

# Obiettivo Europa

Newsletter sul semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea

inserto della newsletter Dialogo Aperto

n. 6

**Corruzione, cosa fa l'Italia per combattere il fenomeno? Se lo chiede l'Europa**

**Dalla repressione alla prevenzione: l'Italia ha una nuova legge anticorruzione**

**Whistleblowing, un protocollo Anac tutela il dipendente che segnala gli illeciti**

**Tutto risolto con la nuova legge? Restano fuori conflitto d'interesse e prescrizione**

**Gioie e dolori dell'Autorità nazionale anticorruzione**

**Appalti pubblici, il "tesoro" della corruzione è nelle infrastrutture**

**Nel privato fila tutto liscio?**

**Come procedere in futuro? La Commissione suggerisce la strada**

## Corruzione, cosa fa l'Italia per combattere il fenomeno? Se lo chiede l'Europa

**A che punto è la lotta alla corruzione in Italia?** Negli ultimi vent'anni, nel nostro Paese, parlare di lotta alla corruzione significava parlare di strategia di repressione, con la Corte dei Conti che ogni anno presentava numeri da capogiro, puntando il dito contro intere fette della società corrotte. Evidentemente questo non è bastato a limitare il fenomeno, tanto che la quasi totalità dei cittadini italiani (**il 97% secondo un Eurobarometro del 2013**) ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Italia (contro una media europea del 76%) e il 42% afferma di subire personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media UE del 26%). Per 9 italiani su 10 corruzione e raccomandazioni sono spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (la media UE è al 73%). Dal sondaggio emerge chiaramente quanto sia diffusa la mancanza di fiducia nelle istituzioni pubbliche: al primo posto, nella classifica della sfiducia, ci sono i partiti politici, seguono i politici nazionali, regionali e locali e i funzionari responsabili dell'aggiudicazione degli appalti pubblici e del rilascio delle licenze edilizie. Solo il 27% del campione ritiene che il numero di reati di corruzione indagati e accertati sia sufficiente a scoraggiare condotte corruttive attive o passive. Al di là della forte percezione, solo il 2% degli italiani afferma di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti nell'ultimo anno (contro una media UE del 4%).

“Dai rapporti del **GRECO** (Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione) e dell'**OCSE** si evince che le carenze esistenti nell'ambito penale contribuiscono alla percezione di un clima di quasi impunità e ostacolano l'efficacia dell'azione di contrasto e l'accertamento dei casi di corruzione” [si legge nella Relazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento sulla lotta alla corruzione in Italia](#). “Tra gli aspetti più preoccupanti del fenomeno, nel nostro

Paese, ci sono i legami tra politici, criminalità organizzata e imprese, come testimonia l'elevato numero di indagini per casi di corruzione, a livello sia nazionale che locale” (vedi casi Expo e Mose). Uno studio del 2010 a cura del Center for the Study of Democracy considera il caso italiano tra i più esemplari per capire quanto stretti siano i legami tra criminalità organizzata e corruzione.

Secondo lo studio è soprattutto la corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica ad attrarre i gruppi criminali organizzati e non la criminalità organizzata a causare la corruzione. Secondo i procuratori italiani, i legami tra mafia e corruzione sono tuttora evidenti, anche nelle Regioni non originarie dei gruppi criminali organizzati.

La corruzione non danneggia solo il cittadino, ma anche il tessuto imprenditoriale: il 92% delle imprese italiane ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Italia (contro una media UE del 73%), il 90% pensa che corruzione e raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69%), e per il 64% le conoscenze politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 47%). Secondo il Global Competitiveness Report 2013-2014, la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della governance in Italia.

**Impatto stimato della corruzione.** Secondo le stime della Corte dei conti, i costi diretti della corruzione ammontano a 60 miliardi di euro l'anno (pari a circa il 4% del PIL). Nel 2012 e nel 2013 il presidente della Corte dei conti ha espresso preoccupazione per l'impatto della corruzione sull'economia nazionale, già colpita pesantemente dalla crisi economica. Ma ci

sono anche i costi indiretti (derivanti dai ritardi amministrativi, dal cattivo funzionamento dei pubblici uffici, dall'inefficienza o dall'inutilità delle opere e dei servizi pubblici, dalla perdita di competitività, dal calo degli investimenti), che pesano ancora di più, come ha fatto notare la commissione di magistrati ed esponenti del mondo accademico creata ad hoc dal Gover-

no Monti per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Per le grandi opere pubbliche i costi indiretti sono stimati attorno al 40% dei costi dell'appalto. Secondo alcuni studi sullo sviluppo dell'economia sommersa, la percentuale in Italia raggiungeva il 21,5% del PIL nel 2012.

### Dalla repressione alla prevenzione: l'Italia ha una nuova legge anticorruzione

Dal 2012 le cose sono iniziate a cambiare: per rispondere alla profonda e preoccupante inquietudine che stava crescendo all'interno dell'opinione pubblica, il Governo ha varato una serie di riforme anticorruzione. Il passo più importante è stata [la nuova legge anticorruzione](#), **adottata con il voto di fiducia il 6 novembre 2012**. La legge ha introdotto, prima di tutto, un cambio di mentalità all'interno della pubblica amministrazione, passando da una strategia di repressione ad una di prevenzione, che punta a responsabilizzare i pubblici ufficiali. La legge istituisce un'autorità nazionale anticorruzione responsabile della strategia globale (prima **Civit-Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche**, poi **Anac-Autorità nazionale Anticorruzione**). Inoltre amplia la portata dei reati di corruzione, introduce nuovi reati tra cui l'induzione indebita a dare o promettere utilità, e il reato di traffico di influenze illecite con una norma che sanziona anche la condotta attiva, punisce la corruzione tra privati e inasprisce le sanzioni penali per una serie di reati di corruzione. Il testo prevede che ciascuna amministrazione si doti di un piano d'azione contro la corruzione e introduce nuove norme sulla trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche, sull'accesso all'informazione, sulla pubblicazione obbligatoria della situazione patrimoniale dei titolari di incarichi politici e sulla re-

sponsabilità per il danno all'immagine della pubblica amministrazione. La nuova legge prevede anche codici di comportamento, introduce disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti e rafforza alcune disposizioni sul conflitto di interessi, sull'incompatibilità (con periodi di riposo obbligatori) e sui procedimenti disciplinari.

Per spezzare all'origine i legami tra politica e corruzione, nell'ambito della nuova legge il Governo ha adottato altri due decreti: **quello sull'incandidabilità dei condannati e quello sull'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni in seguito a condanne**. Il primo decreto (applicato nel caso della decadenza da senatore di Silvio Berlusconi in seguito alla condanna per frode fiscale) vieta di ricoprire cariche elettive e di governo a livello centrale e regionale in seguito a condanne definitive per reati di corruzione o altri reati contro la pubblica amministrazione e prevede termini di incandidabilità due volte più lunghi della corrispondente sanzione e comunque non inferiori a 6 anni.

Il secondo prevede l'inconferibilità e l'incompatibilità (temporanee o permanenti, a seconda del tipo di sanzione) di incarichi presso le pubbliche amministrazioni in seguito a condanne definitive o non definitive per i reati contro la pubblica amministrazione, compresa la corruzione.

## Whistleblowing, un protocollo Anac tutela il dipendente che segnala gli illeciti

La legge anticorruzione introduce per la prima volta disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite, diffamazione o violazione della vita privata. Le denunce sono rivolte al superiore gerarchico, all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti. L'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso. "Queste disposizioni hanno però un carattere piuttosto generico e non esaustivo, poiché non coprono tutti gli aspetti della segnalazione o tutti i tipi di tutela da concedere in queste circostanze – scrive la Commissione Europea nella sua Relazione sulla lotta alla corruzione in Italia - Non è inoltre contemplato il whistleblowing nel settore privato. Per la piena funzionalità del dispositivo di tutela dei segnalanti, sono ancora necessarie altre misure, tra cui precisazioni sui canali di segnalazione, dispositivi di protezione e campagne di sensibilizzazione". Di recente è nato **il portale italiano di Alac, il sistema per segnalare casi di corruzione, promosso da Transparency International**, organizzazione no profit presente in più di 80 Paesi nel mondo. L'indirizzo è [www.transparency.it/alac](http://www.transparency.it/alac): il sito permette di segnalare in forma anonima casi di corruzione e fornisce assistenza su come comportarsi e chi contattare. Il servizio italiano, che si intitola "Allerta anticorruzione - Alac", fa parte del progetto Speak Up cofinanziato dal Programma per la prevenzione e il contrasto della criminalità dell'Unione europea. E a fine ottobre, **l'Anac ha aperto un canale privilegiato a favore di chi, per segnalare gli illeciti, scelga di rivolgersi all'Autorità** e non alle vie interne stabilite dalla Pubblica Amministrazione di appartenenza.

È stato istituito un protocollo riservato dell'Autorità, in grado di garantire la necessaria tutela del pubblico dipendente: saranno assicurati la riservatezza sull'identità del segnalante e lo svolgimento di un'attività di vigilanza, al fine di contribuire all'accertamen-

to delle circostanze di fatto e all'individuazione degli autori della condotta illecita. Quest'attività consentirà all'Autorità di valutare la congruenza dei sistemi stabiliti da ciascuna Pubblica Amministrazione a fronte delle denunce del dipendente con le direttive stabilite [nel Piano Nazionale Anticorruzione](#) ed evitare, in coordinamento con il Dipartimento per la funzione pubblica, il radicarsi di pratiche discriminatorie nell'ambito di eventuali procedimenti disciplinari. L'indirizzo mail per le segnalazioni è [whistleblowing@anticorruzione.it](mailto:whistleblowing@anticorruzione.it).

E presto questa mail potrà raccogliere anche le segnalazioni provenienti dalle Università italiane, grazie ad un accordo con Libera che ha lanciato qualche giorno fa una petizione-appello affinché i Rettori dei 66 atenei pubblici italiani favoriscano le denunce protette e creino un contatto diretto con l'Autorità nazionale anticorruzione per la registrazione delle segnalazioni. Anche l'orizzonte universitario del nostro Paese, infatti, non brilla per trasparenza: Transparency International, nel suo ultimo report sull'educazione scolastica, riporta il caso italiano come esempio di radicato familismo all'interno degli atenei. Una ricerca italiana focalizzata sul decennio 2000-2010 ha scoperto, su 57 Università, 18 casi di assunzione o promozione all'interno degli Atenei di parenti di un Rettore o di un preside di Facoltà. Dati sottostimati, secondo i ricercatori, perché non tengono conto dei molti casi in cui i soggetti riescono a fare assumere coniugi e parenti prima ancora di assumere le cariche più alte dell'Ateneo. Il coordinatore nazionale di Libera Enrico Fontana ha spiegato: "Le università devono concedere una protezione efficace a chi denuncia episodi d'illegalità che avvengono al loro interno, incoraggiando la segnalazione di pratiche illegali e predisponendo massime tutele per chi ha il coraggio di parlare". La campagna, promossa da Libera e Gruppo Abele, è

sostenuta anche da Cgil, Cittadinanzattiva, LINK Coordinamento universitario, Unione degli Studenti, Rete della Conoscenza, Forum Nazionale Giovani, Centro

Iniziativa Democratica Insegnanti, Movimento Studenti di Azione Cattolica e Federazione Universitaria Cattolica Italiana.

### Tutto risolto con la nuova legge? Restano fuori conflitto d'interesse e prescrizione

**Restano ancora una serie di problemi che la nuova legge lascia irrisolti:** non si modifica la disciplina della prescrizione, né la normativa penale sul falso in bilancio o sull'autoriciclaggio e non si introduce il reato per il voto di scambio.

Il nuovo testo frammenta inoltre le disposizioni di diritto penale sulla concussione e la corruzione, rischiando di dare adito ad ambiguità nella pratica e di limitare ulteriormente la discrezionalità dell'azione penale. Sono poi ancora insufficienti le nuove disposizioni sulla corruzione nel settore privato e sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

**Conflitto di interesse, non sono in essere specifici dispositivi di verifica.** L'introduzione di codici di comportamento per le cariche elettive, insieme a disposizioni regolamentari sulle sanzioni applicabili in caso di violazione, permetterebbe di innalzare gli standard di integrità e responsabilità e di prevedere sanzioni non penali per una più ampia gamma di comportamenti non etici dannosi per l'interesse pubblico. Successivamente all'adozione della legge anticorruzione, il Governo ha emanato il decreto legislativo del 14 marzo 2013 sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni che incombono alle pubbliche amministrazioni, in forza del quale i titolari di cariche elettive e di Governo, e loro familiari fino al secondo grado, hanno l'obbligo di rendere pubblica la propria situazione patrimoniale. Ma il quadro giuridico non è chiaro rispetto ad un dispositivo di verifica professionale indipendente e a un corrispondente sistema di sanzioni dissuasive da far scattare in caso di violazione delle norme sulle dichiarazioni patrimoniali e sul conflitto di interessi da parte dei pubblici

ufficiali a livello centrale, regionale e locale. Non è del tutto chiaro in che modo violazioni gravi di queste norme facciano scattare sanzioni adeguate, come il licenziamento, né in che modo le decisioni adottate in violazione di queste norme siano abrogate e il danno venga risarcito. Il GRECO ha sottolineato che "la problematica dei conflitti di interesse è una questione estremamente controversa in Italia e merita di essere verificata attentamente al fine di preservare la credibilità del sistema".

**Finanziamento ai partiti.** A dicembre 2013 il governo ha varato un decreto legge che prevede l'abolizione graduale, entro 3 anni del finanziamento pubblico ai partiti, sostituendolo con contribuzioni volontarie dei cittadini detraibili dalle tasse. Il decreto legge, che detta una serie di orientamenti per definire procedure rigorose su trasparenza, statuti e bilanci dei partiti, lascia però irrisolte alcune questioni poste dal GRECO riguardo al rigore dei dispositivi di controllo interno, alle soglie delle donazioni private e effetto dissuasivo delle sanzioni. Più di recente, alla Corte dei conti è stato affidato il compito di controllare il finanziamento dei gruppi politici regionali. Negli ultimi anni una serie di casi di corruzione ha portato alle dimissioni di leader e alte cariche di partito; molti di questi riguardavano il presunto uso illecito dei fondi del partito. Più di 30 deputati della precedente legislatura sono stati o sono attualmente indagati per reati collegati alla corruzione o per finanziamento illecito ai partiti: in alcuni casi le indagini o i procedimenti giudiziari sono ancora in corso, mentre in altri è stata emessa una condanna di primo grado. Alcuni processi si sono estinti per prescrizione o perché il reato è stato depenalizzato. A

volte la prescrizione è subentrata prima che i giudici potessero giungere a una sentenza definitiva.

**Termini di prescrizione.** La questione della prescrizione è un problema particolarmente serio ai fini delle indagini e dell'accertamento dei casi di corruzione in Italia. I termini di prescrizione previsti dalla disciplina italiana, sommati alla lunghezza dei processi e all'esistenza di un termine assoluto che non può essere interrotto o sospeso, hanno determinato e determinano tuttora l'estinzione di un gran numero di procedimenti. La revisione della normativa che regola attualmente la prescrizione rientra tra le raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio ha rivolto all'Italia a luglio 2013, quale fattore importante per rafforzare il quadro giuridico di contrasto della corruzione. Secondo uno studio di Transparency International del 2010 su come i termini di prescrizione influenzano le azioni giudiziarie relative ai casi di corruzione nell'Unione Europea, tra il 2005 e il 2010 circa un procedimento su 10 per reati di corruzione si è estinto per scadenza dei termini di prescrizione. Da allora la situazione non sembra essere migliorata, nonostante le preoccupazioni ripetutamente espresse [dal GRECO](#) e dall'OCSE tra il 2009 e il 2013. [Secondo uno studio del 2010](#), i procedimenti penali estinti in Italia per scadenza dei termini di prescrizione sono stati circa l'11,14% nel 2007 e il 10,16% nel 2008. Nello stesso periodo la media negli altri Stati membri dell'UE menzionati dallo studio andava dallo 0,1 al 2%. Secondo i dati OCSE, dal 2011 si sono estinti per scadenza dei termini di prescrizione 30 procedimenti per corruzione transazionale su 47 (ovvero oltre il 62%). Un impedimento alquanto preoccupante, contenuto nella normativa vigente, consiste nel fatto che i termini di prescrizione decorrono anche dopo la sentenza di condanna di primo grado (cioè fino alla sentenza definitiva): data la lunghezza dei procedimenti giudiziari, questo ha determinato situazioni di prescrizione anche dopo sentenze di condanna di primo grado.

La legge anticorruzione ha lasciato invariata la disciplina sulla prescrizione e il Ministero della Giustizia ha incaricato un gruppo di lavoro (la Commissione

Fiorella) di studiare la questione e individuare le opzioni di riforma della disciplina della prescrizione. [La commissione ha studiato l'impatto della prescrizione su una serie di cause tra il 2005 e il 2010](#) (studio condotto sulle principali procure italiane e pubblicato ad aprile 2013): si registra un lieve calo, inferiore al 3%, del tasso di prescrizione per i casi di corruzione (tasso ritenuto normale, giustificato in parte alla luce del principio di legalità). Secondo il GRECO il rischio di prescrizione per i reati di corruzione aumenta in realtà per effetto del metodo di calcolo dei termini di prescrizione combinato a altri fattori (ritardi e arretrati dei procedimenti penali, complessità dei casi di corruzione). Inasprire le sanzioni per determinati reati di corruzione non è di per sé una soluzione idonea; per affrontare il problema il GRECO auspica l'adozione di un piano con tempi e opzioni ben definiti.

**Italia non riconosce le lobby.** In Italia il lobbying, termine con cui si definiscono le attività di gruppi organizzati o dei loro rappresentanti volte ad influenzare le decisioni pubbliche, è un fenomeno estremamente diffuso ma al tempo stesso difficile da conoscere: tutti sanno che esiste, ma continua ad essere difficile, se non impossibile, affermare con precisione chi svolge tali attività, nei confronti di chi, con quali mezzi ed obiettivi.

La mancanza di trasparenza sul processo decisionale e su chi lo influenza, ha portato alla sovrapposizione nell'immaginario collettivo dei concetti di lobbying e di corruzione, quasi fossero sinonimi, e la professione del lobbista viene dipinta come il mero tentativo di alcuni soggetti più influenti e ricchi (case farmaceutiche e banche, solo per citarne alcuni) di aumentare la propria influenza politica. Anche i media, purtroppo, hanno contribuito spesso a promuovere quest'immagine oscura dei lobbisti, associandoli spesso a faccendieri o massoni, o trattando il lobbying sempre in relazione a scandali di corruzione.

Il [Report Lobbying e democrazia](#), pubblicato da Transparency International Italia, mira ad esaminare il fenomeno in Italia per valutare il livello di accesso da parte dei cittadini alle informazioni sui gruppi di

pressione (trasparenza), l'adeguatezza degli standard e comportamenti etici dei lobbisti e dei decisori pubblici (integrità) e l'eguaglianza di rappresentanza e partecipazione nel processo decisionale (parità di accesso). I risultati confermano l'assoluta debolezza del settore del lobbying in Italia: il livello di trasparenza

si attesta ad uno scarso 11%; un po' più elevata, ma comunque troppo bassa, è la percentuale di integrità, che raggiunge il 27%; infine la parità nelle opportunità di accesso ai processi decisionali pubblici riceve un punteggio di 22 su 100. Il voto complessivo assegnato al nostro paese è pari a 20 su 100.

### Gioie e dolori dell'Autorità nazionale anticorruzione

Nata come Civit (Commissione indipendente per la trasparenza delle amministrazioni pubbliche), a marzo 2014 la struttura è stata trasformata in Autorità indipendente anticorruzione (Anac), con a capo il magistrato Raffaele Cantone: un passaggio legato a parametri richiesti a livello internazionale, sancito dal decreto "Del Fare". A giugno un altro passaggio ha accentrato in capo all'Anac le funzioni di vigilanza sui contratti pubblici e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione: con il decreto legge n. 90 sulla riforma della PA, il Governo ha trasferito all'Anac anche le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp), nominando lo stesso Cantone a Commissario straordinario dell'Avcp. Entro il 31 dicembre 2014 Cantone dovrà presentare al Presidente del Consiglio dei Ministri un piano per la definitiva soppressione dell'Avcp e per il relativo trasferimento di funzioni e competenze, così come definiti dal Codice dei contratti pubblici, ovvero:

- vigilanza sul rispetto delle regole della concorrenza e dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di gara, nonché di economica ed efficiente esecuzione dei contratti;
- segnalazione al Governo e al Parlamento dei fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui contratti pubblici;
- proposte al Governo delle modifiche occorrenti in relazione alla disciplina sui contratti pubblici;
- accertamenti ispettivi;

• erogazione di sanzioni pecuniarie ed interdittive. Strategico il trasferimento all'Anac delle funzioni di gestione della Banca dati nazionale sui contratti pubblici (BDNCP) istituita nel 2012 in seno all'Avcp come unica banca dati centralizzata di tutti i dati concernenti le Amministrazioni aggiudicatrici, le gare d'appalto indette da ciascuna Amministrazione, le imprese concorrenti, i contratti stipulati. Ma il sistema degli appalti pubblici va rinnovato e per questo si attende il recepimento delle nuove Direttive Comunitarie sui contratti pubblici varate quest'anno. L'Anac valuta performance e trasparenza delle amministrazioni pubbliche e ha compiti di prevenzione della corruzione. Prevenzione che si gioca soprattutto sulla trasparenza: tutti gli enti pubblici devono dotarsi di un responsabile anticorruzione e devono adottare un piano triennale di prevenzione della corruzione che entro il 31 gennaio 2014 doveva essere inviato all'Anac (molti gli inadempienti, soprattutto tra gli enti più grandi). Dai Comuni ai Ministeri, sono circa 20.000 gli enti che fanno riferimento all'Anac, tra enti centrali, territoriali, scuole, Asl, società economiche partecipate; escluse le partecipate quotate in Borsa, la Corte Costituzionale, la Corte dei Conti e alcune agenzie fiscali. Il budget dell'Anac è composto da fondi statali pari a 4,5 milioni l'anno. Il governo indica i nomi dei commissari, che devono poi essere validati dalle commissioni Giustizia e Affari costituzionali, quindi con procedura parlamentare. I punti deboli. Il vero aspetto di debolezza di questa

Authority è il versante repressivo: non è chiaro chi debba iniziare la procedura sanzionatoria. L'Anac ha predisposto un piano nazionale anticorruzione, basato sulla valutazione del rischio di corruzione, che si concentra sulle misure preventive e di trasparenza all'interno della PA, includendo anche misure che facilitano l'individuazione di pratiche corruttive. Ha stabilito poi le linee guida a cui gli enti pubblici dovrebbero uniformarsi: tra i parametri cardine, per esempio, la rotazione triennale dei dirigenti negli uffici sensibili, dall'ufficio gare all'ufficio acquisti. Fino a poco tempo fa l'ente che non ottemperava a quest'indicazione non rischiava nulla (l'ultimo rapporto Anac dava in regola solo il 20%). Ma il 30 settembre 2014 l'Anac ha pubblicato il Regolamento per l'esercizio del potere sanzionatorio per l'omessa adozione dei Piani Triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento. L'Autorità applica una sanzione amministrativa tra i 1000 euro e i 10.000 euro al soggetto che omette l'adozione di queste misure.

Resta qualche lacuna a livello di amministrazione lo-

cale. Il Rapporto del 2012 della commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella PA individua proprio nelle amministrazioni locali uno dei principali fattori di rischio, soprattutto per quanto riguarda i legami tra amministrazione e politica (in particolare in materia di pianificazione urbanistica) e tra amministrazione e settore privato (maggior ricorso all'esternalizzazione e alle procedure negoziate per effetto della crisi), e alla mancanza di chiarezza nella ripartizione delle competenze tra i vari livelli di Governo. La commissione ha proposto una serie di misure correttive: definire chiaramente le competenze tra consigli regionali e enti amministrativi, garantire maggiore trasparenza e disciplina nell'attuazione delle procedure amministrative, potenziare i meccanismi di controllo interno e dare priorità ai settori più a rischio, come la pianificazione urbanistica. La legge anticorruzione ha vietato, per esempio, i doppi incarichi per gli amministratori locali dando all'Anac il compito di valutare l'incompatibilità. Ma in caso di segnalazione può scattare al massimo un richiamo.

## Appalti pubblici, il "tesoro" della corruzione è nelle infrastrutture

Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano circa il 15,9% del PIL italiano. Nello stesso anno il valore delle gare d'appalto pubblicate nella Gazzetta Ufficiale in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 18,3%. In Italia il ricorso a procedure negoziate (soprattutto senza pubblicazione del bando) è più frequente della media: nel 2010 rappresentava infatti il 14% del valore dei contratti, contro il 6% della media dell'Unione. Questo fattore aumenta il rischio di condotte corrotte e fraudolente. Secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013, per gli italiani la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (70% dei rispondenti italiani

contro il 56% della media UE) e negli appalti gestiti dagli enti locali (69% dei rispondenti italiani contro il 60% della media UE). I cittadini italiani ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (38%).

**Il settore delle infrastrutture è quello in cui la corru-**

**zione degli appalti pubblici risulta più diffusa** (le risorse in gioco sono cospicue): secondo studi empirici, in Italia la corruzione risulta particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi. La Corte dei conti ha più volte constatato la correttezza della gara, il rispetto delle procedure e l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta più vantaggiosa, mentre la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella fase di esecuzione. La Corte dei conti ha fatto presente una carenza dei propri poteri di controllo: la Corte non può infatti eseguire controlli ad hoc senza preavviso, il che si ripercuote negativamente sul tasso di accertamento delle irregolarità.

[Solo nelle grandi opere pubbliche la corruzione \(comprese le perdite indirette\) è stimata al 40%](#) del valore totale dell'appalto. Grandi opere di costruzione come quelle per la ricostruzione dell'Aquila dopo il terremoto del 2009, per l'Expo Milano 2015 o per la Tav (linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione) sono viste come particolarmente esposte al rischio di distrazione di fondi pubblici e infiltrazioni criminali. L'alta velocità è tra le opere infrastrutturali più costose e criticate per gli elevati costi unitari rispetto a opere simili. Secondo gli studi, l'alta velocità in Italia è costata 47,3 milioni di euro al chilometro nel tratto Roma-Napoli, 74 milioni di euro tra Torino e Novara, 79,5 milioni di euro tra Novara e Milano e 96,4 milioni di euro tra Bologna e Firenze, contro gli appena 10,2 milioni di euro al chilometro della Parigi-Lione, i 9,8 milioni di euro della Madrid-Siviglia e i 9,3 milioni di euro della Tokyo-Osaka. In totale il costo medio dell'alta velocità in Italia è stimato a 61 milioni di euro al chilometro. Differenze notevoli di costo che non possono non far

pensare ad una cattiva gestione o irregolarità delle gare per gli appalti pubblici.

Nell'ultimo anno l'Italia sta prestando una crescente attenzione a questi problemi ed è intervenuta con alcune leggi, come la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari degli appalti pubblici, promuovendo nuovi progetti per rintracciare le operazioni finanziarie e prevenire le infiltrazioni mafiose o sviluppando la capacità del [Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere](#). La legge anticorruzione ha introdotto ulteriori misure, come l'obbligo per tutte le amministrazioni di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, di indicare la ripartizione dei costi delle opere e dei servizi pubblici e di fornire informazioni dettagliate sulle gare in corso e già concluse.

La legge prevede anche una banca dati sugli appalti pubblici e l'obbligo per i prefetti di istituire elenchi di operatori economici non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, misura in fase di attuazione. Il 30 settembre scorso l'Anac ha sottoscritto con il Dipartimento Politiche Europee un **Protocollo d'intesa per avviare una collaborazione stabile in tema di Appalti Pubblici**.

L'accordo prevede la gestione congiunta delle attività connesse alla Presidenza italiana del Public Procurement Network, la rete europea per gli appalti pubblici creata per favorire la cooperazione informale tra le amministrazioni nazionali competenti in materia per lo scambio di informazioni e best practices. Il Protocollo, inoltre, sancisce la collaborazione nella fase di esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione Europea e nella fase di trasposizione degli stessi nell'ordinamento nazionale, con particolare riferimento all'attività di recepimento delle nuove direttive in materia di appalti pubblici e concessioni.

## Nel privato fila tutto liscio?

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

Quanto alle disposizioni sulla contabilità delle imprese, il GRECO ha fatto presente che il sistema contabile italiano non ottempera ai requisiti in materia di con-

tabilità previsti dalla convenzione penale sulla corruzione e dalla convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa. Questo si palesa, in particolare, con riguardo alle condizioni/soglie di responsabilità, alla copertura limitata dei requisiti in materia di revisione dei conti (circostritta alle società quotate in Borsa, alle aziende statali e alle imprese di assicurazione), alla determinazione delle pene e alle disposizioni relative agli autori del reato di falso in bilancio. [Per quanto riguarda la corruzione transnazionale, l'Italia vanta un quadro esaustivo e profonde notevoli sforzi per indagare e perseguire questi reati](#). Le presunte pratiche corruttive recentemente oggetto di indagine nei settori dell'energia e della difesa oltre i confini nazionali, se da un lato attestano che il fenomeno è ancora vivo, dall'altro dimostrano che gli organismi di contrasto stanno facendo sforzi credibili per individuare e investigare queste pratiche. L'OCSE insiste sulle falle ancora presenti nel regime sanzionatorio, constatando (a dicembre 2011) che sebbene fossero stati avviati procedimenti a carico di 60 imputati e 9 casi fossero in fase di indagine, alla fine erano state imposte pene solo a carico di 3 persone giuridiche e di 9 persone fisiche, con patteggiamento nella totalità dei casi. L'OCSE ha fatto presente che molti procedimenti a carico di persone giuridiche si erano estinti per scadenza dei termini di prescrizione.

## Come procedere in futuro? La Commissione suggerisce la strada

Secondo la Commissione Europea la nuova legge anticorruzione ha segnato un importante passo in avanti per l'Italia, mettendo l'accento sulle politiche di prevenzione mirate a potenziare la responsabilità dei pubblici ufficiali e della classe politica e a riequilibrare

il peso che gravava quasi solo su forze dell'ordine e magistratura. Tuttavia la corruzione in Italia rimane un problema serio e lo dimostrano i continui scandali sia sul piano politico (l'ultima ondata ha coinvolto quasi tutti i consigli regionali), sia sul piano imprendi-

toriale (Expo e Mose per citare i casi più eclatanti). “Il regime restrittivo della prescrizione continua a ostacolare l'accertamento nel merito dei casi di corruzione e - secondo Bruxelles - la disciplina sul conflitto di interessi e sui finanziamenti ai partiti politici è sotto certi aspetti insoddisfacente.

Gli appalti pubblici e il settore privato continuano a essere settori a rischio, malgrado le misure adottate. Occorrono ulteriori sforzi per garantire un'applicazione e un monitoraggio efficaci del quadro legislativo anticorruzione, compresi i decreti legislativi, in modo da garantire un impatto sostenibile sul campo”.

La Commissione suggerisce di dare maggiore attenzione ad alcuni aspetti:

- rafforzare il regime di integrità per le cariche elettive e di governo nazionali, regionali e locali, anche con codici di comportamento completi, strumenti adeguati di rendicontazione e sanzioni dissuasive in caso di violazione. Vagliare l'opportunità di spronare i partiti politici ad adottare codici di comportamento e di promuovere patti deontologici tra partiti e gruppi politici. Astenersi dall'adozione di leggi ad personam. Rafforzare il quadro giuridico e attuativo sul finanziamento ai partiti politici, soprattutto per quanto riguarda le donazioni, il consolidamento dei conti, il coordinamento e adeguati poteri di controllo sul finanziamento dei partiti e l'applicazione di sanzioni dissuasive;
- colmare le lacune della disciplina della prescrizione, come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia a luglio 2013 nel quadro del semestre europeo, vagliando la modifica della normativa sulla decorrenza dei termini di prescrizione (anche escludendo le istanze d'appello dai termini di prescrizione) e l'adozione di norme più flessibili sulla sospensione e sull'interruzione. Valutare il rischio

di prescrizione per i procedimenti in corso per reati di corruzione e dare priorità ai procedimenti che presentano tale rischio;

- estendere i poteri e sviluppare la capacità dell'autorità nazionale anticorruzione CIVIT in modo che possa reggere saldamente le redini del coordinamento e svolgere funzioni ispettive e di supervisione efficaci, anche in ambito regionale e locale. Garantire un quadro uniforme per i controlli interni e affidare la revisione contabile della spesa pubblica a controllori esterni indipendenti a livello regionale e locale, soprattutto in materia di appalti pubblici. Garantire un sistema uniforme, indipendente e sistematico di verifica del conflitto di interessi e delle dichiarazioni patrimoniali dei pubblici ufficiali, con relative sanzioni deterrenti;
- rendere più trasparenti gli appalti pubblici, prima e dopo l'aggiudicazione, come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia a luglio 2013 nel quadro del semestre europeo.

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

### REDAZIONE

Obiettivo Europa - è l'inserto della newsletter di Consumers' Forum Dialogo Aperto, supplemento alla testata Help Consumatori.

Direttore Responsabile: Antonio Longo

Per Help consumatori: Antonella Giordano  
Editore: Consumedia S.c.a.r.l. - Via dei Liburni 2 00185  
Roma RM - P.IVA 08759041000  
Reg. Trib. di Roma Sez. Stampa  
n. 260/06 del 27 Giugno 2006

Responsabile  
Consumers' Forum: Alessandra Piloni  
Web master: Giacomo D'Orazio  
Grafica: Valentina D'Angelo