concetti di valori morali ed etici, giacché si percepiva che i concetti collegati fossero di ampia definizione e che occorresse una maggiore chiarezza; *ii*) la necessità di un elenco campione dei conflitti di interesse al fine di supportare i funzionari pubblici nel loro lavoro; e *iii*) la necessità di chiarire le disposizioni che vietano ai funzionari di organizzare seminari, corsi e altre attività, sia remunerate che non, senza l'autorizzazione del funzionario competente.

Riquadro 5.4. Consultazione per un codice di comportamento specifico per l'organizzazione in Brasile (continua)

Sono state sollevate altresì alcune problematiche riguardanti le procedure per riferire sospette negligenze professionali negli atti d'ufficio e il coinvolgimento dei funzionari dell'Ufficio di Controllo Generale dell'Unione nelle attività esterne. Alcuni funzionari dell'Ufficio hanno chiesto delucidazioni sulla possibilità di denunciare le negligenze professionali senza identificare altri funzionari e sul fatto che l'identità del funzionario denunciante sarebbe stata protetta o meno. Sono emerse altresì perplessità circa l'obbligo per tutti i funzionari dell'Ufficio di Controllo Generale dell'Unione di essere accompagnati da un altro funzionario del medesimo Ufficio durante gli incontri professionali, le riunioni o gli eventi tenuti da parte di soggetti, organizzazioni o associazioni con un interesse nel progresso e nei risultati del lavoro dell'Ufficio suddetto. Tale questione è emersa dalle difficoltà nell'osservanza dell'obbligo, dati i limiti di tempo per i funzionari del suddetto Ufficio e la natura impegnativa delle posizioni da loro ricoperte.

Fonte: OCSE (2012), *Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, Parigi, doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>.

Un approccio consultativo e partecipativo sarebbe di supporto per il Ministero per la Pubblica Amministrazione nello stabilire a chi si applica il codice (p.es. politici, dipendenti pubblici, dipendenti pubblici assunti con contratto a termine) e il suo contenuto (p.es. come formulare standard comuni con rischi specifici relativi a settori o funzioni amministrative). Tale approccio non sarebbe, tuttavia, di per sé sufficiente. Il Ministero potrebbe altresì prendere in esame l'eventualità di integrare il feedback derivante dalle consultazioni con dati empirici e analisi dei rischi per mettere a punto il codice che meglio si adatta al contesto italiano.

Le indagini e gli altri strumenti per la raccolta dei dati empirici aiuterebbero l'Italia a individuare le problematiche e le criticità più rilevanti per la propria pubblica amministrazione. La strutturazione e l'interpretazione delle indagini utilizzate nei programmi per i codici di comportamento segue normalmente un certo numero di passi chiave: il primo consiste nella formulazione di domande per reperire dati su temi importanti che necessitano di regolamentazione, per esempio, i singoli soggetti e i fruitori di un servizio all'interno di una particolare agenzia potrebbero pensare che un'eccessiva politicizzazione rappresenti un pericolo maggiore al conflitto di interessi. Il secondo passo è quello di analizzare i dati e individuare correlazioni significative e la terza fase consiste nel redigere il codice di comportamento sulla base dei temi individuati. Il codice potrà così affrontare le questioni identificate e integrare le risposte fornite dai partecipanti allo studio in merito alle modalità per rafforzare le disposizioni.

Verso standard di comportamento elevati: approfondire la conoscenza sui codici di comportamento da parte dei dipendenti pubblici

Un codice di comportamento non può garantire una condotta etica, tuttavia, può offrire una guida sul comportamento atteso definendo i valori e gli standard a cui i funzionari pubblici debbono aspirare, ma per essere attuato con efficacia dovrà essere parte di una più ampia strategia organizzativa che vedrà l'istituzione in questione impegnata a formare ed istruire i propri dipendenti su specifici valori. La messa a punto di un codice di comportamento efficace rappresenta solo una parte della strategia organizzativa complessiva per stabilire il comportamento atteso dai funzionari e dai dipendenti pubblici sul posto di lavoro. La formazione, sensibilizzazione e diffusione dei valori e degli standard centrali contenuti nel codice sono elementi chiave di una solida gestione dell'integrità.

La nuova Legge Anticorruzione in Italia pone una maggiore enfasi sull'attività formativa riguardante le componenti del codice di comportamento e sancisce che gli enti pubblici debbano sviluppare i propri piani di formazione a tal fine, tuttavia non offre indicazioni

sull'eventualità che un organo centrale (p.es. il Dipartimento per la Funzione Pubblica [DPF] o la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche [CIVIT]) debba assicurare la coerenza tra i vari programmi di formazione sui codici di comportamento per i dipendenti pubblici, anche se l'armonizzazione dell'offerta formativa in tema di etica è necessaria affinché tutti i dipendenti pubblici condividano una comprensione comune degli standard di condotta che ci si attende da loro.

Nei Paesi dell'OCSE esistono vari tipi di piani formativi e programmi istruttivi, che variano da una formazione sulle regole, incentrata sugli obblighi in capo ai dipendenti pubblici e sulle sanzioni in caso di negligenza professionale negli atti d'ufficio, a una formazione sui valori, che prende in esame i dilemmi etici sul posto di lavoro e fornisce una guida sugli atteggiamenti appropriati da adottare. Nella maggioranza dei Paesi OCSE, tuttavia, i moduli di formazione sono sviluppati da un singolo ente centrale che offre altresì una guida su come i dipendenti pubblici debbano applicare i propri codici di comportamento, in particolare nelle situazioni delicate.

Nel 2004, l'Estonia ha adottato il piano anticorruzione intitolato "Stato Onesto", che ha istituito il Consiglio sull'Etica della Pubblica Amministrazione, per promuovere il codice etico, sensibilizzare sui principi morali all'interno della pubblica amministrazione e mettere a punto nuove iniziative formative e linee guida per l'attuazione pratica dei codici etici e di comportamento nelle organizzazioni del settore pubblico. L'Australian Public Service Commission, per esempio, ha fondato l'Ethics Advisory Service per fornire consulenza e formazione a tutti i funzionari pubblici attraverso programmi di formazione incentrati su dilemmi etici che prendono in esame come reagire in specifiche situazioni delicate (v. www.apsc.gov.au/ethics). In Giappone vengono distribuite brochure a tutti i funzionari pubblici con esempi tratti dall'esperienza reale di incidenti che possono dare luogo a violazioni di natura etica.

Nei Paesi Bassi, infine, la pubblica amministrazione ha recentemente pubblicato una brochure intitolata "*The Integrity Rules of the Game*" che spiegano in termini chiari e semplici le regole a cui i membri del personale debbono attenersi. La brochure prende in esame questioni reali come la riservatezza, l'accettazione di doni e di inviti, l'investimento in titoli, il ricoprire ulteriori posizioni o cariche sociali e la gestione dei beni strumentali. I Paesi Bassi hanno altresì realizzato un tipo di formazione basato sui dilemmi, per aiutare i funzionari a discernere le situazioni che potrebbero generare negligenza professionale negli atti d'ufficio e a reagire in modo adeguato.

Al fine di diffondere in modo efficace i valori centrali a tutti i livelli di pubblica amministrazione è fondamentale formare i dirigenti di grado superiore in materia di codici di comportamento in modo tale che possano essere di esempio e promuovere standard elevati di condotta all'interno delle proprie organizzazioni. La formazione sui codici di comportamento non deve solo essere orientata al personale appena assunto ma deve essere altresì continuamente erogata ai dipendenti in carica.

Dovrà altresì essere fornita una guida alle istituzioni pubbliche che intendano sviluppare i propri codici di comportamento. Di fatto la Legge Anticorruzione sancisce che, in base a quanto previsto dagli organi di valutazione indipendenti e fintantoché questi siano aperti alla partecipazione, tutte le organizzazioni della pubblica amministrazione possano adottare i propri codici di comportamento, che dovranno incorporare i principi del codice generale. La CIVIT, tuttavia, è responsabile della redazione dei criteri, delle linee di indirizzo e dei modelli standard per i codici di comportamento specifici, il suo ruolo è quello di garantire che i valori e gli standard comuni siano condivisi in tutta la pubblica amministrazione, tenendo al tempo stesso conto dei rischi specifici legati alle funzioni amministrative (p.es. i contratti pubblici) e ai settori (p.es. la tassazione) maggiormente esposti alla corruzione.

L'Italia potrebbe valutare di assegnare a un'organizzazione specializzata il compito di mettere a punto un singolo programma formativo sui codici di comportamento, per garantire che tutti i dipendenti pubblici ricevano la stessa formazione. Tale organizzazione potrebbe altresì offrire guida e consigli ai dipendenti pubblici che si trovino di fronte a dilemmi etici. Ciascun organo della pubblica amministrazione potrebbe poi mettere in atto sessioni formative, assicurandosi che tengano conto della natura specifica della rispettiva area di lavoro e valutare inoltre l'opportunità di dividere in sequenze il processo di formazione in modo che i dirigenti di grado superiore partecipino alle sessioni, favorendo così il loro impegno verso l'attuazione del codice. Le attività formative sui codici sarebbero poi estese a tutto il personale e si potrebbe infine valutare un programma basato sugli incentivi per motivare il personale ad aspirare a standard di condotta elevati.

Monitorare l'attuazione dei codici di comportamento

I codici di comportamento rappresentano uno strumento flessibile, pertanto monitorarne l'attuazione contribuirà a stabilire se siano di aiuto nel promuovere standard di condotta elevati all'interno della pubblica amministrazione. In caso contrario, potrebbero essere redatte ulteriori linee guida per chiarire i valori e gli standard che il codice ha tracciato. A tal fine, l'ente preposto al monitoraggio dovrà valutare:

- la conoscenza da parte dei dipendenti pubblici degli standard di comportamento (per stabilire, per esempio, se la diffusione e la formazione siano sufficienti);
- le modalità con cui le organizzazioni forniscono assistenza sul codice;
- l'eventualità che vi siano codici specifici allineati al codice comune a tutta la pubblica amministrazione;
- l'esistenza e l'utilizzo di meccanismi per riferire la negligenza professionale negli atti d'ufficio; e
- la quantità di azioni disciplinari intraprese.

Gli strumenti quali le indagini sui dipendenti pubblici o le analisi delle procedure disciplinari potrebbero supportare il monitoraggio e la valutazione.

In Italia, la Legge Anticorruzione introduce disposizioni aggiuntive in materia di attuazione dei codici di comportamento, assegna ai responsabili degli enti pubblici il compito di sovrintendere l'attuazione e prevede che il DPF conduca un esame annuale sulle modalità di implementazione. La CIVIT, in veste di autorità nazionale anticorruzione, ricopre un ruolo nell'emanazione di raccomandazioni non vincolanti sulle modalità con cui i dipendenti pubblici debbono osservare la legge, sull'attuazione dei codici di comportamento e sui contratti di lavoro collettivi e individuali. La Legge conferisce altresì alla CIVIT un ruolo significativo nell'attuazione delle numerose disposizioni contenute nel codice di comportamento, ad esempio esprimere il proprio parere quando i dipendenti pubblici assumono incarichi esterni.

Un organo che sovrintende e monitora l'attuazione del Codice di Comportamento dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni e l'osservanza degli standard di comportamento sembra essenziale per rendere il Codice un contributo prezioso ed efficiente al miglioramento del settore pubblico. Ai responsabili degli enti pubblici spetta l'onere quotidiano di garantire standard elevati nella condotta dei dipendenti e intraprendere le azioni opportune in caso di negligenza professionale negli atti d'ufficio, ma un ente centrale potrebbe assicurare l'esecuzione del monitoraggio dell'intero settore, al fine di promuovere standard di condotta elevati in tutta la pubblica amministrazione. Un efficace coordinamento istituzionale tra gli attori coinvolti nell'attuazione del Codice rimane essenziale, un ruolo che sembra essere affidato

principalmente al DPF con la collaborazione della CIVIT. Il DPF deve, tuttavia, redigere con regolarità uno specifico piano d'azione che vada oltre il meccanismo di reportistica annuale per garantire che i responsabili degli enti pubblici applichino il Codice con coerenza.

Applicazione e osservanza delle regole: integrare l'etica all'interno dei quadri di gestione

I quadri istituzionali per i codici di comportamento dei dirigenti nei Paesi dell'OCSE prevedono generalmente sanzioni in caso di mancata osservanza, la cui severità varia. In Giappone, i funzionari pubblici che non rispettano le regole possono ricevere un'ammonizione formale ed essere sollecitati a soddisfare gli standard di condotta oppure possono essere ammoniti e invitati a rassegnare le dimissioni dalla carica di presidente di una commissione. Nel Regno Unito, le sanzioni per la violazione del codice di comportamento da parte dei funzionari pubblici possono prevedere la sospensione. Negli Stati Uniti, le violazioni del codice di comportamento per il ramo esecutivo possono risultare in azioni disciplinari che variano dall'ammonizione al licenziamento. In uno studio condotto da Bruce (1996) viene dimostrato che "un codice di comportamento (o di etica) chiaramente formulato, che preveda il ricorso a sanzioni" è il modo migliore per frenare la corruzione all'interno della pubblica amministrazione, tuttavia, conclude, le sanzioni hanno un impatto limitato sul comportamento dei funzionari pubblici, osservando che il solo fatto di avere un codice incide sostanzialmente sul comportamento.

La Legge Anticorruzione sancisce che le violazioni del Codice di Comportamento dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, legate a fenomeni corruttivi, sono soggette ad azione disciplinare, mentre le altre violazioni sono oggetto di sanzioni in base alla normativa amministrativa e finanziaria rilevante. Le sanzioni per gran parte delle violazioni al codice di comportamento sono definite nel D.Lgs. 231/2001.

I soggetti incaricati di applicare effettivamente il codice di comportamento variano da paese a paese: può trattarsi di un organo indipendente, del responsabile di un ente pubblico, del proprio dipartimento risorse umane o di un dipartimento che ricopra una funzione di revisione dei conti. In Italia, i soggetti applicatori sono gli enti della pubblica amministrazione (che studiano e monitorano il funzionamento del codice) e il DPF (che fissa i criteri per la rotazione dei funzionari in posizioni apicali, maggiormente esposti al rischio di corruzione). Negli enti pubblici, i dipartimenti risorse umane, in particolare le rispettive unità disciplinari, sanzionano la negligenza professionale negli atti d'ufficio in ottemperanza alla legislazione rilevante. La Legge Anticorruzione prevede inoltre che un funzionario pubblico selezionato all'interno di ciascun dipartimento amministrativo sovrintenda al piano anticorruzione e impedisca le violazioni, nell'ottica di generare un maggiore senso di rendicontabilità all'interno di tutte le istituzioni pubbliche.

La Legge non contiene, tuttavia, disposizioni chiare sui meccanismi per riferire le negligenze professionali negli atti d'ufficio all'interno degli enti, in particolare per quanto riguarda i dirigenti di prima fascia: sarebbe utile fornire una guida chiara ai funzionari pubblici sui meccanismi a loro disposizione per segnalare tali negligenze. Il DPF deve inoltre ricoprire un ruolo nel garantire che le sanzioni per corruzione siano applicate in modo uniforme in tutti gli enti pubblici.

La Legge Anticorruzione individua altresì o corregge le pratiche che saranno probabilmente trattate in seno al nuovo codice di comportamento, per esempio il fenomeno delle porte girevoli: i dipendenti pubblici che abbiano esercitato poteri di autorità o negoziazione per conto di un organo della pubblica amministrazione non potranno, nei tre anni successivi

alla loro uscita dal settore pubblico, intraprendere attività di lavoro o professionali negli enti privati con cui abbiano avuto contatti. I contratti in violazione di tale disposizione saranno nulli e i soggetti privati che li hanno stipulati avranno il divieto di stipularne altri con il settore pubblico per tre anni e i pagamenti ricevuti in conseguenza di tali contratti dovranno inoltre essere restituiti. Il nuovo codice di comportamento dovrà incorporare questa nuova norma e promuovere l'applicazione coerente di sanzioni in tutta la pubblica amministrazione, nelle aree maggiormente esposte al rischio.

Proposte d'azione

Le autorità italiane hanno oggi l'opportunità di adottare un nuovo codice di comportamento con contenuti e poteri d'applicazione sufficienti ad affrontare le criticità discusse nel presente capitolo. L'esperienza dei Paesi dell'OCSE indica tre diverse proposte d'azione che potrebbero contribuire al buon esito dell'adozione e attuazione di un codice di comportamento.

Unire approcci partecipativi e basati su elementi fattuali per stabilire il contenuto del nuovo codice di comportamento

L'esperienza dei Paesi OCSE mostra che un approccio inclusivo e consultativo verso la messa a punto dei codici di comportamento è essenziale per garantirne l'assimilazione e l'attuazione. Il Ministero per la Pubblica Amministrazione dovrà adottare tale approccio al fine di definire *i)* i valori della pubblica amministrazione, *ii)* gli standard di comportamento attesi dai funzionari pubblici, *iii)* l'ambito del codice e i soggetti a cui debba essere applicato.

Il processo di consultazione, tuttavia, necessita di essere strutturato attentamente attorno a tre domande: qual è lo scopo della consultazione? Quanto dovrà durare? Quanto dovrà essere ampia?

La consultazione e la partecipazione potrebbero altresì essere integrate da un approccio basato su elementi fattuali il cui scopo sarà quello di raccogliere dati confrontabili sui valori e gli standard di comportamento che necessitano di essere inseriti nel codice al fine di soddisfare le aspettative dei funzionari pubblici, dei cittadini e del settore privato.

È essenziale che il contenuto e le questioni trattate nel codice siano fondati sui codici di comportamento esistenti in Italia, specifici per settore, in modo da promuovere valori e standard di condotta coerenti in tutta la pubblica amministrazione.

Verso l'attuazione dei codici di comportamento: formazione, approfondimento della conoscenza, assistenza e monitoraggio

Un codice di comportamento forma chiaramente parte di un più ampio quadro di integrità ed esige una struttura istituzionale in grado di sensibilizzare sul codice e offrire formazione, approfondimento della conoscenza e assistenza ai funzionari pubblici. Per essere efficace, tale assistenza dovrà essere coerente nell'intera pubblica amministrazione e, da questo punto di vista, il Ministero per la Pubblica Amministrazione potrebbe collaborare con la CIVIT per mettere a punto moduli di formazione nazionali che i responsabili degli enti pubblici applicherebbero e adatterebbero al livello organizzativo.

La formazione e l'approfondimento della conoscenza possono variare da programmi incentrati sui valori a programmi focalizzati sulle regole a quelli invece incentrati sui dilemmi, per aiutare i funzionari pubblici a comprendere appieno tutto ciò che il codice comporta. A prescindere dalle tipologie di formazione, tuttavia, i dirigenti di prima fascia dovranno parte-

cipare ai corsi, essere di esempio e offrire un'assistenza costante, per tutto il personale, sulle modalità con cui applicare il codice nella vita di tutti i giorni. Resta ancora da chiarire esattamente come tale assistenza sarà fornita ai livelli organizzativi e centrali dell'amministrazione. Unire la formazione con programmi basati sugli incentivi potrebbe altresì motivare i funzionari pubblici a impegnarsi per il raggiungimento di standard di comportamento elevati.

La nuova Legge Anticorruzione sancisce che il Ministero per la Pubblica Amministrazione, in collaborazione con la CIVIT, conduca un esame annuale sull'attuazione e applicazione del codice di comportamento. La partecipazione della CIVIT a tale esame annuale rimane da definire e, a sostegno di questo processo, il DPF dovrà valutare la messa a punto di uno specifico piano d'azione per garantire l'attuazione del codice da parte dei responsabili degli enti pubblici. Tale piano dovrà valutare:

- la conoscenza, da parte dei dipendenti pubblici, degli standard di condotta (per stabilire, per esempio, se la diffusione e la formazione siano sufficienti);
- le modalità con cui le organizzazioni forniscono assistenza sul codice;
- l'eventualità che vi siano codici specifici in linea con il codice comune per tutta la pubblica amministrazione; e
- l'esistenza e l'utilizzo di meccanismi per riferire le negligenze professionali negli atti d'ufficio;

Applicazione e osservanza delle regole

È essenziale mettere a punto un meccanismo di applicazione efficiente e coerente al fine di garantire l'osservanza del codice. Il DPF dovrà garantire che gli enti pubblici adottino un approccio coerente nel sanzionare le negligenze professionali negli atti d'ufficio. I nuovi reati che la Legge Anticorruzione introduce dovranno altresì essere oggetto di sanzioni in misura uniforme all'interno di tutta la pubblica amministrazione.

Note

1. Il Codice Internazionale di Condotta dei Funzionari Pubblici è stato approvato dall'Assemblea Generale dell'ONU e può essere consultato all'Allegato alla Risoluzione 51/59 dell'Assemblea Generale sulle Azioni contro la Corruzione del 12 dicembre 1996 (see www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm).
2. Ibid.
3. http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/index_en.htm.
4. Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n°149, 8 giugno 1994.
5. Decreto Legislativo n°165 del 30 marzo 2001. Articolo 54 Codice di comportamento (Art. 58-bis del d.lgs n. 29 del 1993, aggiunto dall'art. 26 del d.lgs n. 546 del 1993 e successivamente sostituito dall'art. 27 del d.lgs n. 80 del 1998).
6. www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Understanding-the-Code-of-Conduct-April2010.pdf.
7. Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n°149, 8 giugno 1994.
8. Articolo 3, comma 3. L'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
9. La Conferenza Unificata è un organo pubblico composto dai rappresentanti degli enti centrali e locali e ha il compito di migliorare il coordinamento tra Stato ed enti locali sulle questioni di interesse comune.

Allegato 5.A1

I valori della funzione pubblica australiana

L’Australian Public Service Commission ha identificato i valori della pubblica amministrazione a cui tutti i funzionari pubblici debbono attenersi e li ha formulati in un modo chiaro e realizzabile, che ne facilita l’osservanza.

L’Australian Public Service (APS):

- è apolitico e svolge le proprie funzioni con imparzialità e professionalità;
- è un organo della pubblica amministrazione in cui le decisioni occupazionali sono basate sul merito;
- è un luogo di lavoro libero da discriminazioni, che riconosce e mette a frutto la diversità della comunità australiana di cui è al servizio;
- presenta gli standard etici più elevati;
- rende apertamente conto delle proprie azioni, entro il quadro di responsabilità ministeriale, al Governo, al Parlamento e ai cittadini australiani;
- è sollecita nel fornire al Governo un’assistenza franca, onesta, onnicomprensiva, accurata e puntuale e nell’attuare le misure di intervento e i programmi del Governo;
- eroga servizi con equità, efficacia, imparzialità e cortesia ai cittadini australiani ed è attenta alla loro eterogeneità;
- possiede doti di leadership di massima qualità;
- stabilisce rapporti di lavoro che danno valore alla comunicazione, la consultazione, la cooperazione e agli input che i dipendenti forniscono sulle problematiche che hanno ripercussioni sul loro posto di lavoro;
- favorisce un luogo di lavoro equo, flessibile, sicuro e gratificante;
- si focalizza sul conseguimento dei risultati e la gestione della performance;
- promuove l’equità sul lavoro;
- offre un’opportunità ragionevole a tutti i membri della comunità che ne hanno diritto di presentare domanda d’assunzione presso l’APS;
- è un servizio basato sull’avanzamento carriera per accrescere l’efficacia e la coesione del sistema democratico di pubblica amministrazione in Australia;
- favorisce un sistema equo di revisione delle decisioni assunte con riguardo ai dipendenti;
- i responsabili delle agenzie sono vincolati al Codice di Comportamento come tutti i dipendenti APS e hanno l’ulteriore dovere di promuovere i Valori APS.

Fonte: www.apsc.gov.au/values.

Allegato 5.A2

Il codice canadese dei valori e dell'etica per la funzione pubblica

Il Values and Ethics Code è suddiviso in quattro capitoli: 1) le Dichiarazioni sui Valori e l'Etica della Pubblica Amministrazione, 2) le Misure sul Conflitto di Interessi, 3) le Misure Post-assunzione e 4) le Soluzioni. Ogni capitolo ricorda tutte le norme e le politiche a cui i dipendenti pubblici debbono attenersi (quali l'Access to Information Act, il Privacy Act, il Financial Administration Act, il Policy on Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in Workplace, ecc.) ed è stato suddiviso in sezioni che affrontano alcune delle principali idee per rendere il codice facilmente interpretabile ed evitare disposizioni dettagliate. Il Codice è riuscito pertanto nell'intento di definire standard di condotta chiari e concisi.

Per quanto riguarda gli standard di comportamento nei rapporti con cittadini e colleghi, il Canadian Code ha definito i valori che debbono guidare tale condotta sotto al titolo "*People Values*", che richiedono a tutti i dipendenti pubblici di "dimostrare rispetto, equità e cortesia nei rapporti con i cittadini e i colleghi", un'istruzione generale che è stata ulteriormente ampliata in un insieme di principi concreti, tra cui:

- il rispetto per la dignità umana e il valore di ogni persona debbono sempre ispirare l'esercizio di autorità e responsabilità;
- i valori nei rapporti interpersonali debbono rafforzare la più ampia gamma di valori della pubblica amministrazione; chi viene trattato con equità e civiltà sarà motivato a dimostrare tali valori nella sua stessa condotta;
- le organizzazioni della pubblica amministrazione dovranno essere gestite attraverso la partecipazione, l'apertura e la comunicazione e con rispetto per la diversità e le lingue ufficiali del Canada;
- le decisioni riguardanti le nomine all'interno della pubblica amministrazione dovranno essere basate sul merito;
- i valori della pubblica amministrazione dovranno ricoprire un ruolo chiave nelle procedure di assunzione, valutazione e promozione.

Per quanto concerne l'applicazione del Codice, una sezione separata stabilisce le responsabilità, l'autorità e la trasparenza dei dipendenti pubblici, dei vice responsabili e dei dirigenti di prima fascia, del Treasury Board (che ha messo a punto il Codice e fornisce i materiali di guida su come attuarlo) e dei Public Service Integrity Officer (che sono responsabili di ricevere, registrare ed esaminare le divulgazioni di azioni illecite). Le norme complementari e la guida sull'attuazione del Codice forniscono ulteriori dettagli sull'applicazione degli standard di comportamento in situazioni specifiche.

Fonte: www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.asp. (Archived)

Allegato 5.A3

Il Codice di comportamento austriaco per la prevenzione della corruzione: la responsabilità è mia

Trasparente il più possibile, discreto quanto necessario.

Lavoro in modo trasparente e comprensibile e, dato il mio dovere di divulgazione, informo i singoli soggetti e il pubblico sul mio operato professionale.

È altresì chiaro, tuttavia, che, in base all'area in cui opero, sono soggetto a obblighi vari e specifici per mantenere la segretezza che circonda il mio dovere di divulgazione. Questi obblighi continueranno a essere applicabili anche quando sarò andato in pensione o avrò lasciato la pubblica amministrazione.

In base a determinate circostanze, la trasmissione di informazioni acquisite esclusivamente nel corso delle mie mansioni ufficiali potrà violare gli interessi giustificati di soggetti terzi. Tali interessi comprendono, soprattutto, particolari interessi pubblici quali il mantenimento della legge, dell'ordine e della sicurezza pubblica, le relazioni con l'estero, la difesa nazionale o gli interessi economici di organismi pubblici. Potrò altresì chiedere di essere dispensato da determinati obblighi per mantenere la segretezza e ovviamente, cercherò altresì di tutelare gli interessi di singoli soggetti, in particolare i diritti personali e i loro diritti di base alla tutela dei dati.

Se un membro del pubblico mi avvicina chiedendomi di trasmettere alcune informazioni, io valuterò attentamente gli interessi che questo soggetto ha nel ricevere tali informazioni a fronte degli interessi privati o personali che potrebbero essere violati trasmettendo o persino pubblicando tali informazioni. Mi impegnerò soprattutto a evitare di compromettere le persone.

In caso di dubbi, cercherò consiglio dai miei superiori. Documenterò la mia trasmissione di informazioni rilevanti (o il rifiuto di agire in tal senso), spiegando altresì i motivi della mia decisione.

Fonte: www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=40151.

Riferimenti bibliografici

- Bowman, J. B. (1990). Ethics in government: a national survey of public administrators, *Public Administration Review*, 345-353.
- Bowman, J. B., & Williams, R. L. (1997). Ethics in government: from a winter of despair to a spring of hope, *Public Administration Review*, 57 (6), 517-526.
- Bruce, W. (1996), “Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government”, *Public Integrity Annual*, Council of State Governments (CSG) and the American Society for Public Administration (ASPA).
- Doig, A., & Wilson, J. (1998). The effectiveness of codes of conduct, *Business Ethics*, 7 (8), 140-149.
- Flake, R., & Grob, J. A. (1998). The nature and scope of state government ethics codes, *Public Productivity and Management Review*, 21 (4), 453-459.
- Ford, R. C., & Richardson, W. D. (1994). Ethical decision making: A review of the empirical literature, *Journal of Business Ethics*, 13, 205-221.
- Gilman, S. C., & Lewis, C. W. (1996). Public service ethics: a global dialogue, *Public Administration Review*, 56 (6), 517-524.
- GRECO (2011), Rapporto sul primo e secondo ciclo di valutazione congiunta sull'Italia, XV.
- Gilman, S. (2005), *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Success and Lessons*.
- Loe, T. W., Ferrell, L., & Mansfield, P. (2000), A review of empirical studies assessing ethical decision making in business, *Journal of Business Ethics*, 25, 185-204.
- OCSE (2012), *Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, Parigi, doi: 10.1787/9789264119321-en.
- OCSE (2009), *Uno Sguardo sulla Pubblica Amministrazione 2009*, OECD Publishing, Parigi, doi: 10.1787/9789264075061-en.
- OCSE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Parigi, doi: 10.1787/9789264195578-en.
- OCSE (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, Parigi, doi: 10.1787/9789264187986-en.
- ONU Assemblea Generale (1996), *Codice Internazionale di Condotta dei Funzionari Pubblici*, Allegato alla Risoluzione 51/59 dell'Assemblea Generale sulle Azioni contro la Corruzione del 12 dicembre 1996. www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.
- Palidauskaite, J. (2003), “Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective”, EGPA Annual Conference, Oeiras.
- Stewart, D. W., & Sprinthall, N. A. (1993). The impact of demographic, professional, and organisational variables and domain on the moral reasoning of public administrators. H. G. Frederickson (ed.), *Ethics and public administration* (pp. 205-219), New York: M. E. Sharpe Inc.

Capitolo 6

La tutela dei denuncianti, i dipendenti pubblici che segnalano gli illeciti (whistleblower)

I funzionari pubblici individuano con maggiore probabilità le azioni illecite sul posto di lavoro, come frodi, negligenze professionali negli atti d'ufficio o corruzione. L'esperienza dimostra, tuttavia, che quando riferisce tali casi un denunciante potrà subire varie forme di ritorsione e la sua tutela è pertanto uno strumento integrante in un quadro di integrità volto a prevenire e combattere la corruzione. Prima della nuova Legge Anticorruzione, in Italia non era fornita alcuna protezione legale a tali soggetti. In linea con i principi guida del G20 per una legislazione a tutela dei denuncianti, sviluppati dall'OCSE, il presente capitolo analizza le disposizioni rilevanti della nuova Legge e offre una valutazione dell'analisi degli scostamenti e della strategia di attenuazione per introdurre la suddetta tutela all'interno del Paese.

La tutela dei denuncianti quale parte integrante dei quadri di integrità

I funzionari pubblici¹ individuano con maggiore probabilità frodi, negligenze professionali negli atti d'ufficio o corruzione sul posto di lavoro, tuttavia, in numerosi Paesi non esiste allo stato attuale un'adeguata legislazione per tutelare i soggetti che divulgano informazioni segrete o riservate. I funzionari pubblici hanno inoltre scarsi incentivi a riferire le negligenze professionali negli atti d'ufficio o la corruzione per timore di ritorsioni oppure perché tale azione costerebbe troppo alle loro carriere. Numerosi Paesi dell'OCSE hanno recentemente portato avanti la causa dei denuncianti con una legislazione atta a tutelare i dipendenti nel settore pubblico e in quello privato dalla ritorsione.² La protezione onnicomprensiva dei denuncianti è diventata un importante strumento in seno ai quadri di integrità.

Ventinueve Paesi membri dell'OCSE hanno istituito qualche forma di tutela per la denuncia degli illeciti (whistleblowing) (OCSE, 2009a) e, nonostante le variazioni tra Paesi, tutte le strutture di protezione prevedono l'obbligo di legge, per i funzionari pubblici, di riferire le negligenze professionali negli atti d'ufficio e/o procedure per la tutela dei denuncianti, nonché l'applicazione di un trattamento equo a seguito della divulgazione. Pochi Paesi dispongono, nondimeno, di una normativa chiara che prevede una tutela completa per i denuncianti. L'analisi che segue indica che una legislazione onnicomprensiva deve sostituire le norme di legge italiane per la tutela dei soggetti che divulgano informazioni nel pubblico interesse.

Il presente capitolo è suddiviso in cinque parti principali: in primo luogo discute l'importanza e la rilevanza della tutela della denuncia degli illeciti, quale strumento intrinseco del quadro di integrità; in secondo luogo esamina l'attuale quadro giuridico per la suddetta tutela in Italia; in terzo luogo analizza le attuali disposizioni della Legge Anticorruzione; la quarta parte presenta una valutazione dell'analisi degli scostamenti, con una strategia di attenuazione e l'ultima parte offre alcune raccomandazioni per l'attuazione.

Il rischio di corruzione è significativamente più elevato in contesti dove riferire gli illeciti non è un'azione incoraggiata o protetta. I dipendenti del settore pubblico hanno accesso a informazioni aggiornate sulle pratiche dei rispettivi posti di lavoro e sono normalmente i primi a riconoscere gli illeciti (UNODC, 2004). È essenziale facilitare la segnalazione per portare alla luce azioni condotte nell'ombra, poiché le vittime della corruzione sono generalmente difficili da individuare e, data la natura delle pratiche di corruzione, i metodi tradizionali di segnalazione delle azioni illecite o dei reati alle autorità non funzionano. La corruzione è inoltre, per natura, non visibile, pertanto difficile da scoprire e anche quando emerge, ciò avviene spesso dopo un periodo di tempo significativo, quando la prescrizione è già in atto.

La tutela dei denuncianti è essenziale per incoraggiare la divulgazione di negligenze professionali negli atti d'ufficio, fraudolente e la corruzione: una protezione efficace favorisce una cultura organizzativa aperta e ricopre un ruolo importante nella salvaguardia del pubblico interesse e nella promozione di una cultura di pubblica rendicontabilità e integrità. L'esperienza dimostra, tuttavia, che coloro che riferiscono i casi di azioni illecite potranno essere soggetti a rappresaglie sotto forma di licenziamento o intimidazione, nonché molestie o violenza fisica da parte di colleghi o superiori e in numerosi Paesi, la denuncia degli illeciti è persino associata al tradimento o allo spionaggio (Banisar, 2011; Transparency International, 2009): è pertanto importante sia offrire sostegno che tutela ai denuncianti. Nel settore pubblico, i dipendenti debbono sapere quali sono i loro diritti e obblighi in materia di divulgazione di azioni illecite, effettive o sospette, all'interno della pubblica amministrazione: tali diritti potrebbero concretizzarsi in regole e procedure chiare che i funzionari possono seguire e una catena formale di responsabilità. I dipendenti pubblici debbono altresì conoscere quale tipo di tutela sarà loro concessa in caso di divulgazione degli illeciti (OCSE, 1998a).

Gli strumenti internazionali per combattere la corruzione sono frutto del riconoscimento sulla necessità di norme a tutela dei denunciatori, inserite in un quadro anticorruzione efficace, e tra i primi strumenti di questo tipo si annoverano il Principio 4 della Raccomandazione per il miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico dell'OCSE; i Principi OCSE concernenti l'Etica nel Servizio Pubblico (1998b) e la Raccomandazione OCSE sulle linee guida per la gestione del conflitto di interessi nel servizio pubblico del 2003. La terza pubblicazione comprende le linee guida per aiutare i Paesi a “fornire chiare regole e procedure per la denuncia degli illeciti, adottare misure per garantire che coloro che segnalano le violazioni in osservanza alle regole citate siano protetti dalle rappresaglie ed evitare l'abuso degli stessi meccanismi di osservanza”.

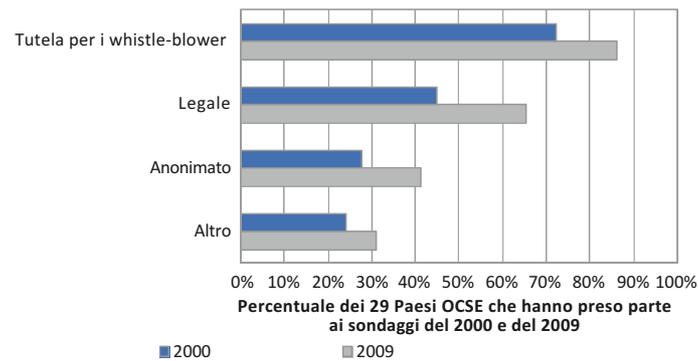
I requisiti per la tutela dei denunciatori sono stati altresì introdotti in seno alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione,³ la Convenzione Civile e Penale del Consiglio d'Europa sulla Corruzione,⁴ la Convenzione Interamericana contro la Corruzione,⁵ e la Convenzione dell'Unione Africana sulla Prevenzione e la Lotta alla Corruzione.⁶ La Convenzione OCSE sulla Lotta alla Corruzione di Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Operazioni Economiche Internazionali (2009b)⁷ stabilisce i metodi per la tutela dei denunciatori nei settori pubblico e privato.

Nel 2010, l'importanza della suddetta tutela è stata riaffermata a livello globale quando il Gruppo di Lavoro Anticorruzione del G20 ha raccomandato il sostegno, da parte dei leader, dei Principi guida per una legislazione a tutela dei denunciatori quale parametro per promulgare ed esaminare le norme in materia entro la fine del 2012 (v. Riquadro 6.1) e, di conseguenza, il quadro giuridico internazionale per la formulazione di leggi efficaci sulla tutela dei denunciatori a livello di Paese è risultato rafforzato.

Riquadro 6.1. Principi guida del G20 per una legislazione a tutela dei denunciatori

1. Esistenza di una legislazione chiara e di un quadro istituzionale efficace per tutelare dalle azioni discriminatorie o disciplinari i dipendenti che divulgano in buona fede o su basi fondate determinate e presunte azioni illecite o di corruzione alle autorità competenti;
2. esistenza di una legislazione che contiene una chiara definizione dell'ambito delle divulgazioni protette e dei soggetti a cui è concessa la tutela ai sensi di legge;
3. esistenza di una legislazione che assicura che la tutela concessa ai denunciatori sia solida e onnicomprensiva;
4. esistenza di una legislazione che definisce chiaramente le procedure e i canali raccomandati per facilitare la segnalazione di sospette azioni di corruzione e incoraggia l'utilizzo di canali di segnalazione protetti e facilmente accessibili;
5. esistenza di una legislazione che assicura meccanismi di protezione efficaci, ivi incluso incaricando un organo specifico trasparente - e con responsabilità di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini inadeguate - nonché mettendo a disposizione un'ampia gamma di rimedi;
6. attuazione della normativa sulla tutela dei denunciatori supportata dalla sensibilizzazione, la comunicazione, la formazione e la valutazione periodica dell'efficacia del quadro di protezione.

In alcuni Paesi la tutela dei denunciatori è ancora agli albori, tuttavia, viene riconosciuta, in misura sempre maggiore, quale strumento essenziale di anticorruzione e fattore chiave nella promozione di una cultura di rendicontabilità e integrità pubblica: la percentuale dei Paesi OCSE che garantisce la tutela dei denunciatori è di fatto cresciuta dal 44% nel 2000 al 66% nel 2009 (v. Figura 6.1).

Figura 6.1. Paesi OCSE che offrono protezione ai denunciatori

Fonte: OCSE (2009), *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione 2009*, OECD Publishing, Parigi, doi: <http://dx.oi.org/10.1787/9789264075061-en>.

L'inquadramento giuridico della denuncia degli illeciti legittima e struttura i meccanismi in base ai quali i dipendenti del settore pubblico possono divulgare le azioni illecite e tutela altresì i suddetti dipendenti dalle rappresaglie, incoraggiandoli al tempo stesso ad adempiere al proprio dovere e prestare un servizio efficiente, trasparente e di qualità elevata. Se adeguatamente attuata, la legislazione a tutela dei denunciatori del settore pubblico può diventare uno degli strumenti più efficaci per il supporto delle iniziative anticorruzione, nonché per divulgare e combattere la negligenza professionale negli atti d'ufficio, la frode e la cattiva gestione nel settore (Consiglio d'Europa, 2008). L'assenza di una legislazione appropriata ostacola la lotta contro la corruzione ed espone i denunciatori ai rischi di ritorsione (Banisar, 2011).

La tutela dei denunciatori in Italia

La necessità di garantire ai denunciatori un'efficace protezione è già da qualche tempo in Italia, al centro di ampie discussioni. Il Paese non possiede una legislazione specificamente mirata alla tutela di tali soggetti e ricorre in prevalenza al diritto del lavoro, in particolare sulla tutela contro il licenziamento illegittimo.⁸ L'articolo 18 del cosiddetto "Statuto dei Lavoratori", intitolato "Reintegrazione nel posto di lavoro" sancisce che il licenziamento non è valido se:

- non vi è una giusta causa o non può essere giustificato;
- il datore di lavoro ha un organico composto da più di quindici dipendenti (cinque se il datore di lavoro è un'impresa agricola);
- il dipendente è assunto con contratto a tempo indeterminato.

Nel caso in cui sia accertata la legittimità del licenziamento, il datore di lavoro dovrà reintegrare il dipendente nella stessa posizione, con le medesime mansioni, e risarcirlo delle retribuzioni perse dal momento del licenziamento (il risarcimento non può essere inferiore a cinque mensilità). Il dipendente potrà scegliere di non riprendere il suo lavoro, nel qual caso potrà domandare un'indennità pari a quindici mensilità.

Il Codice del Lavoro sancisce il diritto dei dipendenti a riferire la condotta illecita ai sensi del diritto generale alla libertà di espressione, ma non indica le procedure di segnalazione.

La giurisprudenza sembra aver applicato il succitato Codice ai lavoratori licenziati in ritorsione alla segnalazione di illecito, tuttavia, l'esperienza dimostra che il licenziamento è solo un modo in cui un denunciante può essere messo a tacere, ma nella pratica le rappresaglie

glie assumono forme diverse, come il demansionamento, il trasferimento e il comportamento ostile: in Italia, i denuncianti non godono in effetti della protezione contro queste o altre forme di ritorsione.

L'art. 45 del D.Lgs. 231/2007 concernente la Prevenzione del Riciclaggio prevede la protezione dell'identità dei soggetti che segnalano azioni legate al riciclaggio e al finanziamento alle attività terroristiche, ma tale riservatezza può essere oggetto di rinuncia su richiesta delle autorità giudiziarie.⁹ Il Codice Civile contiene altresì disposizioni che possono essere assimilate alla tutela della denuncia degli illeciti: l'art. 2408, per esempio, conferisce il diritto agli azionisti di società private di denunciare qualsiasi azione illecita percepita o irregolarità presunta al Collegio Sindacale.¹⁰

Un'ulteriore disposizione nel quadro giuridico italiano che è rilevante per la denuncia degli illeciti (ed esiste in molti altri Paesi) prevede che i funzionari pubblici segnalino le azioni illecite di cui vengono a conoscenza alle Autorità a cui abbiano obbligo di riferire e in caso contrario, potranno essere soggetti a sanzioni.¹¹ L'art. 361¹² riguarda l'"omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale" e sancisce quanto segue:

Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferire, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da EUR 30 a EUR 516. La pena è della reclusione fino a un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa.

Tale obbligo e la relativa pena hanno, tuttavia, dimostrato di essere inefficaci nell'incoraggiare o costringere i funzionari pubblici a segnalare le azioni illecite nel settore e ancora più inefficaci per i reati di corruzione. Solo pochi casi sono stati perseguiti per via legale negli ultimi anni,¹³ probabilmente perché è quasi impossibile dimostrare che un funzionario pubblico fosse a conoscenza di un reato di corruzione ma non lo abbia segnalato oppure per l'importo poco elevato della multa, EUR 516.

Le leggi e i programmi di tutela dei testimoni sono altresì indirettamente legati alla tutela dei denuncianti concessa per legge, eppure in Italia non esistono leggi a tutela dei testimoni a cui si possa ricorrere nei casi di denuncia degli illeciti. Esiste, nondimeno, una legge che protegge i testimoni che collaborano con le Autorità, i cosiddetti "collaboratori di giustizia", ovvero ex appartenenti ad organizzazioni criminali a cui viene garantita la protezione in cambio della loro collaborazione, tuttavia, questo tipo di tutela garantisce la sicurezza personale anziché la sicurezza del posto di lavoro e chiaramente non si applica ai casi di funzionari pubblici che segnalino alle Autorità pratiche corrotte all'interno del settore pubblico.

Le diverse disposizioni sopra descritte formano l'attuale quadro giuridico italiano in materia di denuncia degli illeciti: si tratta di un contesto frammentato che in pratica non è pensato appositamente per i denuncianti e che è inoltre confinato a misure di protezione circoscritte e non offre meccanismi di segnalazione o di applicazione.

La mancanza di una protezione per i denuncianti in Italia è stata sottolineata da numerosi attori internazionali. Il Gruppo di Lavoro dell'OCSE sulla Corruzione ha raccomandato "che l'Italia valuti l'opportunità di introdurre misure più forti a tutela dei dipendenti che segnalano fatti sospetti che riguardano la corruzione, al fine di incoraggiarli a segnalare tali episodi senza timore di ritorsione" (OCSE, 2007) e anche il Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) si è dimostrato critico nei confronti della scarsa tutela dei denuncianti in Italia, raccomandando "l'introduzione di un sistema di protezione adeguato

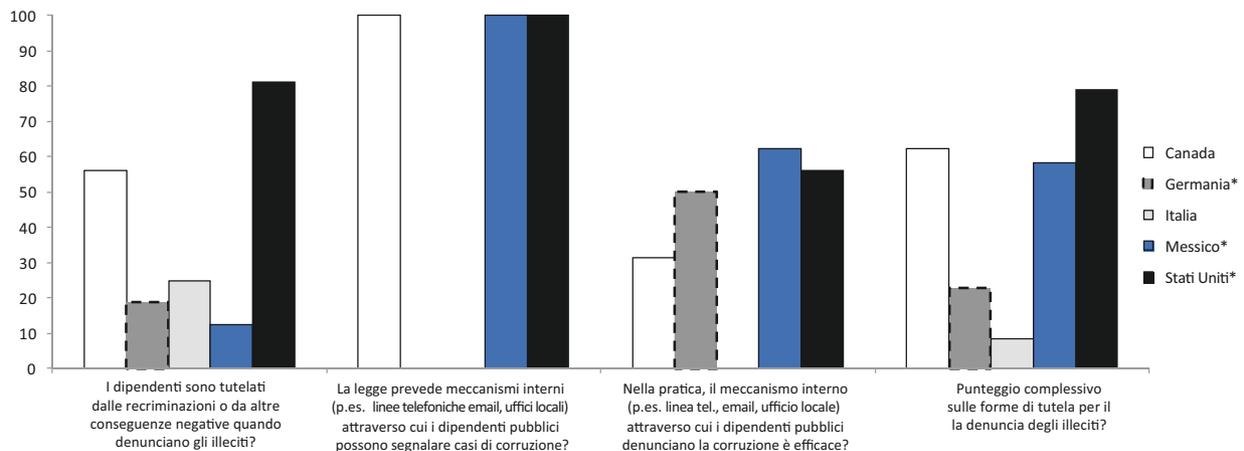
per i soggetti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (denuncianti)” (GRECO, 2011).

In risposta al GRECO, le Autorità italiane affermano che l'attuale Legge Anticorruzione contiene una disposizione sulla tutela dei denunciati, nondimeno, il GRECO la ritiene limitata e non conforme alla sua raccomandazione e sostiene che, oltre alla disposizione a tutela dei denunciati:

[A] sia altresì previsto un quadro di protezione maggiormente onnicomprensivo/dettagliato per i dipendenti pubblici che, in buona fede, segnalino i sospetti di corruzione, ivi incluse le disposizioni concrete sulle modalità pratiche di segnalazione (p.es. linee di segnalazione interne/esterne, garanzie di riservatezza, grado di sospetto) e i meccanismi rilevanti per tutelarli dalle azioni punitive (p.es. Autorità e sistemi per applicare la protezione, forme di risarcimento)”.

Transparency International (2009) e Transparency International Italia (2009) hanno altresì sottolineato la necessità che l'Italia offra un'adeguata tutela per i denunciati¹⁴ e Global Integrity ha assegnato un punteggio molto basso alla tutela di tali soggetti nel Paese (Figura 6.2).

Figura 6.2. Punteggi di Global Integrity sulla tutela dei denunciati in Paesi OCSE selezionati



Nota: * I dati relativi a Germania, Messico e Stati Uniti partono dal 2011.

Fonte: Global Integrity Report per Canada (2010), Germania (2011), Italia (2010), Messico (2011) e Stati Uniti (2011), disponibile su www.globalintegrity.org/report.

Le disposizioni della Legge Anticorruzione in materia di tutela dei denunciati

La Legge Anticorruzione introduce la prima disposizione specifica sulla tutela dei denunciati nel quadro giuridico italiano. L'art. 1.51 della Legge, intitolato "Introduzione dell'art. 54b nel D.Lgs. n°165 del 30 marzo 2001", stabilisce quanto segue:

Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n°165 è inserito il seguente:
Art. 54b. - (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).

1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del

rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica per i provvedimenti di competenze, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.¹⁵

L'articolo suddetto introduce le disposizioni sulla tutela dei denunciati nel D.Lgs. 165/2001 che disciplina le regole e le procedure generali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Secondo il comma 1, ai soggetti responsabili di calunnia¹⁶ (che segnalino falsamente all'Autorità rilevante la commissione di un reato da parte di un soggetto o che simulino la prova di un reato); di diffamazione¹⁷ (qualsiasi comunicazione che danneggi la reputazione di un altro soggetto o altri soggetti) o responsabili di fatti illeciti¹⁸ (tenuti al risarcimento dei danni) non sarà consentita la protezione prevista. Fatte salve queste tre eccezioni, i dipendenti pubblici debbono essere tutelati nella segnalazione di una condotta illecita, tuttavia, al fine di ottenere la protezione, il dipendente deve in primo luogo riferire l'azione illecita a un'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o a un superiore gerarchico.

La Legge descrive le azioni illecite segnalate o divulgate come ogni comportamento illecito di cui un dipendente pubblico venga informato durante il suo lavoro. I denunciati sono tutelati contro tre tipi di rappresaglie, che possono subire in conseguenza della segnalazione suddetta: i) il licenziamento, ii) le sanzioni disciplinari, iii) le misure discriminatorie dirette o indirette. L'elenco delle possibili azioni di ritorsione, in particolare, delle misure discriminatorie, potrebbe essere interpretato al fine di ricomprendere un'ampia varietà di azioni, come il demansionamento, le molestie, il trasferimento forzato, il bullismo, ecc. La Legge prevede altresì che le misure discriminatorie devono essere segnalate al Dipartimento della funzione pubblica.

L'art. 1.51 prevede altresì che l'identità dei denunciati rimanga segreta, anche se potrà essere rivelata nei casi in cui gli addebiti disciplinari contro il presunto trasgressore siano basati esclusivamente sulla segnalazione del denunciante o laddove la conoscenza dell'identità di quest'ultimo sia assolutamente necessaria per la difesa del presunto trasgressore.

Analisi degli scostamenti e strategia di attenuazione nella tutela dei denunciati prevista dalla Legge Anticorruzione

L'esperienza dei Paesi che prevedono la tutela dei denunciati dimostra che questa può avere origine sia dalle leggi onnicomprensive che da quelle appositamente strutturate e/o da disposizioni specifiche contenute in leggi diverse. Tra i Paesi membri dell'OCSE, l'Australia,¹⁹ il Canada,²⁰ il Giappone,²¹ il Regno Unito²² e gli Stati Uniti²³ hanno promulgato una legislazione comprensiva, specificamente mirata alla tutela dei denunciati nel settore

pubblico: quella del Regno Unito è ritenuta una delle maggiormente sviluppate e complete (Banisar, 2011), grazie all'adozione di un singolo regime di divulgazione per la tutela della denuncia degli illeciti sia nel settore privato che in quello pubblico (Chene, 2009). Il Regno Unito offre altresì uno schema ibrido che prevede funzioni del settore pubblico assegnate a fornitori privati.²⁴

Negli Stati Uniti, il Whistleblower Protection Act del 1989 è stato recentemente integrato dalle disposizioni in materia di denuncia degli illeciti contenute nel Sarbanes-Oxley Act, nella Dodd-Frank Wall Street Reform e nel Consumer Protection Act. Queste due leggi sono principalmente mirate al settore privato, anche se rappresentano altresì parte del quadro che tutela dalle ritorsioni i dipendenti del Governo federale che segnalano gli illeciti o prevede il risarcimento per tali soggetti. Il Canadian Public Servants Disclosure Protection Act del 2005 si applica esclusivamente alle divulgazioni effettuate dalla pubblica amministrazione federale canadese e ad alcune società a controllo statale (federal Crown corporations). La legislazione australiana in materia di denuncia degli illeciti prevede la protezione solo per i soggetti che segnalano gli illeciti nel settore pubblico, anche se alcune giurisdizioni in Australia offrono schemi ibridi che consentono la tutela ai dipendenti pubblici prestatosi al settore privato. La Legge giapponese sulla Tutela della Denuncia degli Illeciti protegge sia i dipendenti pubblici che quelli privati che effettuano divulgazioni nel pubblico interesse. L'art. 7 della Legge in questione affronta specificamente il "trattamento di dipendenti pubblici nazionali regolarmente in servizio" e vieta il licenziamento o qualsiasi maltrattamento in ritorsione alla denuncia degli illeciti.²⁵

Altri Paesi prevedono una qualche forma di tutela dei denunciati attraverso una o più leggi o disposizioni di legge e sono generalmente contenute nei codici di diritto penale, del lavoro e civile. Tra i Paesi che, seppure senza alcun specifico riferimento ai denunciati, offrono protezione attraverso disposizioni di legge vi sono Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Polonia, Repubblica Slovacca, Svezia e Turchia (Consiglio d'Europa, 2009), tuttavia, poiché tali disposizioni riguardano esclusivamente soggetti o azioni specifiche, la tutela è limitata.

La protezione dei denunciati può essere fondata su di una varietà di fonti di diritto. La promulgazione di una legge onnicomprensiva, specifica per i denunciati, rappresenta un efficace mezzo di protezione; la visibilità di una legislazione completa e indipendente ne renderebbe più facile la promozione per le pubbliche amministrazioni e i datori di lavoro (Banisar, 2009): questo approccio permette altresì l'applicazione delle stesse regole e procedure a tutti i dipendenti del settore pubblico, al contrario di approcci frammentari o specifici di settore che spesso si applicano esclusivamente a taluni dipendenti e alla divulgazione di determinati tipi di azione illecita. Una legislazione indipendente aumenterebbe inoltre la certezza e la chiarezza giuridica.²⁶

Le leggi settoriali sono generalmente adottate in maniera frammentaria attraverso misure che disciplinano esclusivamente talune tipologie di soggetti o informazioni, con lo svantaggio che al di fuori di taluni settori non si conosce molto circa l'ambito delle divulgazioni protette e i soggetti che possono avere diritto alla protezione. Le leggi settoriali si concentrano inoltre esclusivamente sugli aspetti della divulgazione e della ritorsione (Banisar, 2009) e non sul rafforzamento del quadro di integrità.

Sia nei casi della legislazione indipendente che delle leggi settoriali, la tutela dei denunciati deve essere supportata da un'efficace sensibilizzazione, comunicazione e formazione. La comunicazione ai dipendenti del settore pubblico dei rispettivi diritti e obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite è essenziale. Un efficace metodo di sensibilizzazione consiste nell'imporre l'obbligo di legge, in capo ai datori di lavoro, di postare continua-

mente avvisi che informano i dipendenti sul loro diritto a divulgazioni protette. I dirigenti del settore pubblico dovranno inoltre ricevere una formazione adeguata sul ricevimento delle segnalazioni e sul riconoscimento e la prevenzione dei casi di rappresaglie discriminatorie e disciplinari nei confronti dei denunciati.

A prescindere dall'approccio giuridico, tuttavia, è importante garantire la messa a punto dell'intero ambito di tutela dei denunciati, che comprenda, come minimo, una legislazione chiara e onnicomprensiva, procedure e canali chiari per la segnalazione delle azioni illecite e una tutela robusta contro le azioni di ritorsione. (Riquadro 6.10).

Riquadro 6.2. Panoramica della tutela completa per i denunciati

Legislazione chiara e onnicomprensiva	Meccanismi di protezione	Procedure chiare e canali per la segnalazione delle azioni illecite	Meccanismi di applicazione
Definizioni chiare	Protezione dalle ritorsioni	Canali per la segnalazione	Autorità di vigilanza e di applicazione
“Buona fede” o “basi fondate”	Sicurezza nazionale	Linee telefoniche d’assistenza	Disponibilità di esame del caso in sede giudiziaria
Ambito della copertura	Anonimato e riservatezza	Uso di incentivi per incoraggiare la segnalazione	Rimedi e sanzioni per le rappresaglie
Ambito delle divulgazioni protette e soggetti a cui è concessa la protezione	Onere della prova		

La presenza di ampi vuoti legislativi, sebbene la Legge Anticorruzione introduca la protezione per i denunciati, impedisce all'Italia di offrire meccanismi di protezione efficaci: le disposizioni in quest'ambito debbono essere rese maggiormente specifiche. Sulla base dei requisiti di cui al Riquadro 6.2, l'analisi degli scostamenti di cui al Riquadro 6.3 rivela i punti di debolezza nell'efficacia della Legge Anticorruzione: una legge di protezione della denuncia degli illeciti nel settore pubblico deve enfatizzare gli elementi chiave, le strutture di protezione, le procedure di segnalazione e i meccanismi di applicazione. I divari derivano dall'inabilità del sistema attuale (la Legge Anticorruzione) di soddisfare i principi di realizzazione stabiliti al Riquadro 6.2 e i requisiti di funzionalità e usabilità di cui al Riquadro 6.3.

Riquadro 6.3. Sommario dell'analisi degli scostamenti e delle strategie di attenuazione

Raccomandazione	Scostamento	Attenuazione
1. Legislazione chiara e onnicomprensiva	La Legge non sembra tenere conto dell'intero ciclo di denuncia degli illeciti, né si specificano le procedure che potrebbero essere adottate. Le disposizioni sulla "buona fede" non sono chiare. I soggetti a cui è concessa la protezione sono inoltre solo i "dipendenti pubblici".	Includere altre categorie di lavoratori – consulenti, appaltatori, tirocinanti, volontari, ex dipendenti, ecc. – ampliando la varietà dei soggetti a cui è concessa la protezione. Includere inoltre una clausola sulla "buona fede" e sulle "basi fondate" potrebbe contribuire a ridurre le divulgazioni false e in malafede.
2. Meccanismi di protezione	I dipendenti pubblici in violazione di eventuali procedure antitrust durante l'effettuazione di divulgazione rischiano la ritorsione ai sensi dell'art. 1.51 della Legge Anticorruzione. I criteri di riservatezza non sono altresì interamente chiari. Non vi è un'indicazione sull'eventualità che le segnalazioni anonime siano accettate.	La legge italiana deve elencare chiaramente tutte le possibili azioni di ritorsione per evitare eventuali controversie sull'interpretazione. La disposizione dovrà inoltre indicare chiaramente le eccezioni alla tutela dei denunciati (p.es. la sicurezza nazionale). Si raccomanda altresì che venga inclusa una disposizione sull'onere della prova per tutelare ulteriormente i denunciati.
3. Procedure chiare e canali per la segnalazione delle azioni illecite	Non vi è un'indicazione dei soggetti ai quali i funzionari pubblici debbono segnalare le azioni illecite in ordine di preferenza. Altri canali esterni sembrano altresì essere esclusi.	La Legge potrebbe facilitare le divulgazioni indicando esplicitamente i canali di divulgazione. Le linee telefoniche di assistenza forniscono altresì un aiuto sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione.
4. Meccanismi di applicazione	La Legge considera solo gli atti punitivi, il licenziamento e le misure discriminatorie dirette o indirette quali atti di ritorsione tutelati. L'art. 1.51 non prevede alcun risarcimento per i denunciati che abbiano subito ritorsioni.	La Legge non sembra tenere conto dell'intero ciclo di denuncia degli illeciti, né vengono specificate le procedure che potrebbero essere adottate. La Legge deve contemplare varie forme di risarcimento.

La regolamentazione della complessa sfera di tutela dei denunciati in una singola disposizione porta necessariamente a numerose lacune. Le aree in cui le disposizioni della Legge Anticorruzione presenta le carenze maggiori sono prese in esame di seguito.

Legislazione chiara e onnicomprensiva***Definizioni e ambito***

Non vi è una definizione giuridica comune di ciò che costituisce un evento di denuncia degli illeciti. Nel contesto degli standard internazionali di contrasto ai fenomeni corruttivi, l'OCSE (2009b) cita la protezione dalle "azioni discriminatorie o disciplinari dei dipendenti dei settori pubblico e privato che effettuano le segnalazioni alle Autorità competenti in buona fede o su basi fondate".²⁷ Un linguaggio simile si trova altresì nella legislazione nazionale in materia di denuncia degli illeciti, per esempio il Public Interest Disclosure Act del Regno Unito contiene il riferimento a "ogni divulgazione di informazioni che, secondo la ragio-

nevole opinione del dipendente che la effettua, tende a mostrare uno o più dei seguenti elementi” (la disposizione prosegue a elencare una serie di azioni, ivi inclusi reati criminali).²⁸

La legislazione in materia di denuncia degli illeciti della Romania si concretizza nella Legge 571 del 14 dicembre 2004 sulla protezione del personale che lavora all’interno di enti, istituzioni e altre strutture pubbliche e che segnala le infrazioni e sancisce altresì che l’interesse pubblico è un bene da preservare. Gli elementi chiave della denuncia degli illeciti potrebbero pertanto comprendere: i) la divulgazione di azioni illecite sul posto di lavoro; ii) una dimensione di pubblico interesse – *p.es.* la segnalazione di reati, pratiche non etiche, ecc. – opposta alle insoddisfazioni personali; e iii) la segnalazione di illeciti attraverso i canali e/o i soggetti designati.²⁹

Per rafforzare l’attuale disposizione in materia di denuncia degli illeciti, contenuta nella Legge Anticorruzione in Italia, sarebbe utile fornire un’indicazione dei suoi obiettivi e l’enfasi che produrrebbe sarebbe maggiore se si indicasse e si promuovesse chiaramente l’importanza della segnalazione delle azioni illegittime all’interno della pubblica amministrazione e il ruolo positivo e costruttivo dei denunciatori, un aspetto particolarmente importante nel contesto italiano dove la segnalazione delle irregolarità assume una connotazione negativa.

“Buona fede” e “basi fondate”

Una questione da affrontare è l’eventualità che le divulgazioni che paiono infondate debbano altresì essere protette. In seno ad altre leggi in materia come quelle di Giappone, Sud Africa e altri Paesi, i requisiti della buona fede costituiscono la base per la divulgazione protetta. L’Australia non ha una singola legge federale sulla denuncia degli illeciti, ma diverse leggi regionali (*p.es.* il Whistleblowers Protection Act del 1993 in Australia del Sud; il Whistleblowers Protection Act del 1994 nel Nuovo Galles del Sud e il Whistleblowers Protection Act del 2001 nel Victoria), che necessitano, tuttavia, l’esistenza di una ragionevole convinzione che sia stata posta in essere una negligenza professionale negli atti d’ufficio. Le divulgazioni effettuate in molti altri Paesi debbono, in modo analogo, avvenire in buona fede.

L’art. 1.51 della Legge Anticorruzione italiana non si esprime in termini chiari sul requisito di buona fede: il denunciante è protetto se le sue affermazioni non sono corrette? Per attenuare l’attuale incertezza in seno alla disposizione italiana in materia di denuncia degli illeciti, che potrebbe scoraggiare la divulgazione, sarebbe utile formulare in maniera chiara una disposizione sulla buona fede.

Ambito della copertura

La legislazione vigente in una serie di Paesi garantisce una protezione globale ai denunciatori sia nel settore pubblico che in quello privato, per esempio in Corea, Giappone e Sud Africa, oltre che nel Regno Unito, con il suo Public Interest Disclosure Act. Alcuni Paesi, invece, limitano la protezione per i denunciatori al settore pubblico, per esempio il Canada³⁰ e la Romania, mentre³¹ la Francia la riserva al settore privato.³²

L’art. 1.51 della Legge Anticorruzione italiana ha garantito la protezione ai “dipendenti pubblici”, un elemento che implica l’esclusione dalla protezione di quei soggetti che non rientrano in questa categoria, come consulenti, appaltatori, tirocinanti, volontari ed ex dipendenti. È essenziale che la protezione sia estesa ad altre categorie di dipendenti al fine di ampliare l’accesso alle informazioni sui possibili illeciti ed è altresì consigliabile che i dipendenti denunciatori del settore privato siano tutelati.

Ambito della divulgazione

Uno degli obiettivi principali delle leggi in materia protezione dei denunciatori è quello di promuovere e facilitare la segnalazione di attività “illegali, non etiche o pericolose” (Banisar, 2009). I quadri giuridici dovranno fornire definizioni chiare delle divulgazioni protette, specificando le azioni che costituiscono violazione, sia sotto forma di cattiva gestione, che di abuso di autorità, messa a repentaglio della salute e sicurezza pubblica o di azioni corrotte.³³ Un approccio “senza scappatoie” sarebbe quello maggiormente efficace in sede di definizione dell’ambito a cui garantire la protezione.³⁴ La legge giapponese sulla tutela della denuncia degli illeciti elenca, per esempio, espressamente le violazioni delle leggi in materia alimentare, di salute, sicurezza e ambiente. Altri Paesi prevedono il raggiungimento di determinati limiti di illecito, che innescano il sistema di protezione del denunciante: in base alla legge statunitense, per esempio, le divulgazioni protette comprendono gravi errori di cattiva gestione e grave spreco di fondi, mentre le divulgazioni di reati “triviali” non sono soggette a tutela.³⁵

L’art. 1.51 della Legge Anticorruzione italiana promuove e facilita la segnalazione delle “condotte illecite”: sebbene il termine possa essere ritenuto di ampia portata, la disposizione non fornisce una definizione chiara degli illeciti per i quali è garantita la divulgazione protetta, né specifica le azioni che costituiscono violazione. Non esiste, inoltre, una chiara indicazione sul grado di illecito che innesci il sistema di tutela dei denunciatori: il linguaggio dell’art. 15.1 deve essere preciso e trovare un punto di equilibrio tra l’essere eccessivamente prescrittivo, quindi precludere dalla divulgazione talune tipologie di illecito - da una parte - e l’essere eccessivamente generico - dall’altra - al punto che ogni tipologia di illecito può essere divulgata, a scapito dell’organizzazione interessata.

Meccanismi di protezione

Protezione dalle rappresaglie

Le rappresaglie per la denuncia degli illeciti assumono normalmente la forma di azioni disciplinari o molestie sul luogo di lavoro. Le leggi a tutela dei denunciatori debbono fornire una protezione onnicomprensiva contro le azioni discriminatorie o di ritorsione e cercare, pertanto, di tutelare il posto di lavoro dei denunciatori a fronte di un’ampia gamma di azioni di ritorsione, tra cui il licenziamento in assenza di giusta causa. La South African Law Reform Commission, per esempio, raccomanda un elenco non esaustivo delle tutele nei casi in cui il danno arrecato alle vittime sia legato alla denuncia degli illeciti. Tale elenco comprende la tutela da “condizioni di lavoro intollerabili”, “l’impedimento a partecipare ad attività al di fuori del rapporto di lavoro” e dalle violazioni della riservatezza.³⁶ La Legge francese del 2007 sulla Lotta contro la Corruzione prevede, in modo analogo, un’ampia tutela del posto di lavoro per i soggetti che, in buona fede, abbiano segnalato episodi di corruzione di cui sono venuti a conoscenza nell’esercizio delle rispettive funzioni: essi non possono essere esclusi dall’assunzione o dagli stage, né essere soggetti a sanzioni disciplinari, licenziamento o discriminazioni.³⁷ Anche il Canada definisce, in termini generici, la ritorsione come ogni misura che incida negativamente sul posto o sulle condizioni di lavoro di un dipendente pubblico che segnali gli illeciti.

Ai sensi dell’art. 1.51, i denunciatori non possono essere “puniti, licenziati o soggetti a misure discriminatorie, dirette o indirette, che abbiano un effetto sulle loro condizioni lavorative, per ragioni direttamente o indirettamente legate alla divulgazione”. Se è vero che a prima vista la formulazione sembra sufficientemente onnicomprensiva da coprire diverse

tipologie di ritorsione, sarebbe preferibile spiegare nel dettaglio che cosa si intende per “misure discriminatorie”, in modo tale da evitare molteplici interpretazioni.

Sicurezza nazionale

In alcuni Paesi, i dipendenti pubblici che divulgano informazioni relative a segreti ufficiali o sicurezza nazionale possono essere perseguibili penalmente. Alcuni Paesi in cui è in vigore una legislazione a tutela dei denunciatori possono valutare di rinunciare alla responsabilità penale per le divulgazioni protette o garantiscono la protezione esclusivamente se la divulgazione avviene attraverso un canale prescritto: negli Stati Uniti, per esempio, se un presunto denunciante effettua una divulgazione per la quale la Legge o un ordine esecutivo prevedono specificamente la segretezza negli interessi della sicurezza nazionale, tale divulgazione sarà “proibita per legge”. Al denunciante non sarà garantita alcuna protezione salvo nel caso in cui la sua divulgazione sia resa all’Inspector General o all’Office of Special Counsel del dipartimento o agenzia in questione.

Il diritto italiano non prevede attualmente disposizioni sulle eccezioni alla tutela dei denunciatori; esiste una legislazione più generale che specifica le eccezioni negli interessi della sicurezza nazionale, ma l’introduzione di tali disposizioni potrebbe rafforzare l’attuale legge italiana ed evitare interpretazioni molteplici.

Anonimato e riservatezza

Un metodo chiave per offrire la protezione ai denunciatori e incoraggiare la segnalazione degli illeciti è quello di assicurare la riservatezza: il Public Interest Disclosure Act del Regno Unito, per esempio, tutela la riservatezza dei denunciatori, analogamente alla legge francese, sebbene solo per il settore privato. Il diritto coreano prevede che l’identità dei denunciatori possa essere rivelata solo dietro consenso dell’interessato, mentre in Germania, una linea telefonica permette la comunicazione con i denunciatori in forma anonima. La Nuova Zelanda descrive la riservatezza come “forse la protezione più significativa”,³⁸ mentre il Whistleblower Protection Act degli Stati Uniti vieta all’Office of Special Counsel di divulgare l’identità di un denunciante senza il consenso dell’interessato, con la sola eccezione nel caso di pericolo imminente per la salute o la sicurezza pubblica o violazione imminente di qualsiasi legge penale, tale da rendere necessario rivelare l’identità del denunciante.³⁹

Se è vero che l’art. 1.51 prevede un certo grado di riservatezza, questo definisce e chiarifica ulteriormente le situazioni in cui la riservatezza non sarà mantenuta: in assenza di una maggiore precisione, i potenziali denunciatori non avranno certezza che la loro identità sarà mantenuta riservata per tutto il ciclo di denuncia degli illeciti.

Onere della prova

Ai sensi delle leggi a tutela dei denunciatori, l’onere della prova è in capo ai datori di lavoro che debbono dimostrare che l’azione da loro adottata nei confronti di un dipendente non è legata alla denuncia degli illeciti, una condizione che arriva in risposta alle difficoltà che un dipendente può avere nel dimostrare che le rappresaglie sono state il risultato della sua divulgazione dell’illecito, “specialmente poiché molte forme di ritorsione possono essere velate e difficili da stabilire”.⁴⁰

A questo proposito, il Protected Disclosures Act (PDA) del Sud Africa prevede che ogni licenziamento in violazione dell’art. 3 ivi contenuto sia automaticamente ritenuto licenziamento in assenza di giusta causa.⁴¹ Un altro esempio si osserva negli Stati Uniti, dove l’ente pubblico deve dimostrare “attraverso prove chiare e convincenti che avrebbe adottato la

stessa misura nei confronti del personale anche in assenza di tale divulgazione”.⁴² Nel Regno Unito, l’onere della prova è previsto per tutta la durata del rapporto di lavoro del dipendente: se quest’ultimo è assunto da oltre un anno, l’onere della prova sarà in capo al datore di lavoro; se è assunto da meno di un anno, quest’ultimo dovrà dimostrare che il licenziamento è legato alla divulgazione.

Il diritto italiano non prevede allo stato attuale alcun onere di prova. La delicata situazione tra dipendente e datore di lavoro dovrà essere inquadrata da una disposizione di legge che formuli esattamente in che modo i dipendenti possano stabilire di aver subito un maltrattamento in conseguenza diretta della denuncia degli illeciti, il che creerebbe un elenco di controllo graduale per dimostrare il trattamento scorretto: nel caso in cui venissero spuntate caselle critiche, il licenziamento potrebbe essere attribuito direttamente alla divulgazione dell’illecito da parte del dipendente e l’onere della prova, che passerebbe dunque in capo al datore di lavoro in caso di licenziamento senza giusta causa, sarebbe chiaramente stabilito nell’ambito di tale quadro.

Procedure e canali chiari per la segnalazione degli illeciti

La segnalazione degli illeciti

La legislazione in materia di denuncia degli illeciti può specificare uno o più canali attraverso cui possono avvenire le divulgazioni protette: possono esservi divulgazioni interne, esterne a un organo designato o esterne al pubblico, per esempio il Public Interest Disclosure Act del Regno Unito applica un approccio per gradi, dove le divulgazioni possono essere effettuate a uno dei seguenti “gradi”:

- Grado 1: divulgazioni interne ai datori di lavoro o ai Ministri della Corona;
- Grado 2: divulgazioni a norma di legge a organi prescritti (p.es. la Financial Services Authority o l’Inland Revenue Office);
- Grado 3: divulgazioni più ampie a polizia, media, membri del parlamento e organi regolatori non prescritti.

Ciascun grado prevede un limite incrementalmente più elevato di condizioni che il denunciante dovrà soddisfare per ottenere la tutela: tale struttura è volta a incoraggiare la segnalazione interna e il ricorso a canali di segnalazione esterni come ultima risorsa (Banisar, 2009).

La Legge Anticorruzione non sembra tenere conto dell’intero ciclo di denuncia degli illeciti, né indica in modo preciso quale procedura debbano seguire i denunciatori: stabilisce solo a quali organi i presunti illeciti debbano essere segnalati, senza specificare un ordine di preferenza o se l’accettazione, da parte di un organo, di una denuncia d’illecito precluda automaticamente altri organi dall’accettarla. Non vi è analogamente alcuna indicazione sul seguito alla denuncia suddetta, inoltre la Legge omette di comunicare quali canali debbano essere usati per trasmettere le segnalazioni.

Linee telefoniche d’assistenza

Numerosi Paesi dell’OCSE hanno creato linee telefoniche d’assistenza per i denunciatori e facilitare così la segnalazione degli illeciti: tali linee di supporto o assistenza possono essere aperte all’interno e/o all’esterno dell’organizzazione dove è stata effettuata la segnalazione, per esempio in seno alla CIVIT. Nella Repubblica Ceca, il 44% di tutte le società private hanno istituito linee d’assistenza per la protezione contro le frodi, mentre⁴³ Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti e Svizzera sono esempi di Paesi dell’area

dell'OCSE che hanno posto in atto un sistema di linea telefonica per gestire il flusso di denunce di presunta corruzione o negligenza professionale negli atti d'ufficio. La messa a disposizione di tali strumenti di segnalazione potrebbe avvenire nell'ambito della CIVIT, ferma restando l'adeguata assegnazione di risorse a quest'ultima.

Incentivi per incoraggiare la segnalazione

Per incoraggiare le denunce di illeciti, numerosi Paesi dell'OCSE hanno posto in atto sistemi di premio (che possono comprendere ricompense in forma monetaria): negli Stati Uniti, per esempio, il False Claims Act consente di presentare le denunce per truffa ai danni dello Stato, assicurando loro una percentuale pari al 30% dell'importo recuperato.⁴⁴ La Commissione coreana Anticorruzione e sui Diritti Civili può premiare i denunciatori con somme fino a USD 2 milioni se le loro denunce contribuiscono direttamente al recupero o all'aumento delle entrate degli enti pubblici o alla riduzione della loro spesa. La suddetta Commissione può altresì garantire o raccomandare premi quando i denunciatori abbiano servito il pubblico interesse.⁴⁵ I sistemi di premiazione, tuttavia, rimangono controversi nella maggioranza dei Paesi, con una cultura organizzativa che pone l'accento sugli sforzi per migliorare le organizzazioni, in particolare individuando e correggendo gli illeciti.

Non esistono attualmente disposizioni sugli incentivi alla denuncia degli illeciti in seno alla Legge Anticorruzione italiana.

Meccanismi di applicazione

Autorità di vigilanza e di applicazione della legge

Alcuni Paesi hanno istituito agenzie indipendenti con potere di ricevere le denunce per rappresaglie nei confronti dei denunciatori, di esaminarle e chiedere il risarcimento, una misura di intervento rivelatasi efficace: nel Regno Unito, per esempio, l'Office of Civil Service Commissioners è l'organo indipendente ultimo che può ricevere le divulgazioni del settore pubblico. L'Office of the Special Counsel (OSC) degli Stati Uniti funge da agenzia federale investigativa indipendente, incaricata delle azioni legali, che protegge i dipendenti federali che segnalano gli illeciti e dichiarano di aver subito ritorsioni. In Canada, il Public Sector Integrity Commissioner riferisce direttamente al Parlamento anziché ai singoli ministri.

Altri Paesi, che non dispongono di organi specializzati, possono fare affidamento su di un ombudsman o su commissari preposti alla gestione delle informazioni, nominati in base ai termini delle leggi sui diritti di accesso agli atti amministrativi e con il potere di ordinare la pubblicazione delle informazioni e il risarcimento. Tali commissari, tuttavia, tendono a godere di una giurisdizione limitata e possono pertanto offrire solo una protezione limitata ai denunciatori.

Non esiste allo stato attuale alcuna indicazione nell'ambito del diritto italiano che preveda la nascita di un organo specializzato, tuttavia, si potrebbe designarne uno per assistere i dipendenti pubblici in materia di denuncia degli illeciti, procedure, divulgazioni protette e altre problematiche collegate. Il medesimo organo potrebbe sovrintendere al funzionamento della legge, eventualmente riesaminandola, raccogliere e pubblicare dati riguardanti la stessa, promuovere i casi in cui la Legge ha dimostrato la sua valenza, promuovere la sensibilizzazione sulla denuncia degli illeciti, collaborare con il sistema che istruisce i cittadini in materia di divulgazione degli illeciti nell'interesse pubblico e formare i dipendenti pubblici: tutte azioni che restringerebbero il divario tra i principi di organizzazione attualmente esistenti.

Disponibilità di esame del caso in sede giudiziaria

Una migliore pratica per la legislazione sui denuncianti è quella di garantire che tali soggetti abbiano diritto a un giusto processo dinanzi a un foro imparziale con pieno diritto di appello.⁴⁶ Esempi di questo tipo comprendono il Public Interest Disclosure Act del Regno Unito che prevede appelli di fronte all'Employment Tribunal e il diritto, in capo ai dipendenti federali negli Stati Uniti, di sporgere denuncia di fronte al Merit Systems Protection Board e agli US Court of Appeal. Se confrontato agli organi di vigilanza indipendenti, lo svantaggio dell'esame del caso in sede giudiziaria sta precisamente nel fatto che quest'ultimo non ha capacità di vigilanza sull'intero sistema di denuncia degli illeciti, la sua giurisdizione è inoltre limitata ai casi di discriminazione sul posto di lavoro e raramente si estende ad altri tipi di ritorsione.

La Legge Anticorruzione italiana consente ai dipendenti pubblici di denunciare gli illeciti "all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti" e come tale, non vi è alcuna lacuna in tal senso e la legislazione prevede la disponibilità di esame del caso in sede giudiziaria.

Risarcimento e sanzioni per le ritorsioni

Le leggi sulla tutela dei denuncianti prevedono normalmente il risarcimento per i soggetti che hanno subito rappresaglie. La legislazione può coprire tutte le conseguenze dirette, indirette e future di ritorsione⁴⁷ e prevedere il risarcimento, che può essere sotto forma di reintegro del denunciante sul posto di lavoro a seguito del licenziamento senza giusta causa,⁴⁸ trasferimento a un lavoro di pari livello⁴⁹ o risarcimento per trattamento dannoso, quale disoccupazione e forte preoccupazione, cui non può essere posto rimedio mediante ordinanze.⁵⁰ Il risarcimento può comprendere l'avvio di azioni legali in sede penale nei confronti dei datori di lavoro che pongono in essere azioni di ritorsione, come nel caso del Canada⁵¹ e degli Stati Uniti.⁵² In Norvegia, dove non esiste una legislazione speciale sulla tutela della denuncia degli illeciti, la Legge sul posto di lavoro prevede un risarcimento illimitato per i dipendenti pubblici e privati. Sempre in Canada, la legislazione ha istituito un tribunale speciale con poteri di decisione sull'eventualità che le rappresaglie siano in effetti state attuate nei confronti del denunciante, può decidere un risarcimento per quest'ultimo e imporre sanzioni nei confronti del soggetto che attua la ritorsione. Lo United States False Claims Act consente di presentare le denunce per truffa ai danni dello Stato, assicurando una percentuale fino al 30% dell'importo recuperato: il Governo degli Stati Uniti stima che, dal 1986, grazie alla Legge, siano stati recuperati USD 17 miliardi.⁵³

L'art. 1.51 non prevede alcun rimedio per i denuncianti che hanno subito ritorsioni, né prevede alcuna sanzione nei confronti di un datore di lavoro che agisca in tal senso nei confronti di un denunciante, eppure questi ultimi dovrebbero avere diritto al risarcimento per le ritorsioni che possono aver subito. Il risarcimento può assumere forme diverse: in caso di licenziamento, l'obiettivo sarebbe il reintegro del soggetto segnalante sul suo precedente posto di lavoro; se la ritorsione è di altro tipo, il denunciante potrebbe chiedere un'indennità oppure potrebbe essere previsto il recupero delle perdite (sia monetarie che di altra natura), il risarcimento per perdite di retribuzione, passate o future e le spese legali.

Proposte d'azione

Il presente capitolo ha cercato di dimostrare che la tutela dei denuncianti è uno strumento chiave per un quadro di integrità solido, prendendo in esame il panorama italiano attuale in relazione agli altri Paesi del G20 e dell'OCSE, e ha riscontrato che, sebbene l'art. 1.51 della Legge Anticorruzione preveda una tutela robusta dei denuncianti, permangono taluni divari

attuativi. La strategia di attenuazione proposta alla sezione 4 cerca di colmare tali scostamenti tra la legislazione e l'attuazione e presenta le seguenti proposte d'azione:

- emanare un decreto a modifica dell'art. 1.51 in modo da integrare completamente tutte le disposizioni che il presente capitolo ha individuato come atte a contribuire a un'efficace protezione dei denuncianti;
- garantire la coerenza modificando, se necessario, tutte le norme rilevanti di diritto del lavoro, civile e penale, al fine di includere tutti gli elementi necessari per l'efficace tutela dei denuncianti e rafforzare ulteriormente le disposizioni della nuova Legge Anticorruzione;
- favorire il cambiamento nella percezione pubblica della denuncia degli illeciti, giacché percezioni negative limiteranno l'attuazione delle nuove disposizioni di legge. Come in molti Paesi europei, i denuncianti sono spesso maltrattati e visti come traditori e informatori: strategie studiate appositamente per sensibilizzare ed enfatizzare l'importanza della denuncia degli illeciti, e come questo sia nell'interesse pubblico, contribuiranno all'efficace attuazione delle disposizioni rilevanti nella nuova Legge Anticorruzione.

Note

1. Il termine “funzionario pubblico” s’intenderà come segue: ogni soggetto che ricopra una carica legislativa, esecutiva, amministrativa o giudiziaria all’interno di un Paese, sia nominato che eletto, in modo permanente o temporaneo, retribuito o no, a prescindere dal grado di anzianità di servizio e ogni soggetto che svolga una funzione pubblica, ivi incluso per un’agenzia o un’azienda a controllo pubblico, e che fornisca un servizio pubblico, così come definito dalle leggi del Paese in questione. V. Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione, art. 2, Nazioni Unite.
2. I whistleblower sono definiti come soggetti che denunciano gli illeciti all’interno della pubblica amministrazione.
3. UNCAC artt. 8, 13 e 33.
4. Consiglio d’Europa, Convenzione Civile sulla Corruzione, art. 9; Consiglio d’Europa, Convenzione Penale sulla Corruzione, art. 22.
5. Convenzione Interamericana contro la Corruzione, art. III (8).
6. Convenzione dell’Unione Africana sulla Prevenzione e la Lotta alla Corruzione, art. 5 (6).
7. Convenzione OCSE sulla Lotta alla Corruzione (2009). Raccomandazioni per i Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Operazioni Economiche Internazionali, Raccomandazione per l’ulteriore Lotta alla Corruzione di Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Operazioni Economiche Internazionali, sezione IX.iii. e sezione X.C.v. e Appendice II alla Raccomandazione, Guida alle buone pratiche per i controlli interni, l’etica e la compliance, sezione A.11.ii.
8. Legge 300 del 20 maggio 1970 (cosiddetto Statuto dei Lavoratori), art. 18.
9. DECRETO LEGISLATIVO 231/2007 Attuazione della Direttiva 2005/60/CE prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e della Direttiva 2006/70/CE recante misure di esecuzione della Direttiva 2005/06/CE.
10. Art. 149, comma 3 del Decreto Legislativo 58/1998 intitolato: Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria.
11. Codice Penale, art. 361, Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale
12. Art. 361 Codice Penale, Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale. Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all’autorità giudiziaria, o a un’altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell’esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. La pena è della reclusione fino a un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa.
13. Per esempio, Cass. pen., sez. VI, 19-03-2007.
14. Transparency International, *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*, novembre 2009; Transparency International Italy, *Protezione delle “vedette civiche”: il ruolo del whistleblowing in Italia*, dicembre 2009.
15. Art. 12 (Introduzione dell’articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).
1. Dopo l’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente: «Art. 54-bis. (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti). – 1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all’autorità

giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. 2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. 3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. 4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge del 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

16. Art. 368 Codice Penale.
17. Art. 595 Codice Penale.
18. Art. 2043 Codice Penale.
19. Tutte le giurisdizioni australiane, ad esclusione del Commonwealth, hanno in atto leggi singole che prevedono la realizzazione di programmi di whistleblowing e forme di tutela giuridica contro le rappresaglie. V. Australian Capital Territory Public Interest Disclosures Act, New South Wales Protected Disclosures Act del 1994, Northern Territory Public Interest Disclosures Act del 2008, Queensland Whistleblowers Protection Act del 1993, Tasmania Public Interest Disclosures Act del 2002, Victoria Whistleblowers Protection Act del 2001 e Western Australia Public Interest Disclosures Act del 2003.
20. Public Servants Disclosure Protection Act del 2005.
21. Legge sulla Tutela del Whistleblowing del 2004.
22. Public Interest Disclosure Act del 1998.
23. Whistleblower Protection Act del 1989.
24. Art. 230 (3) dell'Employment Rights Act of 1996.
25. Legge sulla Tutela del Whistleblowing, n°122 del 2004.
26. V. Transparency International, *Recommended Principles for Whistleblowing Legislation*, Raccomandazione 23: "Dedicated legislation – in order to ensure certainty, clarity and seamless application of the framework, stand-alone legislation is preferable to a piecemeal or a sectoral approach."
27. Convenzione OCSE sulla Lotta alla Corruzione di Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Operazioni Economiche Internazionali; Raccomandazione per la Lotta alla Corruzione di Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Operazioni Economiche Internazionali, Raccomandazione IX. (iii). V. anche OCSE Raccomandazione del Consiglio sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico, ivi inclusi i Principi OCSE concernenti l'Etica nel Servizio Pubblico e le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali, sezione II.9.
28. UK PIDA (1998), Part IV.A., Section 43B.
29. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation, www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl/downloadasset/404.
30. Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA), 2001, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/>.

31. Legislazione in materia di whistleblowing, Legge 571/2004.
32. Loi n.1598-2007, che ha introdotto l'art. L 11-1161-1 della Legge sul Diritto del Lavoro.
33. Come previsto nello UK PIDA §43(a), (b); nella Legge giapponese sulla Tutela del Whistleblowing art. 2.3; the U.S. WPA §2(a) (2); WPA dell'Uganda §11.2; South African PDA §1; ACA della Corea art. 2; Australian PDA §4; e Canadian PSPDA art. 8. V. anche Government Accountability Project, International Best Practices for Whistleblowers Policies (20 giugno 2011) p. 2.
34. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation, www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl/downloadasset/404.
35. Il Circuito Federale ha definito “trascurabili” “gli errori di importanza senza dubbio secondaria che si commettono nello svolgimento delle proprie mansioni”. Drake v. Agency for International Development, 543 F.3d 1377, 1381 (Fed. Circuit 2008). Il Circuito Federale ha, tuttavia, affermato che un evento apparentemente secondario può costituire una divulgazione vera e propria quando la divulgazione mostra l'esistenza di una pratica ripetuta. Horton v. Dept of the Navy, 66 F.3d 279, 283 (Fed. Cir. 1995).
36. South Africa Protected Disclosures Act of 2000, Section VI.
37. Loi n°2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption, Art. 9, JORF 14 novembre 2007.
38. Id at 4.22.
39. 5 U.S.C. § 1213 (h).
40. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation, www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl/downloadasset/404.
41. South Africa PDA (2000), Section 4 (2) (a)
42. 5 U.S.C. § 1214(b) (4) (B) (II).
43. Risultati basati sull'esito della PriceWaterhouseCoopers report Global Economic Crime Survey (2007).
44. False Claims Act, 31 U.S.C. §3729.
45. Commissione coreana Anticorruzione e sui Diritti Civili, “Proteggere e premiare i Whistleblower”, disponibile su: www.acrc.go.kr/eng_index.html.
46. Transparency International, Recommended Principles for Whistleblowing Legislation, Raccomandazione 20.
47. V., ACA della Corea art. 33; U.K. PIDA §4; U.S. WPA 5USC §1221(h) (1); U.S. False Claims Act 31 USC §3730(h).
48. Come nel Regno Unito
49. Come negli Stati Uniti e in Sud Africa.
50. Come previsto dalle leggi del Regno Unito.
51. Criminal Code, art. 425.1 (1) (a) (b).
52. 18 USC §1513(e).
53. Taxpayers Against Fraud Education Fund, False Claims Act Update & Alert, 24 gennaio 2006.

Riferimenti bibliografici

- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments” in I. Sandoval (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C.
- Chene, M. (2009), “Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation”, U4 Anti-Corruption Resource Centre Expert Answer.
- Consiglio d’Europa (2009), Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), “The Protection of Whistleblowers”, Report from the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Explanatory Memorandum by Rapporteur, Strasburgo, 14 settembre.
- Consiglio d’Europa (2008), “The protection of ‘whistleblowers’”, Introductory memorandum, Council of Europe Parliamentary Assembly, 3 aprile 2008, <http://omtzigtda.nl/Portals/13/docs/whistle%20blowers%20memo%20Omtzigt.doc>.
- Fraschini, G., N. Parisi and D. Rinoldi (2009) *Protezione delle “vedette civiche”: il ruolo del whistleblowing in Italia*, Transparency International Italia, dicembre.
- GAP (Government Accountability Project), “International Best Practices for Whistleblower Policies at Intergovernmental Organizations”, www.whistleblower.org/doc/IGO%20Best%20Practices%20checklist1.doc.
- Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) (2011), Rapporto sul primo e secondo ciclo di valutazione congiunta sull’Italia, 27 maggio.
- OCSE (2009a), *Uno sguardo sulla Pubblica Amministrazione 2009*, OECD Publishing, Parigi, doi: 10.1787/9789264075061-en.
- OCSE (2009b), *Raccomandazione sulla Lotta alla Corruzione dei Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Operazioni Economiche Internazionali*, Convenzione OCSE sulla Lotta alla Corruzione.
- OCSE (2007), *Italy: Follow-Up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations*, OECD Publishing, 23 marzo.
- OCSE (2003) *Raccomandazione sulle Linee Guida sulla Gestione dei Conflitti di Interesse nel Servizio Pubblico*, OECD, Parigi.
- OCSE (1998a), *Raccomandazione per il miglioramento della condotta Etica nel Servizio Pubblico*, OECD, Parigi.
- OCSE (1998b), *Raccomandazione sui Principi concernenti l’Etica nel Servizio Pubblico*, OECD, Parigi.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2004), *UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd Edition, Vienna, 2004.
- Transparency International (2009), *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*, http://files.transparency.org/content/download/238/956/file/2009_AlternativeToSilence_EN.pdf

Capitolo 7

La Gestione del rischio per l'integrità

La nuova Legge Anticorruzione in Italia (Legge 190, 2012) contempla l'obbligo per le organizzazioni pubbliche di analizzare le attività esposte alla corruzione e formulare piani per prevenirla. Il capitolo che segue introduce il concetto di gestione del rischio operativo quale strumento di supporto all'integrità del settore pubblico, traendo insegnamento dagli standard internazionali (ISO 31 000:2009, COSO – Quadro Integrato della Gestione dei Rischi di Impresa- Enterprise Risk Management Framework). Segue la descrizione dei requisiti per la gestione del rischio contenuti nella Legge 190/2012, con gli input di cui il Governo italiano potrà tener conto, al fine di attuare efficacemente la Legge, traendo spunto dalle buone pratiche degli altri Paesi.

Un processo continuativo e integrato che accresce il valore, previene la corruzione e ripristina la fiducia

La nuova Legge Anticorruzione italiana (Legge 190 del 6 novembre 2012) riflette il rinnovato impegno del Governo nella lotta alla corruzione quale base per ripristinare la fiducia nel settore pubblico e la legittimità fiscale, esige che le pubbliche organizzazioni esaminino l'esposizione delle rispettive attività alla corruzione e formulino piani per prevenirla. Tale approccio è volto a minimizzare le risorse spese per il controllo delle violazioni all'integrità, incentrando l'attenzione dei dirigenti sulle aree maggiormente vulnerabili alla corruzione.

Sebbene la Legge Anticorruzione si concentri sui soli rischi di corruzione, l'ambito del presente capitolo comprende il concetto di "rischio operativo". Discutere i rischi di corruzione escludendo altre forme di rischio può inavvertitamente rendere la prevenzione dei fenomeni corruttivi un obiettivo piuttosto che un mezzo per contribuire a erogare servizi pubblici migliori e maggiormente convenienti dal punto di vista dei costi, una sfida che assume particolare importanza in tempi di consolidamento fiscale e di pressioni crescenti verso un'accresciuta partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico.

Riquadro 7.1. Esempi di rischi legati alla frode e alla corruzione

Le attività comuni interessate da frode e corruzione sono:

- furti di denaro, impianti, attrezzature, inventario, informazioni o proprietà intellettuale da parte dei dipendenti;
- falsa fatturazione, frodi legate ai crediti, falso in bilancio;
- maggiorazioni per beni e servizi in fatture emesse ai clienti;
- evasione fiscale, riciclaggio di denaro, insider-trading;
- pagamento o ricevimento di commissioni segrete (tangenti), in denaro o in altra forma, al destinatario ed eventualmente connesse a una decisione o azione specifica da parte del destinatario;
- il rilascio di informazioni fuorvianti, inaccurate o riservate al fine di trarre in inganno, confondere o nascondere gli illeciti o in cambio di benefici o vantaggi;
- pagamento o sollecito di donazioni per scopi politici inappropriati;
- conflitto di interessi che riguardi i dirigenti di prima fascia di un ente, o un altro ente, che agiscano per i loro interessi anziché negli interessi dell'ente in cui sono stati nominati;
- donazioni, benefici, trasferimenti in denaro illeciti, ecc.;
- nepotismo o clientelismo;
- manipolazione di procedure d'appalto favorendo un partecipante anziché altri o fornendo in modo selettivo informazioni ad alcuni partecipanti;
- manipolazione di procedure d'appalto attraverso turbative (in preparazione delle offerte);
- ricevimento o elargizione di doni o intrattenimento tesi a raggiungere un obiettivo non dichiarato;
- corruzione di funzionari (a livello locale o in giurisdizioni estere) al fine di assicurare un contratto di fornitura di beni o servizi;
- facilitazione di pagamenti, piccoli pagamenti una tantum in denaro o in natura intesi ad assicurare l'immediata consegna di beni o servizi.

Fonte: Adattamento dall'Australian Council of Standards.

Sulla base degli standard internazionali per i quadri di gestione del rischio operativo, la gestione del rischio all'integrità può essere definita in questi termini: un'architettura e un insieme coordinato di attività e di metodi per individuare, analizzare, valutare, trattare e monitorare i rischi potenziali di frode e corruzione al fine di acquisire una garanzia ragionevole che l'integrità delle istituzioni pubbliche sia stata preservata. Il rischio operativo, al contrario, si riferisce all'incertezza di riuscire a erogare servizi pubblici e ai potenziali effetti avversi sugli obiettivi di intervento economici, sociali e ambientali e sul bilancio pubblico. Tali effetti negativi comprendono la possibilità di sprechi, frodi e corruzione (v. Riquadro 7.1). Il rischio operativo è distinto dai rischi di mercato, tecnologici e sociali e da quelli legati ai disastri naturali.

Il presente capitolo si apre con un'introduzione al concetto di gestione del rischio operativo quale strumento a sostegno dell'integrità nel settore pubblico, attingendo agli standard internazionali ISO 31000:2009 e COSO Enterprise Risk Management Framework, prosegue poi con la descrizione dei requisiti per la gestione del rischio, indicati dalla Legge 190/2012 (la Legge Anticorruzione), e conclude affrontando i temi di cui il Governo italiano deve tener conto per supportare un'efficace attuazione della gestione del rischio fondata sulle buone pratiche.

La gestione del rischio operativo può essere intesa come una combinazione di sistemi, processi, procedure e cultura che facilitano l'individuazione, l'accertamento, la valutazione e il trattamento del rischio al fine di aiutare le organizzazioni del settore pubblico a perseguire con successo le rispettive strategie e gli obiettivi di performance ed è comunemente riconosciuta come un elemento centrale al controllo interno e a quadri di integrità ben strutturati. Il controllo interno si concettualizza come un processo globale influenzato dalla gestione e dal personale di un'organizzazione, è studiato per affrontare i rischi e fornire una ragionevole garanzia che un ente può perseguire la sua missione e per assicurare che le organizzazioni del settore pubblico:

- effettuino operazioni ordinate, etiche, economiche efficienti ed efficaci;
- soddisfino gli obblighi di rendicontabilità;
- osservino le leggi e le norme applicabili;
- salvaguardino le risorse da perdite, abusi e danni.

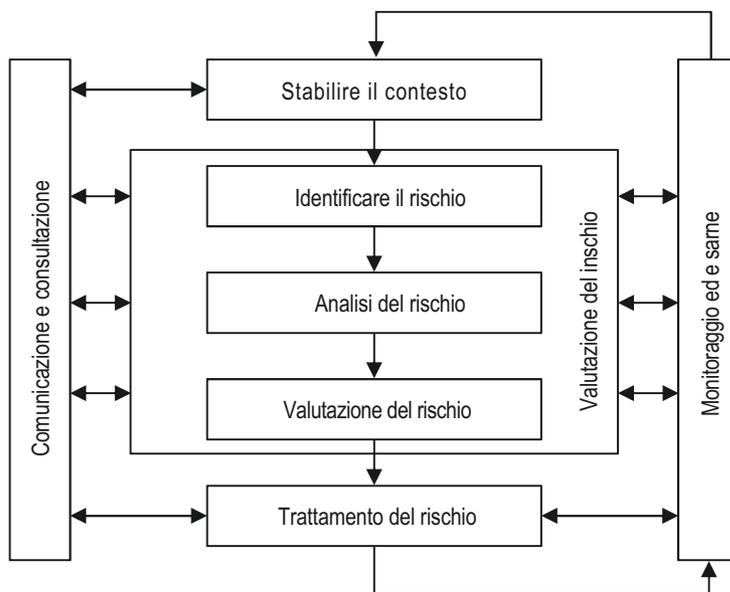
La gestione del rischio operativo può altresì rappresentare un elemento chiave nelle misure di intervento per prevenire frode e corruzione (COSO, 2004; INTOSAI, 2004) e ha attratto recentemente un notevole interesse sulla scia della pubblicazione dello standard internazionale sulla gestione del rischio, ISO 31000:2009.

La gestione del rischio operativo inizia con la definizione degli obiettivi di un'organizzazione (e la comprensione degli obblighi di legge per la gestione) nonché con la comprensione dei fattori esterni e interni che contribuiscono a raggiungere con successo tali obiettivi: la preparazione di questo contesto costituisce un prerequisito essenziale per identificare il rischio. L'identificazione (talvolta riferita come mappatura del rischio) rappresenta il primo dei tre passi nell'accertamento del rischio, a cui seguono l'analisi e la valutazione.

L'individuazione del rischio richiede l'applicazione di un processo sistematico per comprendere che cosa potrebbe accadere, come, quando e perché; l'analisi del rischio verte sullo sviluppo di una comprensione di ciascun rischio, le sue conseguenze e la probabilità del verificarsi di tali conseguenze; la fase di valutazione riguarda l'assunzione di una decisione sulla

tolleranza di rischio dell'ente e la possibilità o meno che tale rischio possa essere accettato o affrontato. Il trattamento del rischio è il processo attraverso il quale si modificano i controlli interni esistenti oppure se ne sviluppano e attuano di nuovi (Figura 7.1).

Figura 7.1. Il ciclo di gestione del rischio in base agli ISO 31 000:2009



Fonte: adattato dagli ISO 31 000:2000.

Il processo di inquadramento del contesto, di valutazione e trattamento del rischio è lineare, mentre la comunicazione e la consultazione, il monitoraggio e la revisione sono considerati processi continuativi. La comunicazione e la consultazione con le parti interessate interne ed esterne è, laddove praticabile, un passo chiave per garantire il loro input nel processo e riconoscere loro la paternità degli output di gestione del rischio. È altresì importante comprendere le preoccupazioni sui rischi e sulla relativa gestione che le parti interessate nutrono, in modo tale da pianificare il loro coinvolgimento e tenere conto delle loro opinioni nello stabilire i criteri di rischio. Il monitoraggio e la revisione sostengono l'individuazione di nuovi rischi e la rivalutazione di quelli esistenti che risultano dai cambiamenti negli obiettivi dell'organizzazione o nel contesto interno ed esterno dove avvengono: questa fase comporta individuare eventuali nuovi rischi, assimilare le lezioni sui rischi e sui controlli apprese dall'analisi dei successi e degli insuccessi.

Le disposizioni relative alla gestione del rischio contenute nella nuova Legge Anticorruzione dell'Italia

In base ai termini della Legge Anticorruzione italiana, ogni organizzazione del settore pubblico dovrà individuare le aree vulnerabili ai rischi di corruzione e formulare ogni anno un piano triennale (evolutivo) di prevenzione della corruzione per affrontare tali rischi. L'ambito della Legge si applica sia all'amministrazione centrale che locale, in quanto gli enti in entrambi i livelli di amministrazione hanno l'obbligo formale di predisporre tali piani triennali. In riconoscimento delle eventuali difficoltà dell'amministrazione locale nella redazione dei piani suddetti, la Legge prevede che i prefetti, i rappresentanti delle amministrazioni centrali a livello locale, vengano in aiuto delle autorità locali garantendo loro assistenza

tecnica, seppure solo su richiesta di queste ultime, seppure il loro ruolo di supporto non sia obbligatorio.

La Legge Anticorruzione sottolinea il dovere in capo ai dirigenti di individuare i rischi di corruzione e che la responsabilità per la preparazione di un piano di prevenzione per gli enti pubblici non può essere delegata e/o assegnata a soggetti esterni. Tra le aree che la Legge indica come altamente esposte alla corruzione vi sono:

i) le concessioni di licenze e/o il rilascio di permessi; ii) i contratti pubblici e i criteri di selezione e aggiudicazione; iii) le concessioni e altri tipi di contributi in natura che offrono un vantaggio economico; e iv) gli esami su concorso e le procedure di selezione nell'assunzione e nell'avanzamento di carriera dei funzionari.

Oltre a individuare le aree vulnerabili alla corruzione e le opzioni di gestione delle stesse, la Legge Anticorruzione prevede che i piani triennali evolutivi di prevenzione debbano includere:

- meccanismi di formazione, attuazione e controllo relativi alle decisioni che meglio evitano i rischi di corruzione;
- procedure di monitoraggio dell'osservanza dei limiti temporali, come specificati da leggi o norme;
- il monitoraggio dei rapporti tra organizzazioni del servizio pubblico e le parti che stipulano contratti con le stesse o sono coinvolte in procedure riguardanti l'autorizzazione, la concessione o la fornitura di vantaggi economici di qualsiasi tipo. Tali procedure possono comprendere la verifica di ogni rapporto o amicizia tra proprietari, azionisti e dipendenti di tali parti e gli amministratori e i dipendenti dell'organo di servizio pubblico;
- doveri specifici di trasparenza, aggiuntivi a quelli previsti per Legge.

L'approccio contenuto nella Legge Anticorruzione in Italia è analogo a quello di Paesi come Australia, Regno Unito, Slovenia e Sud Africa (Tabella 7.1 e Riquadro 7.2).

Tabella 7.1. Analisi comparativa degli elementi di misure di intervento che abbracciano l'intera amministrazione

Paese (stato)	Piano	Responsabilità istituzionale
Australia		
Stato del Nuovo Galles del Sud	Fraud Control and Corruption Prevention Plan	New South Wales Independent Commission Against Corruption
Stato del Queensland	Fraud Control and Corruption Prevention Plan	Queensland Crime and Misconduct Commission
Italia	Piani di Prevenzione della Corruzione (livello di agenzia) Piano Nazionale Anticorruzione (intera pubblica amministrazione)	Dipartimento della Funzione Pubblica e Commissione Nazionale Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) Commissione per la Prevenzione della Corruzione
Slovenia	Piani di Integrità	Treasury and Public Service Commission
Sud Africa	Fraud Prevention Plans	Treasury
Regno Unito	Fraud Policy Statements and Fraud Response Plans	

La Legge Anticorruzione prevede altresì l'istituzione di un "responsabile anticorruzione" incaricato di preparare e sovrintendere all'attuazione del piano di prevenzione. Questa posizione deve chiaramente essere occupata da un funzionario pubblico in carica, utilizzando le risorse di bilancio e umane assegnate a tale scopo. La Legge prevede che il responsabile anticorruzione si faccia carico della gestione degli illeciti che danneggiano l'immagine dell'ente pubblico a cui appartiene, salvo si stabilisca che: i) sia stato predisposto un piano anticorruzione che soddisfi tutti i requisiti stabiliti dalla Legge prima che il reato sia stato commesso; e/o che ii) il responsabile abbia adeguatamente monitorato il rispetto e l'attuazione del piano.

Nei casi di ripetute violazioni delle disposizioni preventive del piano, il responsabile anticorruzione sarà passibile di azione disciplinare per monitoraggio inadeguato e ogni violazione, da parte dei dipendenti pubblici, delle disposizioni del piano di prevenzione costituiranno altresì un reato disciplinare.

Riquadro 7.2. L'utilizzo di piani di integrità a supporto della gestione del rischio in Slovenia e Sud Africa

Slovenia

La Legge del 2010 sull'Integrità e la Prevenzione della Corruzione prevede che tutti gli enti del settore pubblico individuino, analizzino, valutino e affrontino i rischi di corruzione. I piani di integrità sono considerati uno strumento a supporto della gestione del rischio e per la valutazione dell'integrità dei singoli enti del settore pubblico. Il concetto dei piani di integrità come strumenti deriva dagli strumenti di gestione del rischio che si concentrano sulla corruzione. Per preparare i piani, la Commissione ha attinto dall'attuale standard australiano/neozelandese: AS/NZS ISO 31 000:2009, intitolato *Risk Management – Principles and Guidelines*, uno standard riconosciuto a livello internazionale che prevede principi e linee guida generiche sulla gestione del rischio.

Riquadro 7.2. L'utilizzo di piani di integrità a supporto della gestione del rischio in Slovenia e Sud Africa (continua)

L'Integrity and Corruption Prevention Act prevede che le singole organizzazioni del settore pubblico presentino i piani di integrità alla Commissione per la Prevenzione della Corruzione. Il ruolo della Commissione è quello di valutare la vulnerabilità alla corruzione delle organizzazioni del settore pubblico, analizzando tutti i rischi e i fattori di rischio in seno a tali piani, un compito che prevede: i) la valutazione della probabilità di rischio e del grado di danno che questo può causare; ii) l'individuazione delle aree chiave esposte ai rischi di condotta non etica o altra condotta illecita; iii) la valutazione dei meccanismi di controllo esistenti; iv) la creazione di piattaforme interne di conoscenza per la gestione del rischio; v) la proposta di misure per minimizzare o eliminare i rischi; e vi) la pianificazione di ulteriore legislazione e strumenti legali per un migliore funzionamento del settore pubblico, in grado di combattere la corruzione in modo più efficace.

La Commissione controlla che gli enti abbiano redatto i piani di integrità, che li abbiano adottati, le modalità con cui hanno in programma di attuarli e impartisce corsi formativi ai soggetti responsabili della redazione dei piani di integrità delle rispettive istituzioni.

Sud Africa

In Sud Africa, i dipartimenti della pubblica amministrazione hanno l'obbligo di mettere a punto e attuare piani di prevenzione delle frodi in base al Public Finance Management Act del 1999. Gli enti pubblici sudafricani hanno redatto i primi piani di questo tipo nel 2001 ed entro il 2007, l'87% di essi dichiarava di averli posti in atto. Il Public Finance Management Act prevede che gli organi della pubblica amministrazione integrino i piani di prevenzione dalle frodi all'interno delle rispettive strategie di gestione del rischio: ciascun organo deve redigere un piano di prevenzione contro le frodi adatto al proprio profilo di rischio in tal senso, il cui scopo principale sarà quello di permettere ai dipartimenti di individuare le aree di rischio proprie del loro ambito, mettere a punto piani per gestire i rispettivi rischi e integrarli nei piani strategici. I suddetti piani sono considerati strumenti chiave nella prevenzione delle frodi e nella creazione di una cultura di rendicontabilità all'interno della pubblica amministrazione.

Le norme della Treasury sudafricana prevedono che i piani di prevenzione debbano essere sottoposti a esami di valutazione del rischio su base "regolare", da eseguire preferibilmente ogni due o tre anni o laddove abbia avuto luogo un cambiamento significativo: nel 2007, oltre il 62% dei dipartimenti aveva dichiarato di aver condotto valutazioni del rischio su base annuale. In Sud Africa, il coinvolgimento dei dipendenti nella valutazione del rischio e nella messa a punto di piani di prevenzione dalle frodi è considerato parte del processo di formazione del personale e di creazione di una coscienza etica tra i dipartimenti della pubblica amministrazione. I dirigenti di livello superiore e medio, in particolare, sono attivamente coinvolti nella messa a punto e nell'aggiornamento dei piani di prevenzione dalle frodi.

Fonte: Commissione per la Prevenzione della Corruzione, Repubblica Slovenia; Public Service Commission of South Africa, Report on the Implementation of Fraud Prevention Plans in the Public Service, novembre 2007, <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=79279>.

Aspetti da valutare nel supporto di un'efficace attuazione della gestione del rischio

La pubblica amministrazione italiana deve tenere conto di tre proposte d'azione che saranno di aiuto nel portare avanti l'attuazione della gestione del rischio:

- collegare la gestione del rischio ai sistemi esistenti di controllo interno delle organizzazioni pubbliche;
- attuare la gestione del rischio attraverso fasi graduali e un approccio pratico;
- garantire l'effettiva rendicontabilità e sorveglianza delle pratiche di gestione del rischio.

Collegare la gestione del rischio ai sistemi esistenti di controllo interno

In un contesto dove le risorse sono scarse, un approccio strategico basato sul rischio si incentra sulle aree vulnerabili, aiutando in tal modo le pubbliche organizzazioni a minimizzare le risorse spese per il controllo delle violazioni all'integrità. Tale approccio alla prevenzione della corruzione contribuisce altresì a individuare le debolezze strutturali che possono facilitare la corruzione, mette a disposizione un quadro che consente a tutto il personale di prendere parte all'individuazione dei fattori di rischio e al loro trattamento e inserisce la prevenzione del fenomeno entro una struttura di governance ben consolidata. Nella maggioranza dei Paesi con un sistema di controllo interno espressamente decentralizzato, come l'Italia, la gestione del rischio è diventata uno strumento critico nel settore pubblico.

Poiché un contesto di controllo inadeguato o inefficace favorisce le frodi e la corruzione, un controllo interno robusto rappresenta una salvaguardia dell'integrità: tale controllo si concettualizza come un processo globale influenzato dalla gestione e dal personale di un ente pubblico ed è studiato per affrontare i rischi e fornire all'ente una ragionevole garanzia che quest'ultimo può perseguire la sua missione di erogazione dei servizi (COSO, 2004; INTOSAI, 2004).

Numerosi Paesi OCSE considerano la gestione del rischio come un elemento chiave del quadro interno di controllo. Il sistema di controllo interno si basa su di un processo continuo studiato per individuare i rischi principali, valutarne la natura e l'estensione e gestirli con efficacia. Un'indagine OCSE del 2010, condotta in 73 enti del settore pubblico in 12 Paesi,¹ ha rilevato che la gestione del rischio e la prevenzione delle frodi e della corruzione formano parte del quadro pubblico di controllo interno in oltre tre quarti degli enti intervistati (OCSE, 2012a). In un'altra indagine del 2010, condotta su quasi 600 dirigenti, controllori e revisori interni nei settori pubblico e privato, la Federazione Internazionale dei Revisori Contabili (IFAC) ha rilevato che la vasta maggioranza (85%) riteneva che i sistemi di controllo interno e di gestione del rischio dovessero essere più strettamente integrati gli uni agli altri (IFAC, 2011).

Sebbene la Legge Anticorruzione italiana non colleghi esplicitamente la prevenzione della corruzione al controllo interno, i due elementi possono attingere l'uno dall'altro, rafforzando il secondo: così facendo non saranno visti come un ulteriore carico sul lavoro amministrativo interno in ambito di gestione. Il Governo italiano ha intrapreso una serie di riforme, nel corso degli ultimi 20 anni, al fine di potenziare i propri sistemi di controllo pubblico interno (Riquadro 7.2). Questo quadro giuridico definisce quattro tipi di controllo interno:

- il “controllo strategico” per valutare l'adeguatezza di azione per l'attuazione di piani, programmi e altri strumenti che impartiscono un indirizzo politico;
- il “controllo amministrativo e contabile” per garantire la legittimità e la conformità delle azioni amministrative agli standard contabili generalmente accettati;
- il “controllo della gestione” per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economia dell'azione amministrativa condotta da un ente della pubblica amministrazione;
- la “valutazione della gestione” per verificare la performance dei dirigenti quale base per il rinnovo delle loro nomine.

Sin dai primi anni '90 vi è stata una netta separazione tra i livelli politici (ministeriali) e amministrativi (manageriali) delle organizzazioni della pubblica amministrazione. Secondo questo principio, i ministri definiscono obiettivi e programmi, quindi sovrintendono al lavoro dei dirigenti per assicurare che sia conforme ai programmi e agli obiettivi redatti. I dirigenti hanno la flessibilità per mettere a punto controlli interni sulle risorse a loro affidate al fine

di conseguire gli obiettivi. Parallelamente, gli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (OIV), già Unità di Controllo Interne, situati all'interno di ciascuna organizzazione del settore pubblico, monitorano e riferiscono direttamente ai rispettivi ministeri sul conseguimento degli obiettivi organizzativi, l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche, l'imparzialità e la performance dei dirigenti, un lavoro messo a punto nel corso degli anni (Riquadro 7.3): dal 2006, gli OIV si concentrano altresì sulla coerenza tra obiettivi strategici e operativi e dal 2007 sulla trasparenza e la rendicontabilità pubblica.

Riquadro 7.3. Le riforme chiave dell'Italia nel controllo interno della pubblica amministrazione: 1990 ad oggi

- La Legge 241/1990 (la “Legge sulla Trasparenza”) obbliga gli enti del settore pubblico a individuare le unità organizzative interne e i soggetti responsabili del conseguimento dei risultati;
- la Legge 142/1990 (“Riformare le Autonomie Locali”) ha introdotto, per la prima volta, il principio fondamentale della separazione dei poteri e delle responsabilità: da una parte, le misure di intervento politiche e amministrative e dall'altra i risultati della gestione amministrativa, separazione che rimane un pilastro fondamentale della riforma della pubblica amministrazione italiana;
- il Decreto Legislativo 29/1993 impone alle organizzazioni della pubblica amministrazione di istituire uffici di controllo interno per valutare, indirizzare e correggere il loro lavoro in base agli obiettivi e alle responsabilità ad essi assegnate;
- la Legge 20/1994 sulla riforma della Corte dei Conti;
- il Decreto Legislativo 77/1995;
- il Decreto Legislativo 286/1999 sul controllo interno riesamina e chiarisce l'intero sistema di controllo interno, individuando i diversi tipi di controllo e i soggetti responsabili e individua quattro diverse tipologie del suddetto controllo: (1) verifiche sull'osservanza delle norme amministrative e contabili; (2) controllo della gestione; (3) valutazione della gestione; e (4) controllo strategico;
- il Testo Unico degli Enti Locali (2000);
- il Decreto Legislativo 165/2001 sui principi di responsabilità gestionale;
- la Legge 145/2002, che assegna ai dirigenti pubblici una doppia responsabilità, disciplinare e manageriale;
- la Legge 196/2009 di Contabilità e Finanza Pubblica, che sostituisce la Legge 468/1978 sui conti pubblici, rivedendo tutte le regole e le leggi sugli strumenti per la gestione dei conti e del bilancio pubblico;
- la Legge 15/2009 sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;
- Decreto Legislativo 150/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni: prevede l'adozione, da parte di tutte le organizzazioni della pubblica amministrazione, di un sistema per la misurazione e la valutazione della performance di ciascuna organizzazione nella sua interezza, delle rispettive unità interne e di ciascun dipendente.

Fonte: Adattamento di Paglietti (2010), *Internal Controls and Auditing in Italian Local Governments*; Reginato, Paglietti and Fadda (2011), *Formal or Substantial Innovation: Enquiring the Internal Control System Reform in the Italian Local Government*; EC (2012), *Compendium of the Public Internal Control System in the EU Member States, 2012*, http://ec.europa.eu/budget/biblio/publications/publications_en.cfm#compendium.

“La revisione interna è un’attività indipendente e oggettiva di garanzia e consulenza.., ivi inclusa quella sull’efficacia della gestione del rischio”. (IIA, 2001) All’interno della pubblica amministrazione italiana, gli OIV svolgono una funzione molto simile alla revisione interna, seppure in Italia non vi siano leggi o norme- nemmeno il Decreto Legislativo 286/1999 sul controllo interno- che contengano un effettivo riferimento alle revisioni interne. Non esiste apparentemente un termine italiano equivalente che denoti la funzione di controllo interno nello stretto senso della parola e non esiste una tale funzione in seno ai dipartimenti dell’amministrazione centrale (Ministeri, Ufficio della Presidenza del Consiglio, ecc.). Altri enti pubblici italiani, sia nel primo livello di amministrazione (p.es. l’Agenzia Entrate, le agenzie del demanio, del territorio e doganali) che nell’amministrazione centrale, regionale e locale, non dispongono di una funzione di controllo interno (EC, 2012) e le loro responsabilità e attività sono espletate in base ai rispettivi statuti o attraverso le rispettive norme in vigore.

Riquadro 7.4. Responsabilità dell’Organo indipendente di valutazione della performance del Ministero della Salute

L’Organo indipendente di valutazione della performance del Ministero della Salute è stato istituito nel 2010 e svolge le seguenti funzioni:

- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e preparazione di una relazione annuale;
- comunicazione immediata alle unità di gestione competenti, nonché alla Corte dei Conti, all’Ispettorato per la Funzione Pubblica e alla CIVIT, di ogni problema amministrativo individuato;
- convalida della Relazione sulla Performance del ministero e garanzia della sua disponibilità pubblica sul sito Web del ministero;
- garanzia circa l’accuratezza delle metriche di performance e dei processi di valutazione, nonché dell’utilizzo di incentivi e bonus in base al principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- valutazione delle performance dei dirigenti su base annuale e indicazione all’organo preposto alle misure di intervento politico-amministrative dei nomi dei soggetti meritevoli di bonus;
- vigilanza sull’attuazione delle linee di indirizzo, dei metodi e degli strumenti messi a punto dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT);
- promozione e attestazione del soddisfacimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità;
- analisi dei risultati e delle buone pratiche relative alla promozione delle pari opportunità.

Grazie ai modelli appositamente studiati della CIVIT, l’OIV del Ministero della Salute conduce un’indagine annuale riguardante il benessere dei dipendenti e i livelli di soddisfazione sul sistema di valutazione, nonché sui loro superiori gerarchici, per poi trasmettere i risultati alla CIVIT.

L’OIV effettua altresì valutazioni strategiche in base al Decreto Legislativo 286/1999, ne trasmette i risultati direttamente agli organi preposti per le misure di intervento politico-amministrative e dispone di una struttura permanente sulla misurazione della performance.

Fonte: www.salute.gov.it/ministero/sezMinisteroEnglish.jsp?label=oiv.

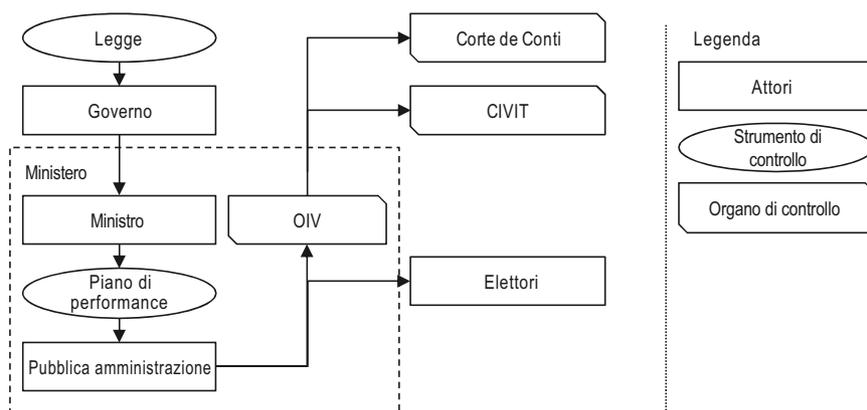
A titolo di esempio, il Riquadro 7.4 elenca le mansioni dell’OIV del Ministero della Salute.

In generale, gli OIV ricoprono una serie di funzioni in base al quadro giuridico attuale, tra cui:

- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione del controllo interno, trasparenza e integrità e predisposizione della relazione annuale sullo stato del sistema;
- segnalazione immediata di eventuali problemi ai rilevanti enti interni amministrativi e pubblici;
- garanzia che le metriche di performance e i processi di valutazione siano corretti per difendere il principio del riconoscimento del merito e della professionalità;
- garanzia che le linee di indirizzo, i metodi e gli strumenti della Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) siano applicati correttamente;
- promozione e attestazione della trasparenza e dell'integrità.

A indirizzare il lavoro dei dirigenti pubblici e degli OIV è la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT). Istituita nel 1999 con il nome di Comitato tecnico scientifico per la Valutazione e il Controllo Strategico delle Amministrazioni dello Stato, la CIVIT riferisce direttamente all'Ufficio di Presidenza del Consiglio. Nel 2009, sono stati aperti canali di relazione paralleli, affinché gli OIV potessero non solo riferire alla CIVIT ma anche alla Corte dei Conti, l'istituzione superiore di controllo italiana. La Figura 7.2 rappresenta un diagramma di un modello tipico italiano di controllo interno che mostra la collocazione degli OIV e della CIVIT.

Figura 7.2. Modello italiano di controllo interno della pubblica amministrazione



Note: CIVIT = Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT); OIV = Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance.

Fonte: Adattamento tratto da Dente, B. and N. Piraino (2011), "A Message in a Bottle: The Use of Policy Instruments in Italian Public Administration Reforms," Paper presented at the Seventh Transatlantic Dialogue, 23 – 25 June, Rutgers School of Public Affairs and Administration (SPAA), Rutgers University, Newark, NJ, USA, www.7tad.org/documents/WG3/Dente-Piraino.pdf.

Al fine di facilitare la loro istituzionalizzazione, i piani triennali evolutivi di prevenzione della corruzione, previsti in seno alla Legge Anticorruzione, potrebbero essere allineati al Piano Triennale evolutivo di Performance, Trasparenza e Integrità obbligatorio per tutti gli enti pubblici ai sensi della Riforma Brunetta. Come illustrato in precedenza nel presente rapporto (v. Capitolo 2), questi piani individuano iniziative per garantire la trasparenza nel rispetto delle linee di indirizzo della CIVIT. Tali iniziative comprendono un quadro temporale

entro cui tutti i requisiti debbono essere soddisfatti, nonché le procedure, le risorse e gli strumenti di monitoraggio a tale scopo. La Riforma Brunetta prevede che gli OIV dell'ente pubblico approvino il rispettivo piano e definiscano specifiche sanzioni per i dirigenti che non osservano gli obblighi del piano. Le analogie con le modifiche proposte in seno alla Legge Anticorruzione rendono la duplicazione un rischio: per minimizzare tale rischio e massimizzare l'efficacia e l'impatto, occorrerà eseguire la mappatura precauzionale dei diversi attori e dei processi di preparazione, approvazione e monitoraggio interessati.

Un'attenzione specifica andrà rivolta ai funzionari che occupano la posizione di “responsabile anticorruzione” prevista dalla Legge Anticorruzione, in particolare poiché quest'ultima chiarisce che tale ruolo debba essere ricoperto da un funzionario in carica, e i dirigenti di prima fascia saranno i soggetti a cui riferiranno i responsabili anticorruzione. Con la dovuta salvaguardia dell'indipendenza, gli OIV potranno assistere i responsabili anticorruzione nella predisposizione di piani, giacché una delle loro funzioni è quasi identica a quella di controllo interno.

La Tabella 7.2 definisce i ruoli che, in base all'Institute of Internal Auditors (IIA), un revisore interno efficace dovrà e- in misura altrettanto importante-non dovrà assumere. L'IIA osserva che i fattori chiave da tenere in considerazione nello stabilire il ruolo della revisione interna nella gestione del rischio consiste nell'eventualità che vi sia una minaccia all'indipendenza e all'oggettività della revisione e nella probabilità di migliorare la gestione del rischio, il controllo e i processi di governance dell'organizzazione, per esempio, una revisione interna potrà offrire servizi di consulenza che migliorano la gestione del rischio di un ente e i processi di controllo, a condizione che:

- la responsabilità della gestione del rischio rimanga in capo alla dirigenza;
- le responsabilità di revisione interna siano documentate nel rispettivo statuto interno;
- i revisori interni non gestiscano i rischi per conto della dirigenza;
- i revisori interni non prendano decisioni in materia di gestione del rischio;
- i revisori interni non diano alcuna garanzia oggettiva sulle attività di gestione del rischio, o parte delle stesse, per le quali sono responsabili, un compito che dovranno assumersi altri soggetti adeguatamente qualificati a tale scopo.

Tabella 7.2. Ruolo della revisione interna nella gestione del rischio

Ruoli centrali della revisione interna	Ruoli legittimi della revisione interna con misure di salvaguardia	Ruoli che la revisione interna non deve assumere
<ul style="list-style-type: none"> • Fornire assicurazioni sui processi di gestione del rischio • Fornire assicurazioni sulla corretta valutazione dei rischi • Valutare i processi di gestione del rischio • Valutare la segnalazione dei rischi chiave • Esaminare la gestione dei rischi chiave 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitare l'individuazione e la valutazione dei rischi • Allenare la dirigenza nel rispondere ai rischi • Coordinare le attività di gestione del rischio • Fornire relazioni consolidate sui rischi • Mantenere e mettere a punto il quadro di gestione del rischio 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilire la propensione al rischio • Imporre i processi di gestione del rischio • Gestire la garanzia sui rischi • Prendere decisioni sulle risposte al rischio • Attuare risposte al rischio per conto della dirigenza • Rendere conto della gestione del rischio
	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere la creazione di processi di gestione del rischio • Mettere a punto una strategia di gestione del rischio per l'approvazione del consiglio 	

Fonte: Adattato da IIA (The Institute of Internal Auditors) (2009), *The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk Management*, IIA Position Paper.

La misura del ruolo che una revisione interna ricopre, tuttavia, dipenderà da due fattori: le risorse interne ed esterne a disposizione del comitato di gestione dell'ente e la maturità dell'ente in materia di gestione dei rischi (che varierà probabilmente nel corso del tempo). Il Riquadro 7.5 descrive il ruolo che la revisione interna ricopre nella gestione del rischio di frode e corruzione nel Regno Unito.

Riquadro 7.5. Revisione interna e gestione del rischio di frode/corruzione nel Regno Unito

L'individuazione di frode e corruzione non è un ruolo primario della revisione interna, che è invece quello di fornire un'opinione indipendente, basata sulla valutazione oggettiva del quadro di governance, della gestione del rischio e del controllo. A tale scopo, i revisori esterni hanno diritto a:

- esaminare la valutazione del rischio dell'organizzazione cercando prove attraverso le quali dimostrare la corretta individuazione dei rischi di frode e corruzione e l'adeguata risposta (nei limiti della propensione al rischio);
- fornire un'opinione indipendente sull'efficacia dei processi di prevenzione e individuazione posti in atto per ridurre il rischio di frode e/o di corruzione;
- esaminare nuovi programmi e misure di intervento (e modifiche alle misure di intervento e ai programmi esistenti) dimostrando che il rischio di frode e corruzione è stato valutato laddove appropriato e fornire un'opinione sulla probabile efficacia dei controlli studiati per ridurre il rischio;

Riquadro 7.5. Revisione interna e gestione del rischio di frode/corruzione nel Regno Unito (continua)

- valutare il potenziale di frode e corruzione insito in ogni verifica condotta e individuare gli indicatori che il reato potrebbe essere stato commesso o controllare le aree vulnerabili alla frode o alla corruzione;
- esaminare le aree in cui hanno avuto luogo i maggiori episodi di frode o corruzione, al fine di individuare eventuali debolezze del sistema che siano state sfruttate o controlli che non hanno funzionato in modo adeguato e offrire raccomandazioni sul rafforzamento dei controlli interni, laddove opportuno;
- assistere o condurre indagini per conto della dirigenza. I revisori interni debbono indagare i casi sospetti o effettivi di frode o di corruzione, solo se in possesso di competenze adeguate e di una comprensione delle leggi rilevanti, tali da consentire loro di svolgere il lavoro con efficacia. In caso di indagine, la dirigenza deve essere al corrente del fatto che il revisore interno agisce al di fuori del proprio ambito principale di controllo, nonché del probabile impatto che tale incombenza avrà sul piano di revisione;
- fornire un parere sulla probabile efficacia della strategia sul rischio di frode e corruzione dell'organizzazione (misure di intervento, piani di risposta, misure di intervento sui denunciati, codici di comportamento) e se questa sia stata comunicata efficacemente all'interno dell'organizzazione. La dirigenza ha la responsabilità principale di assicurare che vi sia una strategia adeguata in atto e il compito della revisione interna è quello di esaminare l'efficacia della strategia.

Fonte: HM Treasury, Fraud and the Government Internal Auditor, p.7-8, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207217/Fraud_and_the_Government_Internal_Auditor.pdf

Attuare la gestione del rischio attraverso passi graduali e un approccio pratico

È importante comprendere alcuni dei tratti fondamentali di un sistema avanzato di gestione del rischio operativo:

- la gestione del rischio è considerata un elemento centrale dei processi di gestione di un ente pubblico, in cui i rischi sono valutati in termini dell'effetto di incertezza sugli obiettivi operativi;
- tutto il processo decisionale all'interno delle organizzazioni pubbliche prevede l'esplicita valutazione dei rischi e l'applicazione della gestione del rischio ad un grado appropriato;
- la gestione del rischio prevede una rendicontabilità globale, completamente definita e accettata dei rischi, dei controlli e del trattamento del rischio;
- l'enfasi è posta sul miglioramento continuo nella gestione del rischio attraverso la fissazione di obiettivi di performance dell'organizzazione, la misurazione, ecc.

L'esperienza dei Paesi dell'OCSE indica che creare una cultura positiva di gestione del rischio può richiedere molti anni (OCSE, 2012b; NAO, 2011) e poiché la valutazione del rischio rappresenta un'area di intervento nuova, potrebbero essere intraprese alcune azioni al fine di supportare il buon esito della sua attuazione, tra cui: i) generare una comprensione della leadership e supportare la gestione del rischio; ii) suddividere in fasi l'ambito di attuazione all'interno delle singole organizzazioni pubbliche; iii) garantire strumenti ed eventi formativi pratici adeguati; e iv) assegnare risorse per stabilire i limiti massimi di rischio; v) supportare l'apprendimento all'interno di tutte le organizzazioni pubbliche.

Generare la comprensione e il supporto della leadership

In Italia, il livello “politico” fissa l’agenda e le priorità per gli enti del settore pubblico, come parte del quadro di controllo interno. Se i dirigenti di prima fascia all’interno degli enti del settore pubblico considerano la gestione del rischio una parte fondamentale di una gestione di successo, questi ne accetteranno e comprenderanno con maggiore probabilità l’importanza per l’organizzazione. Una comunicazione trasparente, da parte dei dirigenti di prima fascia, delle principali minacce per la capacità dell’organizzazione di conseguire risultati di buon esito aiuta il personale a comprendere e impegnarsi nella gestione di tali rischi. I suddetti dirigenti danno l’esempio e possono favorire un clima di fiducia, generando una cultura dove il personale si sente a proprio agio nel segnalare apertamente i rischi che possono essere gestiti, senza timore di ritorsioni.

Attuazione graduale

Può essere vantaggioso iniziare con un semplice processo e svilupparlo in fasi distinte: apprendere dalla pratica anziché iniziare con un processo dettagliato di gestione del rischio. Un tale approccio potrà contribuire a: i) individuare e attuare le pratiche chiave per conseguire risultati immediati e tangibili; ii) offrire l’opportunità di modificare e adattare ulteriormente i processi di gestione del rischio; e iii) facilitare l’individuazione e la valutazione dei benefici in ogni fase. Questo processo può essere integrato concentrandosi inizialmente su un piccolo numero di rischi seri che possono essere gestiti, al fine di sviluppare processi collegati, come il monitoraggio e la segnalazione di tali rischi. Nel corso del tempo, si potrà volgere l’attenzione a integrare la gestione del rischio quale elemento nella formulazione di nuove misure di intervento e programmi.

Mettere a disposizione strumenti ed eventi formativi pratici

L’attuazione in più fasi può essere integrata mettendo a disposizione strumenti a supporto del processo di gestione del rischio, sviluppando una comprensione concettuale di tale gestione e favorendo le necessarie competenze tecniche di supporto, per esempio, modelli e linee guida comuni per individuare, valutare, monitorare, esaminare e segnalare possono rappresentare un punto di partenza per conferire maggiori poteri ai funzionari degli enti pubblici, allo scopo di individuare i rischi. Le Tabelle 7.4 e 7.5 illustrano un esempio di modelli comuni che possono essere usati a supporto del ciclo di gestione del rischio.

In alcuni Paesi, la messa a disposizione di strumenti è strettamente collegata alle attività formative, per esempio, nei Paesi Bassi, la Corte dei Conti, in collaborazione con il Ministero dell’Interno e l’Ufficio di Integrità della città di Amsterdam hanno messo a punto lo strumento di Autovalutazione dell’Integrità (SAINT) e il programma di formazione (Riquadro 7.6).

Un approccio complementare può consistere nel ricorso alle nuove tecnologie e reti all’interno della pubblica amministrazione a scopo formativo e di sviluppo di nuove competenze nella gestione del rischio. La pubblica amministrazione del Sud Africa, per esempio, ha messo a punto un modulo in formato e-learning come strumento complementare per testare la comprensione degli utenti del Public Sector Risk Management Framework esistente nel Paese (Riquadro 7.7).

Riquadro 7.6. SAINT: uno strumento per valutare l'integrità delle istituzioni

SAINT (Self-Assessment INTeegrity) è lo strumento olandese di autovalutazione che permette alle organizzazioni del settore pubblico di valutare la loro vulnerabilità e resistenza alle violazioni all'integrità. Tale strumento offre altresì raccomandazioni su come migliorare la gestione dell'integrità e i suoi principi di base sono:

- **l'autovalutazione.** Il SAINT è uno strumento di autovalutazione. L'organizzazione stessa deve prendere l'iniziativa di testare la propria integrità e in tal modo la valutazione si baserà sulla conoscenza e sulle opinioni del personale. L'organizzazione rivela le proprie debolezze e il personale fornisce raccomandazioni su come rafforzare la robustezza;
- **la prevenzione come obiettivo.** Lo strumento di autovalutazione è mirato alla prevenzione, non è stato studiato per individuare le violazioni dell'integrità o per punire (reprimere) le condotte inaccettabili, ma per individuare le principali debolezze e i rischi per l'integrità e rafforzare la robustezza dell'organizzazione nei confronti di tali elementi;
- **la sensibilizzazione generale in tema di integrità.** Il seminario SAINT aumenta significativamente la consapevolezza dell'integrità e le discussioni collettive dei partecipanti sull'importanza dell'integrità sono di grande valore;
- **imparare a pensare in termini di vulnerabilità.** e rischio Il seminario del SAINT insegna all'organizzazione come imparare a pensare in termini di vulnerabilità e rischio: durante l'incontro, i partecipanti individuano le principali vulnerabilità e i rischi e offrono raccomandazioni su come minimizzarli;
- **un piano concreto di segnalazione/azione per la dirigenza.** Il prodotto finale del seminario SAINT consiste in un piano concreto di segnalazione e azione per la dirigenza. Sotto la leadership esperta di un moderatore formato in materia, i partecipanti formulano raccomandazioni per la propria organizzazione che si concretizzano in una relazione che illustra alla dirigenza le misure urgenti da adottare per rafforzare la robustezza dell'organizzazione in risposta alle violazioni all'integrità.

La diagnosi ha luogo nel corso di un seminario strutturato in due giorni e moderato da un facilitatore formato in materia. Lo strumento è mirato alla prevenzione della corruzione e genera raccomandazioni al fine di supportare l'integrità dell'organizzazione.

Fonte: www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicalapr2008b.html.

Riquadro 7.7. E-learning e formazione sulla gestione del rischio in Sud Africa

La pubblica amministrazione del Sud Africa ha messo a punto un modulo in formato e-learning come strumento complementare per testare la comprensione degli utenti del Public Sector Risk Management Framework esistente nel Paese, che va a integrare una serie di strumenti di attuazione aggiuntivi. Sono stati messi a punto esempi per favorire la comprensione dell'utente sul suddetto quadro e facilitarne l'implementazione.

Lo strumento di e-learning consiste di 20 moduli individuali che coprono i principali temi del quadro in esame: ciascun modulo consiste di un numero compreso tra 10 e 30 domande a scelta multipla ed è richiesto un minimo di 75% di risposte corrette per superarlo. Lo strumento “correggerà” la risposta selezionata in tempo reale e fornirà la soluzione, spiegando la scelta errata. All'utente sono permessi un massimo di tre tentativi per ciascun modulo, dopodiché l'accesso al sistema sarà negato. Al superamento di ciascun modulo sarà assegnato un “Certificato di Completamento”.

La valutazione finale può essere effettuata solo a seguito del completamento di tutti i singoli moduli e le domande per la valutazione finale sono scelte a caso da ciascun singolo modulo. È richiesto un minimo di 75% di risposte corrette per superare il modulo. All'utente sono permessi un massimo di tre tentativi e al superamento del programma Public Sector Risk Management sarà assegnato un “Certificato di Completamento”.

Fonte: <http://oag.treasury.gov.za/RMF>

Stanziare le risorse per stabilire i limiti massimi di rischio

Una chiara comprensione sulla tolleranza e sui limiti massimi di rischio rappresenta un prezioso aiuto che permette ai dirigenti di assumere rischi più elevati laddove ciò sia a vantaggio dell'organizzazione. Individuare i punti in cui è possibile eliminare o ridurre controlli interni eccessivi contribuisce allo sblocco di ulteriori risorse e al loro utilizzo in altri ambiti: in tal modo, una riduzione pianificata nei controlli può generare opportunità per innovare e migliorare i servizi pubblici. Quando la tolleranza del rischio di un'organizzazione o il limite massimo di rischio di un progetto sono chiaramente definiti, la comprensione e la consapevolezza delle priorità dell'organizzazione migliora, si osserverà una maggiore coerenza nelle decisioni chiave nell'intera organizzazione e una diminuzione di quelle contrarie ai suoi obiettivi. Grazie alla definizione e comunicazione della tolleranza del rischio di un ente del settore pubblico, i dirigenti di prima fascia conferiscono poteri al personale per prendere decisioni, individuare aree a priorità di investimento e chiarire quando i problemi vanno segnalati ai superiori gerarchici.

Tabella 7.3. Modello di gestione del rischio

Rischio	Individuare							Valutazione				Monitoraggio				Esame			
	Causa/ fonte	Procedura aziendale	Categoria	Collegamento al documento	Tipo di documento	Controllo esistente	Probabilità	Conseguenza	Priorità del rischio	Valutazione del controllo esistente	Indicatori chiave del rischio	Segnalazione / monitoraggio	Ultimo esame	Frequenza dell'esame	Prossima scadenza dell'esame	Responsabilità			

Tabella 7.4. Segnalazione del rischio

Priorità del rischio	A. Valutazione del controllo esistente							B. Conseguenze						
	Adeguate	Opportunità di miglioramento	Inadeguata	Nessuna valutazione	Totale	Probabilità	Insignificanti	Lievi	Moderate	Importanti	Catastrofiche	Totale		
Molto elevata						Quasi certe	Medie	Medie	Elevate	Molto elevate	Molto elevate			
Elevata						Probabili	Medie	Medie	Elevate	Elevate	Molto elevate			
Media						Possibili	Scarse	Medie	Medie	Elevate	Elevate			
Scarsa						Improbabili	Scarse	Scarse	Medie	Medie	Elevate			
Totale						Rare	Scarse	Scarse	Medie	Medie	Medie			
						Totale								

Offrire sostegno alle lezioni apprese all'interno delle organizzazioni pubbliche

Individuare e agire per attuare le lezioni apprese dalle buone pratiche - quali le tecniche di gestione del rischio che si sono mostrate valide - e dalle cattive pratiche può permettere agli enti del settore pubblico di applicare un approccio più coerente, efficiente ed efficace alla gestione del rischio. Si prenda l'esempio di un dipartimento di un'organizzazione del settore pubblico che incontra un nuovo rischio e mette a punto un efficace controllo interno per attenuarlo: se tale dipartimento comunica la lezione appresa ad altri dipartimenti o altre organizzazioni pubbliche che potrebbero incontrare il medesimo rischio, queste potranno tentare di attenuarlo e cogliere l'occasione per mettere a punto soluzioni proprie. In Slovenia, la pubblica amministrazione ha sviluppato una rete tra gli addetti in questo settore, coordinata da un'autorità centrale, in cui si condividono le rispettive esperienze e ci si fornisce incentivi a vicenda per mettere a punto pratiche di gestione del rischio (Riquadro 7.8).

Riquadro 7.8. La rete di piani di integrità degli addetti al settore in Slovenia

In Slovenia, i piani di integrità sono gestiti all'interno di ciascun singolo ente da parte di soggetti responsabili della preparazione, attuazione e valutazione e aggiornamento costanti dei propri piani. Avere a disposizione queste persone tra il proprio personale consente alla Commissione di Prevenzione della Corruzione (CPC) di lavorare più efficacemente, questo perché la rendicontabilità conferisce loro un senso di padronanza e aumenta la loro possibilità di sovrintendere ai piani che hanno redatto e attuato. In collaborazione con i soggetti responsabili dei piani di integrità in diversi campi di lavoro all'interno del settore pubblico, il CPC ha creato una rete di istituzioni e persone. Tale rete svilupperà congiuntamente la conoscenza interistituzionale, l'integrità, la trasparenza e la responsabilità all'interno del settore pubblico al fine di tutelare i valori istituzionali dai rischi di corruzione e da altre forme di illecito.

Fonte: Commissione per la Prevenzione della Corruzione, Repubblica Slovenia.

Garantire una chiara vigilanza esterna sulle pratiche di gestione del rischio all'interno degli enti del settore pubblico

La Legge Anticorruzione non assegna alcun ruolo specifico alla suprema istituzione di revisione dell'Italia, la Corte dei Conti. La Corte rappresenta, nondimeno, un'istituzione altamente rispettata all'interno del settore pubblico del Paese e potrebbe ricoprire un ruolo nel supporto delle pratiche di gestione del rischio.

La funzione di una revisione a priori da parte dell'Istituzione è stata parzialmente rivalutata e rafforzata in seno alla Legge n°15 del 4 marzo 2009 (Delegazione del Governo, studiata per ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Questa Legge prevede che la Corte dei Conti, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, possa svolgere una revisione della gestione dei fondi pubblici in corso: nel caso rilevi irregolarità o deviazioni gravi dagli obiettivi, dalle procedure o dai tempi, la Corte ne individuerà le cause e lo comunicherà al ministro competente. Il Ministro potrà ordinare la sospensione dei fondi stanziati per i rilevanti capitoli di spesa. In caso di ritardi significativi nell'attuazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi o trasferimento di fondi, la Corte ne individuerà le cause e le comunicherà al ministro competente. Entro sessanta giorni, l'amministrazione competente adotterà le misure adeguate a eliminare le cause.

Riquadro 7.9. Il ruolo delle supreme istituzioni di revisione nella valutazione delle pratiche di gestione del rischio operativo all'interno degli enti del settore pubblico: il caso del National Audit Office del Regno Unito

Il National Audit Office (NAO) del Regno Unito opera per assistere i dipartimenti nel migliorare la loro gestione finanziaria e la governance. Il NAO pubblica relazioni sul valore dei fondi spesi e revisioni annuali dei bilanci e collabora altresì con gli organi sottoposti a revisione su base individuale per facilitare, per esempio, i seminari con le Commissioni di Revisione oppure presenta materiale sulle buone pratiche tratto dalla sua base di clienti per aiutare le organizzazioni nel reciproco apprendimento. In varie occasioni nel corso del decennio passato, il NAO ha lavorato per capire la misura e la pratica di gestione del rischio all'interno della pubblica amministrazione.

Nel 2000, l'organo ha lavorato per assistere i dipartimenti della pubblica amministrazione a migliorare la propria gestione del rischio e assisterli in un'assunzione di rischio attentamente studiata in risposta agli obblighi in capo ai dipartimenti di riferire sulla propria gestione in quest'ambito. Questo lavoro ha comportato un'indagine di 257 organizzazioni del settore pubblico, interviste strutturate con il personale dirigente in 12 organizzazioni e discussioni mirate di gruppo con i funzionari responsabili delle attività di gestione del rischio. Il NAO ha inoltre tenuto incontri con le organizzazioni del settore privato e assegnato lavori di tipo accademico.

Nel 2004, il NAO ha valutato il progresso compiuto dai dipartimenti nell'attuazione della gestione del rischio operativo e la robustezza della gestione del rischio, da parte dei dipartimenti, agli impatti negativi sull'erogazione del servizio o la convenienza dal punto di vista economico. Il lavoro ha esaminato 20 dipartimenti principali di Whitehall (o della pubblica amministrazione), gruppi mirati di 27 responsabili del rischio di dipartimento, confronti con le organizzazioni del settore privato (p.es. GlaxoSmithKline, Nomura, Prudential e Reuters) e la gestione del rischio nella pubblica amministrazione in altri Paesi, studi accademici e cinque studi di caso.

Sulla base del lavoro condotto nel 2004, il NAO ha individuato cinque aree che i dipartimenti debbono affrontare al fine di proseguire con la gestione del rischio:

- richieste di sufficiente tempo, risorse e impegno dei soggetti in posizioni apicali.
- chiarezza sulla responsabilità e rendicontabilità supportata da analisi e sfide robuste;
- informazioni affidabili, puntuali e aggiornate;
- applicazione della gestione del rischio attraverso le reti dei dipartimenti; e
- necessità per i dipartimenti di continuare a sviluppare la propria comprensione dei rischi comuni che condividono e di lavorare insieme per affrontarli.

Nel 2010-11, l'analisi del NAO sulle pratiche di gestione del rischio in 15 dipartimenti e tre agenzie centrali è stata incentrata sulla cultura di gestione del rischio, sulla convenienza dal punto di vista economico della suddetta gestione e sui suoi benefici. La valutazione è stata condotta usando una combinazione di interviste con personale dipartimentale, esami di documenti, esami delle relazioni di revisione e l'assunzione di consulenti.

Sulla base del lavoro del 2010-11, il NAO ha messo a punto principi che sostengono e supportano l'utilizzo di una gestione del rischio per migliorare il processo decisionale, in particolare:

- un Consiglio impegnato che si concentra sulla gestione delle questioni che contano;
- la risposta al rischio è maggiormente adeguata quando la tolleranza del rischio è chiaramente definita e formulata;
- la gestione del rischio è maggiormente efficace quando la padronanza e la rendicontabilità sui rischi è chiara;

Riquadro 7.9. Il ruolo delle supreme istituzioni di revisione nella valutazione delle pratiche di gestione del rischio operativo all'interno degli enti del settore pubblico: il caso del National Audit Office del Regno Unito (continua)

- un processo decisionale efficace è sostenuto da informazioni di buona qualità;
- un processo decisionale è informato da una valutazione attenta e rigorosa e dal costo dei rischi; e
- i risultati futuri sono migliorati dalla messa in pratica delle lezioni apprese.

Fonte: NAO (National Audit Office) Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments. NAO, 1999-2000 (HC 864); NAO (2002), Managing Risk in Government Departments. Committee of Public Accounts First Report, 2001-02 (HC 336); NAO (2004), Managing Risks to Improve Public Services, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1078-1 Session 2003-2004: 22 October 2004; NAO (2011), Good Practice: Managing Risk in Government, Financial Management and Reporting, www.nao.org.uk/help_for_public_services/financial_management/risk_management.aspx.

La Legge 20/1994 ha spostato l'attenzione principale del lavoro della Corte sulle revisioni *ex post* e gli aspetti di performance. Prima del 1994, era obbligatorio per legge sottoporre a revisione quasi ogni singolo decreto e ordine di pagamento emesso dalla pubblica amministrazione o dai singoli enti del settore pubblico prima della loro esecuzione. Solo le voci di spesa minori venivano tralasciate dall'analisi della Corte, messa a punto per prevenire una spesa illecita. Questo processo assorbiva risorse significative e la Corte esaminava approssimativamente cinque milioni di operazioni ogni anno, duplicando il lavoro degli uffici contabili centrali in ciascun ente del settore pubblico. Sebbene la Legge del 1994 abbia mantenuto determinati aspetti della funzione di revisione *a priori* della Corte, le revisioni *ex post* sono diventate il principale aspetto del suo lavoro.² La Legge prevede altresì che la Corte esegua la revisione della funzione del controllo di revisione interna in tutti gli enti della pubblica amministrazione a livello nazionale, regionale e locale e negli organi pubblici di natura non economica, oltre alla legittimità e regolarità della gestione delle risorse pubbliche.

In molti Paesi, l'istituzione suprema di revisione ricopre un ruolo critico nella gestione del rischio. Quando nel Regno Unito, per esempio, il National Audit Office (NAO) esegue la revisione dei bilanci degli enti del settore pubblico, include temi di gestione del rischio in ottemperanza allo standard internazionale di revisione ISA 240. Lo standard, che sancisce "la responsabilità del revisore di tenere conto della frode durante la revisione dei bilanci", prevede che il revisore esterno approfondisca la valutazione condotta dalla dirigenza sul rischio di frode, le procedure per individuare e rispondere al rischio di frode e le comunicazioni in tema di frode con i soggetti responsabili della governance e il personale. L'ISA240 prevede altresì che il revisore esterno esamini l'operato, laddove appropriato, della dirigenza, dei revisori interni e altri soggetti all'interno dell'ente al fine di stabilire se questi siano a conoscenza di frodi effettive, sospette o presunte che abbiano ripercussioni sull'ente. Il NAO conduce altresì valutazioni periodiche sulla gestione del rischio all'interno della pubblica amministrazione (Riquadro 7.9).

Un eventuale ruolo per la Corte dei Conti potrebbe essere messo a punto in seno alla procedura di gestione del rischio, qualora le funzioni degli OIV dovessero comprendere la segnalazione delle pratiche di gestione del rischio. La Figura 7.2, che illustra il controllo interno in seno alla pubblica amministrazione italiana, mostra che gli OIV riferiscono non solo alla CIVIT ma anche alla Corte dei Conti. La Corte ha altresì diritto a richiedere agli enti pubblici e agli OIV qualsiasi documento o informazione di cui necessita e potrà condurre o ordinare ispezioni e controlli (Legge 20/1994, art. 3[8]). L'art. 14 (4b) del Decreto Legislativo

150/2009 prevede che gli OIV informino tempestivamente la Corte nonché l'Ispettorato del Lavoro e la CIVIT di eventuali problemi riscontrati durante il loro lavoro. A marzo di ogni anno, inoltre, gli OIV riferiscono alla Corte, affinché predisponga la propria Relazione sul Bilancio dello Stato per l'anno precedente.

La Corte riferisce successivamente al Parlamento sulla rendicontabilità della pubblica amministrazione. Queste relazioni annuali potranno altresì affrontare questioni specifiche di cui la gestione del rischio e l'attuazione della Legge Anticorruzione potrebbero essere punti centrali. La relazione annuale comprende l'ampia valutazione della conformità delle azioni della pubblica amministrazione ai requisiti di legge, una revisione del progresso nel raggiungimento dei più importanti obiettivi di intervento fissati dal Parlamento e una valutazione della gestione complessiva nel settore pubblico. Le relazioni della Corte potranno altresì comprendere raccomandazioni per la valutazione da parte della pubblica amministrazione. Sebbene la Corte presenti le proprie relazioni all'intero Parlamento, queste potranno essere esaminate da commissioni parlamentari ad hoc. Se è vero che i risultati e le raccomandazioni della Corte non sono vincolanti, le organizzazioni del servizio pubblico hanno tuttavia l'obbligo di riferire se e su quali termini hanno adottato misure correttive per osservarle.

Proposte d'azione

Il presente capitolo ha illustrato le tematiche di cui il servizio pubblico italiano dovrà tenere conto per supportare l'attuazione efficace della gestione del rischio per l'integrità sulla base di buone pratiche rilevanti e confrontabili. La pre-analisi condotta dall'OCSE presenta tre proposte d'azione e, per proseguire sulla via dell'attuazione della gestione del rischio, come definita dalla Legge Anticorruzione, si raccomanda che il servizio pubblico italiano agisca nella seguente direzione:

- collegare le attività per la valutazione dei rischi di corruzione con le procedure esistenti per la valutazione e il rinnovo delle strutture di controllo interno in seno alle organizzazioni del settore pubblico;

La fiducia pubblica non è semplicemente il risultato di efficaci sforzi di prevenzione della corruzione, ma deriva dal garantire un utilizzo efficace delle risorse pubbliche in modo da minimizzare lo spreco e consolidare la legittimità fiscale della pubblica amministrazione. La gestione del rischio è un elemento centrale del quadro di controllo interno nella maggioranza dei Paesi membri dell'OCSE e molti dirigenti pubblici credono nei vantaggi di un'integrazione più stretta tra la gestione del rischio e le pratiche di controllo interno. Sebbene la Legge Anticorruzione italiana non colleghi esplicitamente il tema della prevenzione della corruzione e la gestione del rischio, i due aspetti possono attingere dal controllo interno e rafforzarlo. A questo proposito, occorre prestare attenzione ad allineare i piani anticorruzione, gli attori e le procedure con quelli di performance e con i piani di trasparenza e integrità; il ruolo dei responsabili anticorruzione all'interno delle strutture organizzative e tenere conto non solo dei rischi di corruzione ma del loro impatto sugli obiettivi dei programmi.

- Attuare la gestione del rischio in fasi graduali, apprendere all'interno delle singole organizzazioni del settore pubblico e condividere la conoscenza e l'esperienza tra le organizzazioni;

Al fine di supportare il continuo miglioramento delle pratiche di gestione del rischio, l'attenzione dovrà concentrarsi i) sul rafforzamento della comprensione della leadership e sulla discussione aperta dei rischi per l'integrità; ii) su un numero inizialmente ridotto di rischi tale da poter essere gestito, per poter sviluppare le relative procedure; iii) sulla fornitura di strumenti pratici e di formazione a supporto dei dirigenti pubblici nell'individuazione e nella

valutazione dei rischi, nonché sulla definizione della tolleranza al rischio e dei limiti sui quali indirizzare la formulazione di risposte ai rischi; e v) sull'utilizzo della gestione del rischio quale input per la formulazione di misure di intervento e l'adeguamento al fine di attivarsi in tema di rischi.

- Garantire una chiara vigilanza esterna delle pratiche di gestione del rischio all'interno degli enti del settore pubblico;

La Corte dei Conti potrebbe ricoprire un ruolo nel supportare le pratiche di gestione del rischio all'interno del settore pubblico. La Corte è un'istituzione molto rispettata nel settore pubblico italiano e tra il pubblico generale e potrebbe tenere conto della conoscenza della modalità con cui la funzione di gestione del rischio potrebbe contribuire a fissare le priorità all'obiettivo e all'ambito delle proprie attività di revisione.

Note

1. Australia, Brasile, Bulgaria, Canada, Finlandia, Francia, Giappone, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, Sud Africa e Svezia.
2. Una funzione di revisione *a priori* esiste ancora per le operazioni riguardanti azioni di generali di pianificazione, misure amministrative emanate dal Consiglio dei Ministri, leggi in materia di cessioni immobiliari statali e contratti di valore elevato. La Corte può altresì svolgere revisioni *a priori* di leggi in aree dove ripetuti errori sono stati individuati durante la revisione *ex post* o dove il Presidente del Consiglio dei Ministri lo richieda specificamente. La Corte può, in conseguenza del suo lavoro di revisione *a priori*, autorizzare il pagamento o, qualora si rilevino irregolarità, restituire la documentazione all'organo ministeriale rilevante.

Allegato 7.A1

Analisi degli scostamenti in ambito di integrità: attuare le raccomandazioni derivanti dal processo di valutazione inter pares (peer review) rafforzerebbe le disposizioni della nuova Legge Anticorruzione

La restante sezione del presente rapporto è dedicata a un'analisi onnicomprensiva della Legge Anticorruzione che tiene conto delle valutazioni e delle raccomandazioni prodotte grazie ai meccanismi internazionali di peer review a cui l'Italia prende parte. L'analisi è strutturata in base a una matrice sviluppata con un triplice scopo:

- individuare le raccomandazioni per il miglioramento del sistema di integrità dell'Italia, formulate dalle organizzazioni internazionali e non governative;
- confrontare la carenze dell'attuale legislazione con la Legge così come si sarebbe presentata se la sua ultima bozza,¹ approvata dalla Camera dei Deputati il 15 giugno 2012, fosse entrata in vigore;
- stabilire la misura in cui le raccomandazioni tra pari affrontano in modo efficace i punti di debolezza della Legge;

La matrice analitica tiene conto delle raccomandazioni più recenti da parte del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)², l'OCSE (Gruppo di Lavoro sulla Corruzione)³ e Transparency International⁴ e presta particolare attenzione alle seguenti fonti:

- Il Rapporto del GRECO in tema di Compliance (Compliance Report - CR)⁵ sull'Italia, per la Prima e la Seconda Valutazione Congiunta, che tratta i seguenti temi: l'indipendenza, la specializzazione e le risorse degli organi internazionali impegnati nella prevenzione e lotta alla corruzione, l'individuazione, il sequestro e la confisca dei proventi derivanti dalla corruzione; la prevenzione e individuazione del fenomeno all'interno della pubblica amministrazione e la prevenzione dell'utilizzo di persone giuridiche (società) per mascherare fenomeni corruttivi.
- La matrice tiene conto delle raccomandazioni del CR, che ha analizzato e definito "parzialmente attuate" o "non attuate".
- Il Rapporto del GRECO in tema di Valutazione (Evaluation Report - ER)⁶ sull'Italia per la Terza Valutazione (Tema I) prende in esame i reati di natura penale stabiliti dalla Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa e include altresì una discussione sul finanziamento dei partiti politici;
- il Rapporto sulla Fase 3 sull'Italia, redatto dal Gruppo di Lavoro dell'OCSE sulla Corruzione⁷ (OR) esamina l'applicazione della Convenzione dell'OCSE sulla Lotta alla Corruzione; la Raccomandazione Anticorruzione del 2009 e le raccomandazioni non attuate della Fase 2.⁸ La Convenzione dell'OCSE affronta altresì la corru-

zione dei funzionari pubblici esteri nelle operazioni commerciali internazionali. La matrice, pertanto, analizza e confronta le raccomandazioni OCSE che hanno ripercussioni sul sistema nazionale d'integrità italiano;

- il rapporto di Transparency International (TI) sulla Valutazione dell'Integrità Nazionale dell'Italia,⁹ valuta la base giuridica e l'effettiva performance delle istituzioni che ricoprono un ruolo nel sistema anticorruzione.

La matrice integra altresì le raccomandazioni da parte della fonti nazionali italiane, i dubbi e le proposte della Commissione di Studio su Trasparenza e Prevenzione della Corruzione¹⁰, nominata dal Ministero per la Pubblica Amministrazione, del dicembre 2011.

Figura 7.A1 Struttura analitica della matrice

A. Ratifiche

B. Istituzione di meccanismi internazionali di prevenzione e individuazione:

1. Agenzia anticorruzione
2. Codici di comportamento
3. Accesso alle informazioni e trasparenza
4. Incompatibilità
5. Obblighi contabili per le società
6. Tutela del whistleblowing
7. Formazione e valutazione
8. Conflitti di interesse
9. Pantouflage (porte girevoli)
10. Contratti pubblici

C. Finanziamento politico

Tabella 7.A1. Sommario delle raccomandazioni dei soggetti di pari grado per il miglioramento della Legge Anticorruzione

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
	1. Ratifiche	
	1.1. Convenzioni del Consiglio d'Europa	
Ratifica delle Convenzioni Civile e Penale sulla Corruzione (ER-R.I)	L'Italia è firmataria delle Convenzioni Civile e Penale sulla Corruzione (firmate rispettivamente il 27 gennaio 1999 e il 4 novembre 1999) ma non le ha mai ratificate. L'Italia ha ratificato la Convenzione dell'OCSE sulla Lotta alla Corruzione (2000) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (2009).	La Legge non affronta questo tema. La ratifica delle due convenzioni, tuttavia, è stata appena approvata dalla Camera dei Deputati (per la Convenzione Civile: disegno di legge C.5058; per la Convenzione Penale: disegno di legge C.1787).
	2. Meccanismi Istituzionali: Prevenzione e Individuazione	
	2.1. agenzia anticorruzione	
Un'autorità competente deve sviluppare e formulare pubblicamente una politica anticorruzione che tenga conto della prevenzione, individuazione e dell'avvio di procedimenti giudiziari contro la corruzione e fornisca il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia. (CR-R.I)	A seguito della ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC) attraverso la Legge 116 del 3 agosto 2009, il Dipartimento della Pubblica Amministrazione (DPF) è stato designato Autorità Nazionale Anticorruzione in seno al quadro dell'art. 6 dell'UNCAC. Al DPF sono stati affidati il coordinamento e la valutazione della politica anticorruzione.	L'art. 1 della Legge designa la CIVIT quale autorità nazionale anticorruzione al posto del DPF. Le principali mansioni/responsabilità della CIVIT saranno:
Allo stesso ente dovranno essere assegnate le risorse per valutare sistematicamente l'efficacia dei sistemi amministrativi generali messi a punto per aiutare a prevenire e individuare la corruzione, rendere pubbliche tali valutazioni e fornire raccomandazioni per un cambiamento basato su tali valutazioni. (CR-R.X)	La raccomandazione è stata ritenuta come parzialmente attuata dal GRECO.	(i) analisi delle cause della corruzione e individuazione delle azioni per combatterla e prevenirla; (ii) collaborazione con il DPF e le amministrazioni pubbliche centrali, ivi inclusa la pubblicazione delle linee di indirizzo, comprese nel piano nazionale anticorruzione redatto dal DPF; (iii) la possibilità di avvalersi dei poteri di ispezione, indagini e sanzione; (iv) la collaborazione con le autorità anticorruzione estere e nazionali.

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
<p>L'Italia deve istituire un' Agenzia Anticorruzione indipendente che sia stabile ed efficace, così come previsto dalle convenzioni internazionali. (TI)</p>		<p>Il numero delle nuove mansioni che la Legge assegna alla CIVIT genera alcune perplessità sulla sua capacità e sostenibilità.</p>
<p>Un codice di comportamento pubblicamente annunciato, professionalmente accettato e, se possibile, applicabile dovrà essere pubblicato per i membri del Governo e dovrà includere restrizioni ragionevoli sull'accettazione delle donazioni (diverse da quelle di protocollo). (CR-R.XV)</p>	<p>2.2. Codici di Comportamento</p> <p>Non esiste uno specifico codice di comportamento per i membri del Governo, anche se quello dei funzionari pubblici (Decreto Ministeriale del 28 novembre 2000) si applica ai membri del Governo, ivi incluse le disposizioni rilevanti riguardanti le donazioni (art 1.44) che non fissano alcun limite specifico.</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come non attuata dal GRECO.</p>	<p>Secondo quanto prevede la Legge (art. 1.44 a modifica dell'art. 54 del D.Lgs. 156/2001), il Governo pubblicherà un codice di comportamento per tutti i funzionari pubblici mirato a prevenire la corruzione in seno alla Pubblica Amministrazione. La violazione di questi obblighi determinerà la responsabilità civile del funzionario pubblico.</p> <p>Una sezione specifica sarà dedicata agli obblighi dei soggetti che occupano posizioni dirigenziali/manageriali.</p>
<p>Mancano codici di comportamento efficaci sia per i membri del Parlamento che i membri del Governo e quelli esistenti non hanno adeguati meccanismi di controllo e sanzione. I nuovi codici di comportamento adottati dovranno essere redatti con norme più severe per la governance e la revisione delle due istituzioni. (TI)</p>	<p>2.3. Accesso alle Informazioni/Trasparenza</p>	<p>L'introduzione della responsabilità civile per la violazione del codice di comportamento rappresenta un significativo passo in avanti. La Legge avrebbe potuto tenere conto di categorie speciali e/o di ruoli dove il rischio di corruzione è più elevato e che avrebbero richiesto regole e sanzioni specifiche.</p>
<p>Dovrà essere condotta una valutazione e dovranno essere intrapresi passi adeguati per garantire che le amministrazioni locali rispettino i requisiti per l'accesso alle informazioni sotto il loro controllo. Dovrà essere condotta una valutazione della Legge per determinare se il requisito della motivazione</p>	<p>Il D.LGS 150/2009 affronta la questione della trasparenza della pubblica amministrazione e cerca di aprire la strada a una procedura amministrativa per consentire al pubblico una consultazione più semplice, significativa e rapida, attraverso iniziative di e-government e il cosiddetto Sistema</p>	<p>Gli art. 1.2f, 1.3 e 1.16 della Legge affrontano tutti le questioni di accesso alle informazioni e trasparenza.</p> <p>(i) L'art. 1.35 prevede la pubblicazione sui procedimenti amministrativi, i costi delle opere pubbliche e dei servizi al cittadino e i risultati del</p>

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
<p>limita in modo inadeguato la capacità del pubblico di giudicare le funzioni amministrative dove la conoscenza di un modello o di una pratica di singole decisioni fornirebbe informazioni sostanziali sull'eventuale corruzione e per rendere tale valutazione e ogni raccomandazione pubblica. Al fine di evitare un ricorso alle già operate corti amministrative, dovrà essere valutata l'opportunità di conferire alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi l'autorità, a seguito di udienza, di ordinare a un organo amministrativo di fornire l'accesso alle informazioni richieste.</p> <p>(CR-R.XI)</p>	<p>di Rete Pubblico. Non sono tuttavia stati adottati passi per affrontare alcuni specifici punti di debolezza in merito all'attuazione della Legge 241/1990 sull'Accesso agli atti amministrativi.</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come non attuata dal GRECO.</p>	<p>monitoraggio dei tempi procedurali. Ciascun ramo della pubblica amministrazione avrà inoltre un indirizzo email per ricevere istanze, dichiarazioni e domande dai cittadini. Infine, dovranno essere pubblicate le ragioni della scelta di un appaltatore nelle gare d'appalto pubbliche.</p> <p>(ii) l'art. 1.16 intende accrescere la trasparenza attraverso la pubblicazione di dati relativi alle nomine discrezionali per le posizioni dirigenziali/manageriali.</p> <p>I tentativi della Legge di migliorare la trasparenza sono rilevanti per affrontare la questione e le raccomandazioni, specialmente nel contesto dell'accesso alle informazioni. Molto dipenderà da come ciascun ramo della pubblica amministrazione, specialmente a livello locale, attuerà tali disposizioni.</p>
<p>Valutare la possibilità di stabilire divieti sull'occupazione di posizioni dirigenziali in enti a personalità giuridica in tutti i casi di gravi reati di corruzione, a prescindere dal fatto che tali reati siano commessi in congiunzione all'abuso di potere o in violazione dei doveri inerenti a una data carica.</p> <p>(CR-R.XX)</p>	<p>2.4. Incompatibilità</p> <p>Valutare la possibilità di stabilire divieti sull'occupazione di posizioni dirigenziali in enti a personalità giuridica in tutti i casi di gravi reati di corruzione, a prescindere dal fatto che tali reati siano stati commessi in congiunzione all'abuso di potere o in violazione dei doveri inerenti a una data carica.</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come non attuata dal GRECO.</p>	<p>La Legge non affronta la questione che emerge dalla raccomandazione (ineleggibilità per le cariche politiche). Il suo art. 1.63 stabilisce, nondimeno, che, entro un anno dall'entrata in vigore, il Governo regolamenterà il divieto di candidarsi per posizioni elettive e governative a livello europeo, centrale, regionale e locale, allo scopo di impedire che venga eletto al Parlamento chiunque sia stato condannato per crimini contro la pubblica amministrazione.</p>

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
<p>2.5. Obblighi contabili per le società</p> <p>Esaminare e rafforzare gli obblighi contabili per tutte le forme di società (sia quotate che non quotate) e garantire che le sanzioni corrispondenti siano efficaci, proporzionate e dissuasive.</p> <p>(CR-R.XXI)</p>	<p>La Legge 262/2005 ha introdotto un'importante riforma per quanto riguarda la responsabilità d'impresa, riformulando l'accusa di falso in bilancio (e modificando gli artt. 2621 e 2622 del Codice Civile), che comporta pesanti sanzioni amministrative per le pubbliche amministrazioni e il divieto di ricoprire cariche dirigenziali nel settore privato. La Commissione Nazionale per la Società e la Borsa (CONSOB) è responsabile di imporre le suddette sanzioni. Rimangono nondimeno dubbi riguardanti le condizioni/i limiti di responsabilità, la determinazione delle sanzioni, l'ambito dei soggetti che commettono il reato di falso in bilancio e la limitata copertura degli obblighi di revisione contabile (circostritta alle società quotate, le società a controllo statale e le compagnie assicurative).</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come non attuata dal GRECO.</p>	<p>Quest'ultimo punto costituisce uno degli aspetti più positivi della Legge, nonostante il fatto che con tutta probabilità non sarà applicato nelle elezioni del 2013. Il divieto potrà produrre i suoi effetti pratici solo nel 2018, tuttavia, il regime di ineleggibilità si applicherebbe altresì alle elezioni locali e sopranazionali.</p> <p>La Legge non affronta questo tema.</p>

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
<p>2.6. Tutela della denuncia degli illeciti (whistleblowing)</p> <p>Occorre istituire un sistema di protezione per i denunciatori, i soggetti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (whistleblower).</p> <p>(CR-R.XVIII and TI)</p> <p>Garantire l'esistenza di misure adeguate per tutelare dalle azioni discriminatorie o disciplinari i dipendenti che divulgano in buona fede o su basi fondate determinate e presunte azioni illecite o di corruzione alle autorità competenti e adottare misure per accrescere la conoscenza di tali meccanismi.</p> <p>(OR-R.7)</p>	<p>È stato siglato un accordo operativo tra Transparency International e l'Autorità Anticorruzione Nazionale Anticorruzione (DPA) per condurre uno studio sulla denuncia degli illeciti, esaminando la situazione attuale, la sua efficacia nel tutelare i denunciatori e gli ulteriori miglioramenti necessari. Il diritto italiano non prevede altresì alcuna tutela in tal senso ai dipendenti pubblici o privati che segnalano presunte attività illecite.</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come non attuata dal GRECO.</p>	<p>L'art. 1.51 della Legge, che inserisce l'art. 54b al D. Lgs. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego), introduce la tutela dei dipendenti pubblici che denunciano o segnalano le condotte illecite di cui vengono a conoscenza nel corso dei rapporti di lavoro, ivi inclusa la tutela dalle sanzioni, dal licenziamento o le misure discriminatorie dirette o indirette con effetti sulle loro condizioni di lavoro, a causa delle loro denunce o segnalazioni.</p> <p>L'introduzione di questo tipo di protezione è accolta con favore, tuttavia la disposizione manca di specificità e non contiene accenni all'attuazione di un meccanismo piuttosto complicato di denuncia e segnalazione, che dovrà tenere conto di questioni delicate, quali la privacy, la calunnia e la discriminazione. Le segnalazioni sono ricevute dal DPA (non un'autorità indipendente)</p>
<p>2.7. Formazione e valutazione</p> <p>Esiste l'esigenza di stabilire un programma globale di formazione specializzata per i funzionari di polizia al fine di condividere la conoscenza e la comprensione comune per affrontare i crimini di corruzione e quelli finanziari legati alla corruzione.</p> <p>(CR-R.III)</p>	<p>Nonostante numerosi corsi di formazione messi a punto a livello locale e centrale, a cui hanno preso parte tre diverse forze di polizia, riguardanti la procedura e il diritto penale (ivi inclusi i reati di corruzione e riciclaggio), rimangono alcuni dubbi sul livello di specializzazione dei funzionari di polizia nei casi di corruzione.</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come parzialmente attuata dal GRECO.</p>	<p>La Legge non prevede alcun programma specifico di formazione per i funzionari di polizia. L'art. 1.11, tuttavia, stabilisce che la Scuola superiore della pubblica amministrazione organizza corsi di formazione sull'etica e la legalità rivolti ai funzionari pubblici.</p> <p>Questa disposizione è accolta con favore. Data l'assenza di disposizioni specifiche riguardanti le risorse di tali programmi e i vincoli di bilancio</p>

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
<p>Dovranno essere poste in atto misure per consentire la valutazione dell'efficacia pratica delle attività delle autorità di applicazione della legge riguardo agli introiti derivanti dalla corruzione. (CR-R. VIII)</p>	<p>Il Ministro di Giustizia ha messo a punto una banca dati (Sistema Informativo Prefetture e Procure dell'Italia - SIPP) per raccogliere informazioni onnicomprensive riguardanti gli ordini di sequestro e confisca in tutto il Paese. La banca dati è diventata pienamente operativa solo di recente e potrebbe pertanto essere prematuro capire se questa sia adatta all'obiettivo prefissato.</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come parzialmente attuata dal GRECO.</p>	<p>imposti a tutti i livelli di amministrazione, occorrerà dedicare un'attenzione particolare per garantire l'attuazione.</p> <p>La Legge non contiene riferimenti su questo punto</p>
<p>2.8. Conflitto di interessi</p> <p>Dovrà essere adottato uno standard chiaro e applicabile sul conflitto di interesse da ogni soggetto che ricopra una funzione in seno alla pubblica amministrazione (ivi inclusi i dirigenti e i consulenti) a ogni livello di amministrazione. Dovranno altresì essere istituiti o adattati (secondo il caso) sistemi di divulgazione finanziaria o sistemi applicabili ai soggetti in posizioni che presentano maggiore probabilità di conflitto di interesse per prevenire e individuare i conflitti di interesse potenziali. (CR-R. XVI)</p>	<p>Le regole sui conflitti di interesse sono contenute nel D. Lgs. 150/2009 (art. 52, come enunciato dalle Circolari 1 e 11 del 2010 e dalla Direttiva 2/2010) con particolare riferimento ai dirigenti che ricoprono una carica o abbiano ricoperto mansioni di consulenza in partiti politici o organizzazioni sindacali. Alcune regole sui conflitti di interesse dei soggetti che ricoprono cariche all'interno del Governo sono contenute in seno alla Legge 215/2004 che non descrive chiaramente ciò che costituisce un conflitto di interesse. Nessuna azione è stata altresì intrapresa in merito alla messa a punto di strumenti/meccanismi di assistenza concernenti l'applicazione degli obblighi etici, ivi incluso sui conflitti di interesse.</p>	<p>L'art. 1.42 della Legge delega il Governo a promulgare, entro 6 mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per fissare il "regime di incompatibilità e investitura" per le cariche manageriali/elettive all'interno della pubblica amministrazione o nelle società a controllo statale, con l'obiettivo di prevenire la nomina a cariche dirigenziali/manageriali, all'interno della pubblica amministrazione, di chiunque abbia un potenziale conflitto di interesse con l'amministrazione incaricata della nomina.</p> <p>Le modifiche del D. Lgs. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego), attraverso l'art. 1.49 della Legge, introducono la verifica delle situazioni di conflitto di interesse in alcuni casi.</p>

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
<p>La raccomandazione è stata ritenuta come parzialmente attuata dal GRECO.</p> <p>2.9. Pantouflage (Porte girevoli)</p> <p>Dovrà essere adottata e attuata una restrizione adeguata sui conflitti di interesse che possono verificarsi con l'ingresso e l'uscita dalla pubblica amministrazione di soggetti che ricoprono funzioni dirigenziali. (CR-R.XVII)</p>	<p>Non sono state adottate e attuate disposizioni sul pantouflage.</p> <p>La raccomandazione è stata ritenuta come non attuata dal GRECO.</p>	<p>Nonostante questi miglioramenti, resta urgente stabilire regole chiare sui conflitti di interesse dei titolari di cariche all'interno del Governo. Sebbene alcune siano stabilite dalla Legge 215/2004, quest'ultima non descrive chiaramente ciò che costituisce un conflitto di interesse. Nessuna azione è stata intrapresa in merito alla messa a punto di strumenti/meccanismi di assistenza concernenti l'applicazione degli obblighi etici, ivi incluso sui conflitti di interesse.</p> <p>L'art. 1.42, lett. i.) della Legge, che inserisce l'art. 53.16-ter al D. Lgs. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego) affronta il problema. L'articolo proibisce ai funzionari pubblici, che nei tre anni precedenti abbiano detenuto poteri dirigenziali e di negoziazione per la pubblica amministrazione, di svolgere attività professionale in enti privati legati alla loro precedente attività. I contratti e le nomine effettuate in violazione di tale divieto saranno nulli e all'ente privato sarà proibito di avere rapporti con la pubblica amministrazione per 3 anni.</p>
<p>2.10. Contratti pubblici</p> <p>Stabilire meccanismi per verificare, laddove necessario, le informazioni presentate dai potenziali appaltatori, ivi incluse le dichiarazioni riguardanti eventuali condanne per corruzione posta in atto all'estero e l'eventualità di loro iscrizione nell'elenco IIF.</p>	<p>L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) mantiene una Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e una banca dati aziendale che contiene le informazioni sulle certificazioni di qualità di ogni società. La Banca Dati Nazionale</p>	<p>L'art. 1.16, lett. B della Legge a modifica del D. Lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici) introduce, quale giustificazione per rescindere dal contratto, l'esistenza di una condanna definitiva per l'appaltatore, per crimini legati alla corruzione.</p>

Raccomandazione	Situazione attuale	Modifiche proposte
<p>Ampliare le motivazioni per l'esclusione dalle gare d'appalto pubbliche amministrative dall'AVCP e da altre agenzie a coprire tutti i reati che rientrano nell'ambito dell'art. 1 della Convenzione, non solo quelli riguardanti i funzionari UE. (OR-R.11)</p>	<p>non sembra, tuttavia, contenere informazioni sull'eventualità che la società (i) sia stata condannata per corruzione estera di funzionari non UE o (ii) sia stata inserita negli elenchi IIF. L'efficace coordinamento e l'utilizzo condiviso di informazioni con la Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP), una società di capitali controllata dal Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze, che agiscono quale organo centrale sugli acquisti, rimane da definire.</p>	
<p>3. Finanziamento Politico</p>		
<p>A marzo 2012, GRECO ha pubblicato due rapporti sull'Italia: Incriminazioni (Tema I) e Trasparenza del finanziamento dei Partiti Politici (Tema II), che comprendono le raccomandazioni su: requisiti di trasparenza, controllo e sanzione riguardanti le elezioni al Parlamento Europeo; un quadro giuridico sistematizzato, onnicomprensivo e funzionante per il finanziamento dei partiti politici e dei candidati, tenendo conto del consolidamento delle regole applicabili all'interno di un'unica legge; il divieto di donazioni da parte di soggetti la cui identità non è conosciuta al partito/al candidato; regole chiare e coerenti sui requisiti di revisione contabile applicabili ai partiti politici; garanzia dell'indipendenza necessaria dei revisori dei conti incaricati di certificare i bilanci dei partiti, ecc.</p>	<p>Nel 1993, dopo una serie di gravi scandali, un referendum ha fermamente abrogato la legge sul finanziamento pubblico ai partiti. Nel 1994 sono stati introdotti i "rimborsi elettorali", che nel 2002, i rimborsi sono diventati annuali, con una diminuzione nella percentuale dei voti necessari per ottenere il rimborso dal 4% all'1%. Nel 2006, sono stati effettuati rimborsi per tutti i cinque anni di legislatura, a prescindere dalla durata della permanenza in carica dei politici. Il 13 luglio 2012, il Parlamento ha approvato una nuova legge che affronta le raccomandazioni formulate dal GRECO.</p>	<p>La Legge non affronta questo tema, tuttavia, una nuova Legge 96/2012, approvata nel luglio 2012, affronta numerose questioni sollevate dal GRECO.</p>

La tabella che segue elenca le modifiche alle funzioni di tutti gli attori, in ottemperanza alla Legge Anticorruzione.

Tabella 7.A2. Modifiche alle funzioni

Attore	Funzione Attuale	Nuove Funzioni
CIVIT	<p>Orienta, coordina e sovrintende all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione</p> <p>Garantisce la trasparenza dei sistemi di valutazione</p> <p>Monitora l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e l'attuazione del principio di "divulgazione totale"¹¹</p> <p>Garantisce la comparabilità e visibilità degli indicatori di performance</p> <p>Risponde alle segnalazioni e richieste dei cittadini sull'assolvimento degli obblighi delle amministrazioni in materia di trasparenza</p> <p>Riferisce annualmente sulle proprie attività al Ministero per l'Attuazione del Programma di Governo.</p>	<p>Oltre alle funzioni attuali, l'autorità anticorruzione:</p> <p>Collabora con gli organi internazionali ed esteri</p> <p>Approva il PNA</p> <p>analizza cause e fattori di corruzione e individua le azioni per prevenire e combattere la corruzione (1.2,c)</p> <p>Fornisce (opzionale)¹² consulenza alle pubbliche amministrazioni in merito alla condotta dei dipendenti.</p> <p>Fornisce consulenza (opzionale) sulle autorizzazioni ai dirigenti della pubblica amministrazione per lo svolgimento di incarichi esterni</p> <p>Monitora l'assolvimento degli obblighi delle pubbliche amministrazioni e l'efficacia delle rispettive misure (ivi incluse le norme sulla trasparenza)</p> <p>Verifica che la rimozione del segretario dell'autorità locale, comunicata alla CIVIT dal Prefetto, non sia legata alle attività compiute dal medesimo segretario con riferimento alla funzione di prevenzione della corruzione</p> <p>Entro il 31/12 riferisce al Parlamento sulle attività adottate nella lotta alla corruzione e agli illeciti e per migliorare l'efficacia delle relative regole.</p>

Attore	Funzione Attuale	Nuove Funzioni
Dipartimento della Funzione Pubblica	Autorità in materia di anticorruzione	<p>Coordina l'attuazione delle strategie anticorruzione (nazionali o internazionali)</p> <p>Definisce (e promuove) le regole e le metodologie per l'attuazione delle strategie anticorruzione</p> <p>Predisporre il piano nazionale anticorruzione</p> <p>Definisce modelli standard per la raccolta di dati e informazioni</p> <p>Definisce i criteri per l'avvicendamento dei dirigenti nei settori a rischio</p>
Pubblica Amministrazione (i) ¹³	<p>Adotta il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (D. Lgs. 150/09).</p> <p>Pubblica online CV, trattamenti economici annuali e contatti dei dirigenti (D.Lgs. 69/09)</p> <p>Pubblica online su richiesta l'elenco dei documenti necessari per una procedura (D. Lgs. 70/2011)</p>	<p>Adotta un piano anticorruzione che contenga un'analisi del rischio e le contromisure del dipartimento (misure organizzative).</p> <p>Definisce, con il PNA, le procedure di selezione e formazione dei dipendenti, nonché le procedure per la rotazione dei dirigenti chiamati a operare in settori a rischio.</p> <p>L'organo di indirizzo politico adotta e trasmette al DPF il piano triennale di prevenzione della corruzione (entro il 31.01).</p> <p>L'organo di indirizzo politico nomina il responsabile anticorruzione.</p> <p>Pubblica sul sito Web informazioni sui costi unitari dei lavori e dei servizi pubblici per i cittadini in qualità di stazione appaltante; può decidere che la violazione di strumenti volontari per l'integrità (i protocolli di legalità) possono costituire causa di esclusione dalla gara.¹⁴</p>

Attore	Funzione Attuale	Nuove Funzioni
		Laddove sia necessaria la nomina di un arbitro, autorizza la partecipazione dei propri dirigenti e ne stabilisce il compenso. Invia dati e informazioni in materia di trasparenza alla CIVIT.
Responsabili anticorruzione dei dipartimenti della pubblica amministrazione		Definisce le procedure di selezione e formazione dei dipendenti, nonché le procedure per la rotazione dei dirigenti chiamati a operare in settori a rischio. Entro il 15 dicembre pubblica online e trasmette all'organo politico una relazione sui risultati della propria attività
Comitato interministeriale		Da istituirsi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.
Prefetto		Fornisce consulenza opzionale agli enti locali sull'adozione del piano anticorruzione in conformità alle linee guida contenute nel PNA.
Scuola superiore della pubblica amministrazione		organizza i programmi di formazione (generale, specifica o settoriale) in tema di etica e legalità.
Magistrati, avvocati e procuratori dello stato, membri della commissione tributaria	Partecipano ai collegi arbitrali Assumono incarichi di arbitro	Partecipano ai collegi arbitrali Assumono incarichi di arbitro

Per ciascuna area di intervento coperta dalla Legge Anticorruzione (p.es. la trasparenza, i contratti, il conflitto di interesse), la Tabella 7.A3 indica gli enti con responsabilità primaria e quelli con cui la collaborazione è obbligatoria o consigliata (in generale e nel contesto della nuova Legge).

Tabella 7.A3. Il coordinamento istituzionale

Legge Anticorruzione - articolo (i) rilevante	Ente responsabile	Enti collegati
<p>Piano Nazionale Anticorruzione Art. 1 Preparazione e approvazione Monitoraggio dell'efficacia e osservanza Relazione alla Camera Alta e alla Camera Bassa</p>	<p>Obbligatorio CIVIT (approvazione) DPF (preparazione) CIVIT (monitoraggio) CIVIT (segnalazione)</p>	<p>Obbligatorio Parlamento (relazione)</p> <p>Consigliato Corte dei Conti (relazione e monitoraggio) Esecutivo (approvazione ufficiale del PNA, come richiesto agli organi politici di altre pubbliche amministrazioni)</p>
<p>Piano Nazionale Triennale Art. 1 Preparazione e approvazione Monitoraggio dell'efficacia e osservanza Relazione</p>	<p>Obbligatorio Organo politico (adozione) Responsabile anticorruzione (preparazione)</p>	<p>Obbligatorio Prefetto (opzionale) DPF (dovrà ricevere il piano anticorruzione entro il 31 gennaio) Dirigenti (dovranno supportare il responsabile anticorruzione per scoprire i settori a rischio) Scuola superiore della pubblica amministrazione (per i programmi di formazione)</p> <p>Consigliato OIV (supporto, controllo qualità, controlli ed equilibri)</p> <p>Vietato Consulenti esterni</p>
<p>Arbitrato Art. 1.2 Negazione di arbitrato per i dipendenti pubblici Regole sull'arbitrato</p>	<p>Obbligatorio organo di governo dell'amministrazione</p> <p>Vietato magistrati, avvocati e procuratori dello stato, membri della commissione tributaria</p>	<p>Consigliato Corte dei Conti</p>

Legge Anticorruzione - articolo (i) rilevante	Ente responsabile	Enti collegati
Codici di comportamento Art. 1.44 Codice di comportamento con disposizioni anticorruzione Responsabilità civile dei funzionari pubblici in caso di violazione di dovere	Obbligatorio Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (non più Dipartimento della Pubblica Amministrazione) Autorità giudiziaria	
Conflitti di interessi Art. 1.42 Nuovo “regime di incompatibilità e investitura” per le cariche manageriali/elettive nella pubblica amministrazione o nelle società a controllo statale	Obbligatorio Esecutivo (l'Esecutivo ha l'obbligo di adottare un decreto legislativo)	Obbligatorio Tutti gli organi della pubblica amministrazione Società a controllo statale
Denuncia degli illeciti Art. 1.51 Protezione di funzionari pubblici che divulgano o segnalano le condotte illecite che scoprono nello svolgimento delle loro mansioni Assenza di misure discriminatorie per i soggetti che segnalano o denunciano	Obbligatorio Dipartimento della Funzione Pubblica Autorità giudiziaria	
Formazione Art. 1.11 Formazione sull'etica e la legalità per i funzionari pubblici	Obbligatorio Scuola superiore della pubblica amministrazione	
Ineleggibilità Art. 1.63 ineleggibilità per la carica politica a livello europeo, nazionale e locale	Obbligatorio Esecutivo (obbligo di adottare un decreto legislativo)	Obbligatorio Commissioni bicamerali (per consulenza sul decreto legislativo)

Legge Anticorruzione - articolo (i) rilevante	Ente responsabile	Enti collegati
<p>Trasparenza della Pubblica Amministrazione Art. 1.35 Pubblicazione di informazioni sui procedimenti amministrativi, i costi delle opere pubbliche, i servizi al cittadino e i risultati del monitoraggio dei tempi procedurali. Indirizzo email per le istanze disponibile</p>	<p>Obbligatorio Tutte le pubbliche amministrazioni</p>	
<p>Trasparenza nei Contratti Pubblici Art. 1.16 Divulgazione delle informazioni da parte delle autorità appaltanti in formati di codice aperto (entro il 31 gennaio) Mandato di vigilanza alla AVCP Obbligo di relazione da parte dell'ASCI alla Corte dei Conti (entro il 30 aprile) in materia di assolvimento degli obblighi</p>	<p>Obbligatorio Autorità appaltanti: Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP)</p>	<p>Obbligatorio Ministero degli Affari Interni per la prevenzione (infiltrazione del crimine organizzato nei contratti pubblici) Corte dei Conti (elenco degli organi della pubblica amministrazione che non hanno provveduto alla divulgazione)</p> <p>Consigliato Amministrazioni locali (ANCI)</p>

Tabella 7.A4. Disposizioni sulla gestione dei rischi in seno alla Legge Anticorruzione italiana

Valutazione del rischio, identificazione, analisi e valutazione	<ul style="list-style-type: none"> - La pubblica amministrazione dovrà analizzare le attività caratterizzate da elevato rischio di corruzione e raccogliere proposte dai dirigenti (Art. 1.9 lett. a)¹⁵ - La legge introduce alcune procedure che debbono essere incluse nell'analisi: <ul style="list-style-type: none"> - Autorizzazioni o concessioni - Scelta del contraente e modalità di selezione - Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere - Concorsi e prove selettive.
Trattamento del rischio	<ul style="list-style-type: none"> - La pubblica amministrazione dovrà adottare un piano di prevenzione della corruzione che fornisca la valutazione delle cariche a rischio di corruzione e le strategie di organizzazione per prevenirla. (art.1.5 lett. a) - Il piano triennale evolutivo dovrà essere adottato dall'organo esecutivo (l'organo con funzione politica) ogni anno - In caso di reato, il responsabile anticorruzione (art. 7) dell'ente della pubblica amministrazione non sarà responsabile se il modello organizzativo era in atto prima del reato e il suo rispetto sia stato monitorato (art. 1.11, lett. a e b) - Il piano anticorruzione non potrà essere messo a punto da consulenti esterni - L'ente della pubblica amministrazione dovrà fornire meccanismi per prevenire la corruzione nel processo decisionale, nell'attuazione e nel controllo (art. 1.9, lett. b)
Comunicazione e consultazione	<ul style="list-style-type: none"> - L'organo esecutivo (ovvero l'organo con funzione politica) dovrà nominare il responsabile anticorruzione, normalmente un dirigente di prima fascia o, nelle amministrazioni locali, il segretario generale. Una scelta diversa dovrà essere giustificata - Gli enti della pubblica amministrazione dovranno fornire informazioni agli organi competenti (responsabili) (art. 1.9, lett. c)
Monitoraggio e revisione	<ul style="list-style-type: none"> - L'autorità anticorruzione, il Dipartimento della Pubblica Amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPF) e i prefetti (delegati statali a livello locale) sono coinvolti nell'approccio di gestione del rischio - I prefetti supportano le autorità locali nella redazione del piano locale di anticorruzione. Questa funzione è attivata solo su richiesta del comune

	<ul style="list-style-type: none"> - Il DPF definisce regole e metodologie per la prevenzione della corruzione e la redazione del piano nazionale anticorruzione. Il rischio di corruzione è ridotto dall'avvicendamento dei dirigenti e il DPF sarà responsabile per la definizione dei criteri di avvicendamento - L'autorità anticorruzione approva il piano anticorruzione messo a punto dal DPF e monitora l'efficacia dei piani anticorruzione
--	--

Fonte: Adattamento tratto dalla Legge Anticorruzione

Tabella 7.A5. Ruoli e responsabilità degli enti e dei funzionari pubblici preposti alla gestione del rischio contemplati dalla Legge Anticorruzione italiana

Ente pubblico	Responsabilità
Commissione Nazionale Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità (CIVIT)	<ul style="list-style-type: none"> - Approvazione del Piano Anticorruzione Nazionale formulato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) del Ministero per la Pubblica Amministrazione - Verifica dell'attuazione del Piano Nazionale Anticorruzione richiedendo dati, informazioni e documenti agli enti della pubblica amministrazione - Ordine di azioni o adozione di misure laddove necessario ai sensi del Piano Nazionale Anticorruzione e divulgazione e diffusione di tali misure sul proprio sito Web
Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF), Ministero per la Pubblica Amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> - Formulazione del Piano Nazionale Anticorruzione in base ai piani dei dipartimenti centrali della pubblica amministrazione e preparazione delle linee guida per la sua attuazione - Vigilanza e monitoraggio dell'attuazione, p.es. applicazione ed efficacia delle misure adottate dalla pubblica amministrazione
Ente pubblico	<ul style="list-style-type: none"> - Formulazione di un piano annuale triennale (evolutive) basato sulla valutazione dei rispettivi rischi di corruzione e indicazione di misure di trattamento esplicite per affrontare tali rischi <p>Nota: la preparazione del piano non potrà essere affidata ai soggetti esterni all'organizzazione</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trasmissione del piano triennale al Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF), Ministero per la Pubblica Amministrazione - Adozione, in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, di procedure adeguate per i funzionari che operano in aree esposte a rischi di corruzione elevati, ivi inclusa la selezione, la formazione e la rotazione dei funzionari

	<ul style="list-style-type: none"> - Fornitura di tutte le informazioni come richiesto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, come parte di attività investigative e indicazione delle informazioni sul sito Web ufficiale.
Autorità politica (ministro a livello centrale e sindaco a livello locale)	<ul style="list-style-type: none"> - Nomina del responsabile anticorruzione scelto tra i dirigenti di prima fascia all'interno del rispettivo ente del settore pubblico (livello centrale) o segretariato generale (amministrazione locale) - Adattamento del piano di prevenzione (evolutivo) triennale prima del 31 gennaio di ogni anno e trasmetterlo al Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF), Ministero per la Pubblica Amministrazione
Autorità in materia di anticorruzione	<ul style="list-style-type: none"> - Formulazione del piano di prevenzione triennale (evolutivo) per l'input nell'"autorità politica" - Vigilanza dell'effettiva attuazione e adattabilità del piano proponendo modifiche laddove necessario basate sull'evolversi degli sviluppi - Garanzia della rotazione dei funzionari che operano in aree esposte a elevati rischi di corruzione, in coordinamento con il responsabile competente - Fissazione di procedure di selezione e formazione adeguate per i funzionari che operano in aree esposte a rischio di corruzione elevato e garanzia che tali funzionari completino la formazione rilevante - Relazione alla rispettiva autorità politica e caricamento dei risultati delle attività svolte sul sito Web del rispettivo ente del settore pubblico, alla fine di ciascun anno.
Personale che affianca il responsabile anticorruzione	<ul style="list-style-type: none"> - Supporto al responsabile anticorruzione nella predisposizione del piano triennale (evolutivo) di prevenzione e vigilanza dell'attuazione del piano
Dirigenti	<ul style="list-style-type: none"> - Aggiornamento del responsabile anticorruzione sull'adeguata attuazione e osservanza del piano triennale (evolutivo) di prevenzione

Amministrazioni locali	<ul style="list-style-type: none"> - Organizzazione di un piano di prevenzione della corruzione, fornitura di una valutazione dei vari livelli di esposizione al rischio di corruzione nelle rispettive cariche e misure organizzative per evitare il rischio - Trasmissione del piano sia alle autorità regionali interessate che al Dipartimento della Funzione Pubblica - Richiesta di assistenza ai prefetti, se necessario
	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilità della preparazione del piano, che non potrà essere affidata a soggetti esterni all'organizzazione
Prefetto (rappresentanti delle amministrazioni a livello locale)	<ul style="list-style-type: none"> - Fornitura del supporto tecnico necessario alle autorità locali, su richiesta, per garantire che il piano triennale (evolutivo) di prevenzione della corruzione sia stato formulato e adottato nel rispetto delle linee guida della Commissione Nazionale per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza (CIVIT)
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> - Fornitura di corsi di formazione, ivi inclusi quelli specifici per settore, ai funzionari pubblici sui temi di etica e legalità - Fornitura di corsi di formazione ai funzionari pubblici che operano in aree a elevato rischio di corruzione, nel rispetto del piano triennale (evolutivo) degli enti del settore pubblico

Fonte: Adattamento tratto dalla Legge Anticorruzione

Note

1. L'analisi fa riferimento alla versione aggiornata e integrata del Disegno di Legge (S. 2156-B) emanato in data 19 giugno dal Senato, che procederà ora ad approvarlo o discuterlo ulteriormente.
2. Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) è stato creato nel 1999 dal Consiglio d'Europa per monitorare l'osservanza, da parte degli Stati, degli standard anticorruzione dell'organizzazione. Il monitoraggio del GRECO comprende: una procedura di valutazione "orizzontale" per generare raccomandazioni volte a far avanzare le necessarie riforme legislative, istituzionali e pratiche; una procedura di compliance volta a valutare le misure adottate dai propri membri per attuare le raccomandazioni. Le relazioni in materia di compliance e le rispettive appendici adottate dal GRECO contengono altresì una conclusione complessiva sull'attuazione delle raccomandazioni. Le Regole Procedurali del GRECO, infine, prevedono una procedura speciale, basata su di un approccio graduale, mirata ai membri la cui risposta alle raccomandazioni del GRECO sia risultata nel complesso insoddisfacente.
3. Il Gruppo di Lavoro dell'OCSE sulla Corruzione nelle Operazioni Commerciali Internazionali è responsabile del monitoraggio dell'attuazione e applicazione della Convenzione dell'OCSE del 1997 sulla Lotta alla Corruzione dei Pubblici Ufficiali Stranieri nelle Transazioni Commerciali Internazionali attraverso un sistema di valutazione inter pares (peer review), a norma del suo art. 12. Il processo di monitoraggio è volto a garantire che tutte le Parti abbiano un sistema solido per la lotta alla corruzione posta in atto all'estero, in linea con gli standard della Convenzione, al fine di tutelare una condotta equa nelle transazioni internazionali. Il Gruppo di Lavoro esamina i quadri giuridici e istituzionali dei Paesi per individuare potenziali ostacoli all'effettiva attuazione della Convenzione e sviluppa relazioni approfondite che comprendono le raccomandazioni. Il Gruppo di Lavoro continua il suo operato garantendo che le raccomandazioni siano state puntualmente tenute in considerazione. In veste di forum per lo scambio di idee e la condivisione di strategie di successo, il Gruppo di Lavoro fornisce altresì ai delegati l'opportunità di discutere e raggiungere un compromesso sulle raccomandazioni più complesse al fine di migliorare il rispetto della Convenzione da parte dei Paesi.
4. Né l'UNCAC, né l'Unione Europea hanno stabilito un meccanismo di esame/monitoraggio.
5. Adottato dal GRECO in occasione della 51^a Assemblea Plenaria (Strasburgo, 23-27 maggio 2011). Disponibile su www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282011%291_Italy_EN.pdf.
6. Adottato dal GRECO in occasione della 54^a Assemblea Plenaria (Strasburgo, 20-23 marzo 2012). Disponibile su www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011%297_Italy_One_EN.pdf.
7. Il rapporto è stato adottato dal Gruppo di Lavoro sulla Corruzione in data 16 dicembre 2011. Disponibile su www.oecd.org/dataoecd/59/47/49377261.pdf.
8. In particolare, la Fase 3 si concentra sui seguenti tre pilastri: il progresso compiuto dalle Parti della Convenzione sui punti deboli individuati nella Fase 2; i temi sollevati dalle modifiche in seno alla legislazione nazionale o al quadro istituzionale delle Parti; gli sforzi e i risultati in ambito di applicazione e altre tematiche chiave di rilevanza per l'intero gruppo.

9. Il Rapporto di Transparency International (TI), sulla Valutazione dell'Integrità Nazionale dell'Italia è disponibile su www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011.
10. I rapporti e documenti (in lingua italiana) della Commissione sono disponibili su www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/anticorruzione/dati.html. Ulteriori informazioni (in lingua italiana) sulla Commissione sono disponibili su www.funzionepubblica.gov.it/comunicazione/notizie/2011/dicembre/27122011---ministro-pa-e-semplificazione-istituita-commissione-di-studio-.aspx.
11. Alcuni degli obblighi di pubblicità in ambito di trasparenza della cui vigilanza la CIVIT è responsabile riguardano l'integrità dei dipendenti pubblici (p.es. gli obblighi di pubblicità sui pagamenti per gli incarichi extra dei funzionari possono essere previsti in seno al Codice di Comportamento).
12. Le pubbliche amministrazioni possono decidere se richiedere l'assistenza (opzionale) o meno, ma una volta richiesta il suo contenuto è, tuttavia, obbligatorio (cfr. Dossier 371 per il Senato della Repubblica, p. 36).
13. L'art. 15 del disegno di legge si applica a tutte le pubbliche amministrazioni "Art. 15. 1. Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui agli articoli da 1 a 13 della presente legge, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".
14. In base al D. Lgs. 163/06 (Codice dei contratti), l'autorità appaltante può considerare il rispetto degli strumenti di legalità contemplati da un contratto, da parte di una società, nei contratti futuri. Il disegno di legge introduce la possibilità di escludere la società dal contratto in vigore.
15. Art. 16.1 lett. a-bis) del D. Lgs. n° 165 del 30 marzo 2001.

Riferimenti bibliografici

- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) (2004), *Enterprise Risk Management Integrated Framework*.
- Dente, B. and N. Piraino (2011), “A Message in a Bottle: The Use of Policy Instruments in Italian Public Administration Reforms”, Paper presented at the Seventh Transatlantic Dialogue, 23 – 25 June, Rutgers School of Public Affairs and Administration (SPAA), Rutgers University, Newark, NJ, USA, www.7tad.org/documents/WG3/Dente-Piraino.pdf.
- EC (European Commission) (2012), Compendium of the Public Internal Control System in the EU Member States, 2012, http://ec.europa.eu/budget/biblio/publications/publications_en.cfm#compendium
- GRECO (2011), Joint First and Second Round Evaluation, *Compliance Report Italy*, 2011, XV.
- HM Treasury (2012), *Fraud and the Government Internal Auditor*, www.hm-treasury.gov.uk/d/fraud_internal_auditor_250510.pdf
- IFAC (2011), “Global Survey on Risk Management and Internal Control, Results, Analysis, and Proposed Next Steps” www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/global-survey-on-risk-manag.pdf.
- IIA (Institute of Internal Auditors) (2009), “The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk Management”, *IIA Position Paper*, IIA.
- IIA (2001), *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, IIA.
- INTOSAI (2004) Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector [www.issai.org/media\(574,1033\)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf](http://www.issai.org/media(574,1033)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf).
- NAO (National Audit Office) (1999-2000), *Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments*, NAO, (HC 864)
- NAO (2002), *Managing Risk in Government Departments*, Committee of Public Accounts First Report, 2001-02 (HC 336)
- NAO (2004), *Managing Risks to Improve Public Services*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1078-I Session 2003-2004: 22 October 2004.
- NAO (National Audit Office) (2011), *Good Practice: Managing Risk in Government*, Financial Management and Reporting, www.nao.org.uk/help_for_public_services/financial_management/risk_management.aspx
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, p.192, <http://publications.oecd.org/acrobatebook/4205141e.pdf>
- OECD (2012a), *Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability*, www.oecd.org/governance/47638204.pdf.
- OECD (2012b), *OECD Public Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD, Parigi.
- Paglietti, P. (2010), *Internal Controls and Auditing in Italian Local Governments*, Department of Economics and Business Studies, University of Cagliari.

Reginato, E., P. Paglietti and I. Fadda (2011), *Formal or Substantial Innovation: Enquiring the Internal Control System Reform in the Italian Local Government*, Department of Economics and Business Studies, University of Cagliari.

Public Service Commission of South Africa (2007), Report on the Implementation of Fraud-Prevention Plans in the Public Service, www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=79279.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICI

L'OCSE è un forum unico nel suo genere in cui i Governi collaborano per rispondere alle sfide economiche, sociali e ambientali poste dalla globalizzazione. L'OCSE svolge altresì un ruolo di apripista nelle iniziative volte a comprendere i nuovi sviluppi del mondo attuale e le preoccupazioni che ne derivano. L'OCSE aiuta i governi ad affrontare situazioni nuove con l'esame di temi quali il governo societario, l'economia dell'informazione e delle sfide poste dall'invecchiamento demografico. L'Organizzazione offre ai Governi un quadro di riferimento in cui possono raffrontare le loro esperienze in materia di politiche governative, individuare risposte a problemi comuni, identificare le buone pratiche e lavorare per il coordinamento delle politiche nazionali e internazionali.

I Paesi membri dell'OCSE sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Corea, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Giappone, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Repubblica di Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. L'Unione europea partecipa ai lavori dell'OCSE.

OECD Publishing (Edizioni OCSE) assicura un'ampia diffusione ai lavori dell'Organizzazione che comprendono i risultati dell'attività di raccolta dei dati statistici, lavori di ricerca su argomenti economici, sociali e ambientali, nonché le convenzioni, linee guida e gli standard riconosciuti dai Paesi membri dell'Organizzazione.

Rapporto OCSE sull'integrità in Italia

RAFFORZARE L'INTEGRITÀ NEL SETTORE PUBBLICO, RIPRISTINARE LA FIDUCIA PER UNA CRESCITA SOSTENIBILE

Struttura del libro

Prefazione

Sintesi

Capitolo 1. Ripristinare la fiducia per una crescita sostenibile

Capitolo 2. Rafforzare l'integrità nel settore pubblico italiano

Capitolo 3. La nuova legge anticorruzione

Capitolo 4. Il coordinamento istituzionale

Capitolo 5. Codici di comportamento

Capitolo 6. La tutela dei denunciatori, i dipendenti pubblici che segnalano gli illeciti (whistleblower)

Capitolo 7. La gestione del rischio per l'integrità

Consultare questa pubblicazione on-line su <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206014-it>.

Questo libro è pubblicato sul sito della OECD iLibrary che riunisce tutti libri, le pubblicazioni periodiche e le banche di dati statistici dell'OCSE.

Vi invitiamo a consultare il sito della nostra biblioteca www.oecd-ilibrary.org per ottenere informazioni più dettagliate.

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-20601-4
42 2013 08 6 E

