

[salta al contenuto](#)

Sei qui [Home](#) » [Itinerari a tema](#) » [Lotta alla criminalità](#) » [Rapporto sulla corruzione](#)

## Rapporto sull'Italia adottato dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)

Strasburgo 2 luglio 2009

**Greco Eval I/II Rep (2008) 2E**

**Prima e seconda serie di valutazione congiunta**

**Rapporto di valutazione sull'Italia adottato dal GRECO alla sua 43° Riunione Plenaria**

(Strasburgo, 29 giugno – 3 luglio 2009)

**Sommario:**

### PREMESSA

#### I. SITUAZIONE DELLA POLITICA ANTI-CORRUZIONE IN ITALIA

a. [Descrizione della situazione](#)

b. [Analisi](#)

#### II. INDIPENDENZA, SPECIALIZZAZIONE E MEZZI DISPONIBILI PER GLI ORGANI NAZIONALI IMPEGNANTI NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

a. [Descrizione della situazione](#)

b. [Analisi](#)

#### III. ENTITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE IMMUNITÀ

a. [Descrizione della situazione](#)

b. [Analisi](#)

#### IV. PROVENTI DELLA CORRUZIONE

a. [Descrizione della situazione](#)

b. [Analisi](#)

#### V. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CORRUZIONE

a. [Descrizione della situazione](#)

b. [Analisi](#)

#### VI. PERSONE GIURIDICHE E CORRUZIONE

a. [Descrizione della situazione](#)

b. [Analisi](#)

### CONCLUSIONI

1. L'Italia è entrata a far parte del GRECO il 30 giugno 2007, ovvero dopo la chiusura della prima e seconda serie di valutazione del GRECO. Pertanto l'Italia è stata sottoposta ad una procedura di valutazione congiunta riguardante i temi sia del primo che del secondo round di valutazione (vedi paragrafo 3 qui di seguito). Il gruppo di valutazione GRECO (di seguito denominato "GET") era composto da Alastair Brown Advocate Depute, della Advocate Deputes' Chambers, Crown Office (Regno Unito), Silvio CAMILLERI, Attorney General, Attorney General's Office (Malta), Jane LEY, Deputy Director, US Office of Government Ethics (Stati Uniti d'America) et Cjerkoslav VUKOVIC Advisor to the Minister of Security, Council of Ministers, Ministry of Security (Bosnia-Erzegovina). Il GET ha ricevuto il sostegno di Wolfgang RAU, Executive Secretary del GRECO e di Laura SANZ-LEVIA del Segretariato del GRECO. Il gruppo è stato in Italia dal 13 al 17 ottobre 2008. Prima della visita gli esperti del GET hanno ricevuto le risposte ai questionari di Valutazione (Greco Eval I-II (2008) 3E Eval – Serie 1 e Greco Eval I-II (2008) 3E Eval II – Serie 2) e le copie della relativa legislazione ed altra documentazione.

2. Il GET ha incontrato giudici, procuratori e funzionari di polizia di Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato. Inoltre il GET ha incontrato rappresentanti delle seguenti istituzioni: Ministero della Giustizia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Pubblica Amministrazione ed Innovazione, Ministero dell'Economia e Finanze (compresi funzionari dell'Unità di informazioni finanziarie), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Parlamento (Giunte Immunità del Senato e della Camera dei Deputati), Commissione sull'accesso alle informazioni amministrative, Difensore Civico (Roma), Agenzia delle Entrate e Corte dei Conti. Infine il GET ha incontrato rappresentanti delle seguenti istituzioni non governative: Trasparenza Internazionale, Confederazione degli Industriali (Confindustria), Camera di Commercio, avvocati, notai, commercialisti e revisori dei conti privati, sindacati, docenti universitari e giornalisti.

3. Conformemente all'Articolo 10.3 d del suo Statuto, il GRECO ha stabilito che:

La prima serie della Valutazione avrebbe affrontato i seguenti temi:

Indipendenza, specializzazione e mezzi disponibili agli organi nazionali impegnati nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione(1): Principio Guida 3 (di seguito "GPC 3": autorità incaricate di prevenire, investigare, perseguire e giudicare reati di corruzione: status giuridico, poteri, mezzi di raccolta delle prove, indipendenza ed autonomia); Principio Guida 7 (di seguito "GPC 7": persone o organi specializzati che si occupano di corruzione, mezzi a loro disposizione);

Dimensione e portata delle immunità(2): Principio Guida 6 (di seguito "GPC 6": immunità rispetto ad indagine, perseguimento o giudizio sulla corruzione); e

La seconda serie della Valutazione avrebbe affrontato i seguenti temi:

Proventi della corruzione (3): Principio Guida 4 (sequestro e confisca di proventi della corruzione) e 19 (connessioni tra la corruzione ed il riciclaggio di denaro sporco/criminalità organizzata), unitamente, per i membri che hanno ratificato la Convenzione penale sulla Corruzione (ETS N. 173) agli articoli 19.3, 13 e 23 della Convenzione;

Pubblica amministrazione e corruzione (4): Principio Guida 9 (pubblica amministrazione) e 10 (funzionari pubblici);

Persone giuridiche e corruzione (5): Principio Guida 5 (persone giuridiche) e 8 (legislazione in materia fiscale), unitamente, per i membri che hanno ratificato la Convenzione penale sulla corruzione (ETS N. 173), agli articoli 14, 18 e 19.2 della Convenzione. L'Italia ha firmato la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (ETS n. 173) e la Convenzione civile sulla Corruzione (ETS N. 174). In ogni caso nessuno di questi strumenti è stato ad oggi ratificato.

4. Il presente rapporto è stato redatto in base alle risposte ai questionari ed alle informazioni fornite durante la visita sul posto. L'obiettivo principale del rapporto è valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità italiane al fine di conformarsi ai requisiti derivanti dalle disposizioni di cui al paragrafo 3. Il rapporto presenta – per ciascun tema – una descrizione della situazione, seguita da un'analisi critica. La conclusione comprende una lista di raccomandazioni adottate dal GRECO e rivolte all'Italia al fine di migliorare il suo grado di ottemperanza alle disposizioni in esame.

## I. SITUAZIONE DELLA POLITICA ANTI-CORRUZIONE IN ITALIA

### a. Descrizione della situazione

#### Percezione della corruzione

5. In base ad uno studio del 2007 sul fenomeno della corruzione in Italia, che è stato effettuato dall'Alto Commissario anticorruzione, la corruzione nella pubblica amministrazione è molto diffusa e favorita da alcune caratteristiche specifiche del sistema amministrativo italiano, come un meccanismo di reclutamento e promozione alquanto oscuro ed inefficiente. Lo studio dell'Alto Commissario si riferisce anche ad altre ricerche che sottolineano che, in Italia la corruzione è profondamente radicata in vari settori della pubblica amministrazione, della società civile e del settore privato: il pagamento di tangenti sembra essere una prassi comune per ottenere licenze ed autorizzazioni, appalti pubblici, transazioni finanziarie, per facilitare il superamento di esami universitari, per praticare la medicina, per concludere accordi nel mondo del calcio, ecc.(6)

6. Un altro studio dell'Alto Commissario anticorruzione pubblicato nel giugno 2006, riconosce che ci sono motivi sufficienti per ritenere che esistano collegamenti tra la corruzione e la criminalità organizzata, in particolare, a livello locale e nelle regioni meridionali dell'Italia (area del Mezzogiorno). Analogamente alcuni settori dell'amministrazione pubblica sono più colpiti di altri, soprattutto quelli in cui l'influenza dei funzionari locali sulle decisioni di natura economica è relativamente elevata. Lo studio mette in evidenza alcuni settori della pubblica amministrazione in cui il rischio è particolarmente alto, in particolare la pianificazione edilizia, l'ambiente (come mostrato per esempio nei processi di gestione dei rifiuti in particolare nell'area di Napoli), appalti per forniture (fondi nazionali e fondi di coesione e strutturali dell'UE), settore della sanità, giudiziario (un aumento del 65% di casi di corruzione denunciati nell'ambito del settore giudiziario è stato rilevato tra il 2005 ed il 2006), ecc.(7)

7. L'Italia è al 55° posto su 180 paesi nell'indice di Transparency International del 2007 (e al 26° posto tra i 31 paesi europei), con un punteggio di 4.8 su 10 (rispetto al 5.2 su 10 nell'indice del 2007).(8) Una rappresentanza di Transparency International esiste in Italia dal 1996.

#### Principali iniziative anticorruzione

8. L'Italia non ha un programma anticorruzione specificamente coordinato. In ogni caso, le autorità hanno fatto riferimento ad una serie di misure che si ritiene abbiano avuto un impatto significativo in questo settore quali l'introduzione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (comprese sia sanzioni per reati commessi dalla società, che incentivi per dotarsi di schemi di autoregolamentazione di prevenzione della corruzione/etici), l'istituzione di un servizio specializzato anticorruzione, ecc.

9. In particolare l'Alto Commissario anticorruzione è stato creato nel 2003 ed ha iniziato ad operare nel 2004. L'Alto Commissario ha ricevuto un triplice compito: 1) revisione regolare degli strumenti giuridici e delle prassi amministrative nella prevenzione e nel contrasto della corruzione; 2) individuazione di aree di criticità; 3) valutazione del grado di vulnerabilità della pubblica amministrazione rispetto alla corruzione ed alla condotta criminale associata. L'Alto Commissario è stato inoltre autorizzato ad effettuare indagini amministrative di accertamento dei fatti (d'ufficio o a richiesta di un organo di pubblica amministrazione), condurre analisi e studi sul problema della corruzione e monitorare le procedure contrattuali e di spesa al fine di prevenire l'uso scorretto di denaro pubblico. Nel giugno 2008, come parte di un piano governativo formulato per razionalizzare la spesa pubblica e riorganizzare le strutture amministrative, l'Alto Commissario anticorruzione è stato abolito a decorrere dal 25 agosto 2008 (9). Ai sensi del Decreto del Primo Ministro, le funzioni dell'Alto Commissario anticorruzione sono state, il 2 ottobre 2008, trasferite al Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT) nell'ambito del Ministero della Pubblica amministrazione ed innovazione – Dipartimento della Pubblica amministrazione (presso la Presidenza del Consiglio de Ministri).

#### Legislazione penale

10. L'Italia ha firmato, ma non ancora ratificato, la Convenzione penale e civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa (rispettivamente ETS 173 e 174). L'Italia è parte della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali. L'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.(10)

11. La corruzione di un pubblico ufficiale o di una persona incaricata di un pubblico servizio è perseguita penalmente ai sensi degli articoli 321 e 322 (corruzione attiva) e degli articoli 318 e 319 (corruzione passiva) del Codice Penale. La pena per la corruzione attiva e passiva va da 6 mesi a 3 anni (atti leciti) e da 2 a 5 anni (atti illeciti: omissione o rinvio di atti di ufficio o atti in violazione dei doveri d'ufficio), rispettivamente. In entrambi i casi, le sanzioni applicabili possono essere ridotte di un terzo se l'offerta o la promessa del vantaggio indebito non è accettato. La pena per la corruzione passiva connessa ad atti illeciti deve essere aumentata se la corruzione ha luogo nell'esercizio di funzioni giudiziarie (articolo 319ter, Codice Penale) o se la corruzione ha come risultato il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti con la pubblica amministrazione (art. 319bis, Codice Penale). Per quanto riguarda la relativa prescrizione per questo tipo di reati, l'ordinamento è stato rivisto nel 2005 con il risultato che la prescrizione per alcuni tipi di reati di corruzione è aumentata, mentre per altri è diminuita. Pertanto la prescrizione per il reato di corruzione passiva per atti di ufficio è stata aumentata da 5 a 6 anni, mentre quella per corruzione passiva aggravata con riferimento ad atti giudiziari è stata aumentata da 15 a 20 anni. D'altro canto la prescrizione per il reato di corruzione passiva in relazione ad atti contrari ai doveri di ufficio è stata diminuita da 10 anni a 5 anni, mentre quella per la corruzione passiva non aggravata in relazione ad atti giudiziari è stata ridotta da 10 a 8 anni.

12. Inoltre, la legislazione italiana persegue penalmente il reato di estorsione o “concussione”, ovvero casi in cui un pubblico ufficiale abusa delle sue funzioni o del suo potere per obbligare o indurre l’individuo a fornire indebitamente o promettere denaro o altri beni per sé o per terzi. Questo reato è punito con la reclusione del pubblico ufficiale da quattro a dodici anni (articolo 317, Codice Penale). Quando hanno luogo casi di “concussione”, l’individuo che è stato oggetto di estorsione è considerato una vittima. La prescrizione per questo reato è stata diminuita da 15 anni a 12 anni.

13. La corruzione nel settore privato è prevista dall’articolo 2635 del Codice Civile (come emendato dal Decreto Legislativo 61/2002) che può punire – con la reclusione fino a 3 anni – dirigenti, direttori generali, direttori responsabili della redazione di bilanci patrimoniali revisori dei conti e liquidatori che, ricevendo o accettando la promessa di un beneficio, agiscono o si astengono dall’agire in violazione dei loro doveri, a condizione che venga causato danno alla persona giuridica. La stessa pena si applica a coloro che danno o promettono il beneficio alle suddette persone. La pena è raddoppiata quando si applica ad una società quotata in borsa. Il reato non è punibile d’ufficio, ma su querela della vittima.[\(11\)](#)

14. Il millantato credito non è perseguibile penalmente in Italia.[\(12\)](#)

15. Il perseguimento penale del riciclaggio è previsto dagli articoli 648 bis e 648 ter del Codice Penale (per i dettagli vedi paragrafo 78).

16. La legislazione italiana prevede la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche che è stata introdotta per i reati di corruzione pubblica nel 2001 (Decreto Legislativo 231/2001) ed il riciclaggio di denaro sporco nel 2006 (Legge 146/2006), rispettivamente – per ulteriori dettagli, vedi paragrafi da 164 a 172. Secondo l’articolo 4 del Decreto Legislativo 231/2001, le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili di reati di corruzione commessi all’estero a condizione che (i) la loro sede legale principale sia sul suolo italiano; (ii) L’Italia possa esercitare la sua competenza penale sul reato commesso all’estero; (iii) lo Stato sul cui territorio è stato commesso il reato non stia già perseguendo/giudicando detto reato.

17. Le norme della competenza penale italiana sono previste agli articoli da 6 a 10 del Codice Penale. Esse comprendono la competenza sugli atti commessi, in tutto o in parte, nel territorio dell’Italia (principio della territorialità) e gli atti commessi all’estero da cittadini italiani (a) quando per il reato è prevista una pena di almeno tre anni di reclusione; (b) in tutti gli altri casi, a discrezione del Ministro della Giustizia o previa richiesta o denuncia della vittima. Norme di competenza speciale si applicano a reati contro la pubblica amministrazione. In particolare ai sensi dell’articolo 7(4) del Codice Penale, l’Italia ha competenza su un cittadino o uno straniero per reati commessi da funzionari pubblici che hanno abusato dei loro poteri o che hanno violato i loro doveri; questa norma si applica a prescindere dal fatto che il reato sia stato commesso in parte o in tutto all’estero. La doppia incriminabilità non è un requisito per stabilire la competenza su un reato che ha luogo all’estero. Per quanto riguarda l’extradizione, ai sensi dell’articolo 13(4) del Codice Penale, è possibile estradare un cittadino italiano solo se ciò è previsto da un trattato internazionale sia di natura bilaterale che multilaterale (per esempio la Convenzione europea di estradizione ETS 024).

18. La partecipazione a criminalità organizzata è sia una circostanza aggravante, quando si tratta di organizzazioni di stampo mafioso (articolo 7(1) del Decreto Legislativo 152/1991) ed un reato separato di concorso ai sensi degli articoli 416 e 416bis del Codice Penale. La partecipazione ad un’organizzazione criminale può essere punito con una pena da 3 a 7 anni di reclusione. Un’organizzazione criminale è definita come un’associazione stabile costituita da tre o più persone (totalmente consapevoli della loro partecipazione) al fine di realizzare un progetto criminale nel tempo, ripartendo le attività penali dell’organizzazione tra i diversi membri; gli elementi di continuità delle attività penali, l’organizzazione strutturale minima e la consapevolezza degli individui che sono parte di un’associazione sono pertanto richiesti[\(13\)](#). La pena è più severa quando l’organizzazione criminale è di tipo mafioso (la definizione di “mafia” è contenuta nell’articolo 416bis del Codice Penale); in tali casi, la pena può arrivare fino a 12 anni di reclusione (se l’autore ha un ruolo di primo piano o di fondatore dell’organizzazione).

19. Le statistiche qui di seguito riflettono il numero di condanne per reati connessi alla corruzione nel periodo 1996-2006[\(14\)](#):

Numero di condanne per reati connessi alla corruzione nel periodo 1996-2006

Anno	Corruzione settore pubblico	Appropriazione indebita	Abuso di ufficio	Concussione
1996	1159	608	1305	555
1997	991	508	920	271
1998	1002	470	839	329
1999	584	447	470	225
2000	988	547	336	291
2001	345	417	166	195
2002	495	389	113	194
2003	272	484	229	159
2004	239	325	115	195
2005	342	332	96	112
2006	186	210	45	53

## b. Analisi

20. Malgrado l’evidente impegno di giudici e procuratori nell’affrontare efficacemente casi di corruzione c’è stato un ampio consenso condiviso tra gli interlocutori del GET (sia da parte della società civile che degli organi governativi) sul fatto che la corruzione in Italia è endemica e diffusa. Questa percezione è supportata da molti studi scientifici, che esaminano tra l’altro dati empirici riguardanti il numero di casi e la loro ripartizione (per settore di attività e per regione), nonché le tendenze riguardanti la corruzione. Le informazioni raccolte da questa ricerca suggeriscono che la corruzione non è confinata ad un’unica area di attività o territorio; in Italia, numerosi settori sono colpiti dal problema. L’Italia ha un numero consistente di casi di corruzione riguardanti figure politiche di primo piano, alti funzionari e leader di azienda. Ciò detto, numerose iniziative sono state prese negli ultimi decenni per arginare il fenomeno. In effetti,

dopo il boom post-industriale degli anni 60 e 70, l'Italia ha vissuto un periodo di espansione economica che ha alimentato le cattive prassi nello svolgimento della condotta di affari pubblici e privati, di lotte di potere e di corruzione politica. Il sistema è crollato all'inizio degli anni '90 a seguito del famoso scandalo di Tangentopoli e delle indagini anti-corruzione di Mani Pulite. Questa è stata la svolta per notevoli cambiamenti nell'arena anticorruzione; ha rappresentato il risveglio della società civile – che non era più disposta ad accettare i costi economici e sociali della corruzione – che ha sostenuto le iniziative ufficiali alla ricerca della legalità e della trasparenza negli affari pubblici.

21. È stato adottato un notevole arsenale legislativo (soprattutto negli anni '90) per porre in essere un contesto repressivo per la corruzione, compresa il perseguimento penale di nuove forme di criminalità che coinvolgono i pubblici ufficiali (Leggi 86/1990 e 181/1992 sugli emendamenti al Codice Penale riguardanti reati contro la pubblica amministrazione), l'introduzione della responsabilità societaria applicabile anche ai reati di corruzione, di uno speciale regime di confisca per i reati di corruzione, di un sistema di divieti professionali per le persone condannate che partecipano alle gare di appalti pubblici, ecc.; inoltre sono state rese più severe le norme quando i reati sono stati commessi in relazione alla criminalità organizzata (reati di stampo mafioso). Le statistiche fornite dalle autorità italiane riguardanti le condanne per reati connessi alla corruzione (vedi paragrafo 19), illustrano lo slancio degli anni 90, quando sono state svolte numerose inchieste anticorruzione ed i reati sono stati efficacemente puniti; esse indicano anche una nettissima diminuzione del numero delle condanne nel decennio attuale. L'interpretazione di queste statistiche è materia di dibattito, ma il GET ha avuto notizia di alcune preoccupazioni che sono sorte negli ultimi anni riguardo alle sfide emergenti nel contrasto alla corruzione, comprese le nuove e più complesse tecniche dei criminali per aggirare la legislazione, procedimenti che sono ripetutamente prescritti, ecc. In questo contesto, mentre la legislazione repressiva in vigore (ed il lavoro durissimo dei magistrati per applicarla) può avere avuto un effetto decisivo al momento della sua adozione, soluzioni e progetti a lungo termine più elaborati sembrerebbero necessari al momento, anche sviluppando meglio dei meccanismi anticorruzione preventivi.

22. Per quanto riguarda l'aspetto della prevenzione, i provvedimenti introdotti sono stati, ad avviso del GET, più timidi; deve essere fatto di più per lanciare efficacemente un programma anticorruzione sovrastante. Ciò richiede un approccio a lungo termine ed un impegno politico prolungato; il contrasto alla corruzione deve diventare un fatto culturale e non solo di regole. Le autorità, nelle loro risposte ai questionari di valutazione, hanno fatto riferimento alla creazione dell'Alto Commissario nel 2003 come un risultato fondamentale per quanto riguarda la prevenzione. L'Alto Commissario è stato abolito nell'estate 2008 ed i suoi compiti sono stati trasferiti al Servizio Anti-Corruzione e Trasparenza (SAeT) appena creato nell'ambito del Ministero della Pubblica Amministrazione ed Innovazione. Quest'ultimo Ministero ha posto come sua priorità principale lo sviluppo della cosiddetta "iniziativa trasparenza". Il GET rileva che l'"Iniziativa Trasparenza" finora si è concentrata sull'efficienza del settore pubblico. Sebbene queste siano settori che meritano attenzione, sarebbe utile dedicare delle riflessioni supplementari allo sviluppo di modelli di integrità/anti-corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione (per raccomandazioni specifiche in questo settore, vedi Tema V, paragrafi da 141 a 156). Per questo motivo, il GET spera che il SAeT sia in grado non solo di agire come istituzione di coordinamento delle varie attività anticorruzione delle autorità pubbliche, ma anche di spingere verso una politica anticorruzione coordinata, coerente ed efficace, e che tale politica trovi la posizione primigenia che indubbiamente merita nella riforma in atto per rilanciare l'integrità e la trasparenza del servizio pubblico.

23. Il GET inoltre riconosce il coinvolgimento e l'impegno del settore privato nel contrasto alla corruzione; questo coinvolgimento è autocritico e concreto. Il GET ha particolarmente apprezzato le iniziative, per esempio della Confederazione degli Industriali (Confindustria) e della Camera di Commercio – che il GET ha incontrato durante la visita sul posto – compresi tra l'altro la promozione di codici etici e di apparati interni di controllo da parte delle aziende italiane, il perseguimento di politiche che minacciano di espellere membri che pagano denaro alla mafia a fini di protezione (il cosiddetto pizzo), lo sviluppo di programmi di formazione e di materiale divulgativo riguardante i rischi della corruzione ed i modi per prevenirli, ecc. Questi tentativi di ripulire le operazioni commerciali hanno bisogno di essere sostenuti ed incoraggiati; il feedback reciproco ed i meccanismi di scambio di esperienze devono essere rafforzati tra il settore pubblico e privato affinché le loro attività siano rafforzati ed i risultati da loro conseguiti siano trasferiti al pubblico. Al riguardo, il GET desidera sottolineare che in un ambiente generalizzato di sfiducia pubblica e di scetticismo ed inerzia riguardo all'efficacia del contrasto alla corruzione, è fondamentale che i cittadini siano resi consapevoli delle misure adottate e dei risultati ottenuti; analogamente le politiche anticorruzione saranno efficaci solo se i pubblici funzionari a tutti i livelli sono coinvolti nel processo e ricevono informazioni precise sui relativi meccanismi anti-corruzione introdotti. Il GET raccomanda che il SAeT od altre autorità competenti, con la partecipazione della società civile, elaborino ed articolino pubblicamente una politica anticorruzione che prenda in considerazione la prevenzione, l'individuazione, l'investigazione ed il perseguimento della corruzione, e preveda il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia.

24. L'Italia ha firmato, ma non ratificato la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (ETS 173; di seguito "la Convenzione"). Il GET è stato informato che la legislazione che permetterà all'Italia di ratificare questo strumento è attualmente all'esame del Parlamento, ma i suoi interlocutori non hanno potuto fornire indicazioni su quando si dovrebbe concludere il processo. Poiché l'Italia ha sia firmato la Convenzione che introdotto la legislazione per rendere possibile la ratifica, l'unica reale domanda sulla ratifica da parte dell'Italia riguarda i tempi. Sebbene il GET si astenga, in queste circostanze, dal fare raccomandazioni, incoraggia l'Italia a completare il più presto possibile il processo legislativo che ha cominciato, affinché la Convenzione possa essere ratificata in tempi brevi.

25. Il GET si è imbattuto in numerosi dettagli relativi all'incriminazione dei reati di corruzione previsti dal Codice Penale che devono essere aggiustati per garantire la piena conformità della legislazione italiana con la Convenzione. Per esempio, il millantato credito non è perseguibile penalmente. Per quanto riguarda la corruzione opinioni contrastanti sono state espresse nel corso della visita in loco (nonché nelle risposte iniziali ai questionari di Valutazione fornite dalle autorità italiane) su se questo reato è perseguibile penalmente dalla legislazione italiana. La lettura della norma chiave riferita in questo settore, ovvero l'articolo 2635 del Codice Civile sulla violazione della fiducia, il GET ha rilevato alcuni importanti limiti, per esempio questa norma si riferisce esclusivamente ad un numero limitato di persone (posizioni manageriali, ma non ogni altro lavoratore o impiegato della società) ed il suo ambito è limitato a quei casi di corruzione che causano danno alla società. Il GET desidera sottolineare che rendere perseguibili penalmente tutte forme di corruzione conformemente agli standard internazionali sarebbe un chiaro segnale per il pubblico e la comunità internazionale che la corruzione è inaccettabile in Italia. Il GET ricorda che il recepimento e l'attuazione della Convenzione sono esaminati in approfonditamente dalla

terza serie della valutazione del GRECO alla quale l'Italia sarà sottoposta in una fase successiva. Per questo motivo, ed in linea con la prassi stabilita, il GET si astiene dal fare raccomandazioni al riguardo in questa fase.

26. Il GET rileva inoltre che alcuni degli interlocutori incontrati durante la visita sul luogo hanno detto che la legislazione italiana anticorruzione soffre di un numero confusamente elevato di testi legislativi (le disposizioni connesse alla corruzione sono disseminate nel Codice penale, nel Codice civile, nel diritto commerciale e tributario, ecc.) e ha espresso un desiderio di semplificazione di tutte queste norme in un'unica fonte giuridica. Altri non hanno percepito nessun problema in questo settore. Pur riconoscendo che l'organizzazione della sua legislazione è una questione di esclusiva competenza del Governo italiano, il GET raccomanda che la legislazione esistente e nuova che garantisce l'ottemperanza del diritto italiano ai requisiti della Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173) sia rivista per far sì che sia sufficientemente facile da consultare ed usare da parte degli operatori e degli organi giudiziari.

## **II. INDIPENDENZA, SPECIALIZZAZIONE E MEZZI DISPONIBILI PER GLI ORGANI NAZIONALI IMPEGNANTI NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE**

### **a. Descrizione della situazione**

Organi di contrasto della corruzione

Polizia

27. La polizia è responsabile del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza ed ha responsabilità sia di prevenzione che di indagine. Ci sono numerose forze di polizia in Italia, incaricate delle indagini su reati di corruzione, in particolare:

Arma dei Carabinieri (sotto il Ministero della Difesa) è una forza di polizia militare con una competenza generale sulle attività di contrasto su tutto il territorio nazionale; funziona come un organo di contrasto e una forza armata.

Polizia di Stato (sotto il Ministero dell'Interno) svolge prevalentemente attività di pubblica sicurezza nelle principali aree metropolitane. A livello centrale, è strutturata in diverse Direzioni specializzate in vari settori penali, compresa tra l'altro la criminalità organizzata (Direzione Centrale Anticrimine), terrorismo (Direzione Centrale Polizia Anti-terrorismo) ed antimafia (Direzione Investigativa Antimafia).

Guardia di finanza (sotto il Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha due tipi di responsabilità: a) compiti primari comprendenti la prevenzione, indagine e denuncia dei reati economici e finanziari; b) responsabilità condivise con l'Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato di mantenimento dell'ordine pubblico e difesa politica/militare ai confini. Un meccanismo speciale di denuncia di sospetti di corruzione alla Guardia di Finanza è stato instaurato a livello nazionale, consiste in una linea "117" ed un Ufficio di Relazioni con il pubblico cui i cittadini possono trasmettere i loro sospetti; le informazioni ottenute attraverso questi due canali sono immediatamente inoltrate alla sede centrale della Guardia di Finanza.

28. Tutti e tre i tipi di polizia hanno elaborato i loro meccanismi di controllo interno ed i loro codici etici.

29. Appena queste suddette forze di polizia ricevono informazioni sulla commissione di un reato penale, è necessario riferire queste informazioni al procuratore territorialmente competente sulla vicenda in questione.

30. Il procuratore competente può scegliere quale forza di polizia usare per le indagini. A tal fine, sezioni speciali di polizia giudiziaria sono istituite presso ciascuna Procura. Il funzionario di polizia che appartiene a queste sezioni può essere anche trasferito dalle sue funzioni a seguito dell'assenso del Procuratore Capo responsabile.

Magistratura: pubblici ministeri e giudici

31. In Italia si applica il principio dell'unità della magistratura, ciò significa che i giudici ed i pubblici ministeri sono parte dello stesso unico organo di pubblici ufficiali, cioè i magistrati con una struttura di carriera comune. Il potere giudiziario è suddiviso geograficamente su base amministrativa. La competenza è su base territoriale (pubblici ministeri/giudici sono responsabili del perseguimento/giudizio di reati connessi alla regione in cui esercitano le loro funzioni).

32. I magistrati (giudici e procuratori) sono soggetti ai principi di indipendenza e sicurezza del ruolo così come consacrati dalla Costituzione (Articoli 104 e 107 rispettivamente); inoltre le norme riguardanti la necessaria indipendenza ed imparzialità del potere giudiziario sono contenute tra l'altro nelle Leggi 12/1941, 511/1958, così come emendati. In particolare, la Costituzione mira ad assicurare l'indipendenza del potere giudiziario rispetto all'esecutivo affidando ad un organo giudiziario indipendente e di auto-governo, il Consiglio Superiore della Magistratura (15), la competenza esclusiva di nominare, assegnare, trasferire, promuovere e disciplinare i magistrati (articolo 105 della Costituzione). I magistrati sono selezionati attraverso concorsi pubblici; non si richiede l'esperienza professionale precedente per partecipare al concorso. Le promozioni sono accordate in base a criteri che combinano l'anzianità ed il merito.

33. Ci sono alcune limitazioni per i magistrati che si impegnano in attività extra-giudiziarie (per esempio restrizioni nell'esercizio di funzioni di arbitrato, impieghi privati, ecc.). Il Consiglio Superiore della Magistratura concede l'autorizzazione a svolgere un'attività collaterale in cui un magistrato intende impegnarsi; la relativa autorizzazione è concessa a condizione che il singolo compito sia compatibile con i doveri di ufficio e non pregiudichi l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati. La Legge 127/1997 richiede ai magistrati di divulgare il loro reddito ed i loro beni al Consiglio Superiore della Magistratura.

34. I poteri disciplinari spettano alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. La Costituzione attribuisce al Ministro della Giustizia il potere di avviare un procedimento disciplinare a carico dei magistrati, all'occorrenza (Articolo 107, Costituzione). In ogni caso le relative inchieste non possono essere effettuate dal Ministro, in quanto rientrano nella competenza del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Inoltre, la funzione procedente in materia disciplinare è riservata ai magistrati della Procura Generale. Le violazioni disciplinari e le sanzioni corrispondenti sono disciplinate in modo esaustivo nel Decreto Legislativo 109/2006 così come emendato. I ricorsi alla decisione definitiva del Consiglio Superiore della Magistratura sono possibili dinanzi alla Sezione Civile della Corte di Cassazione.

35. La formazione iniziale e permanente è organizzata dal Consiglio Superiore della Magistratura. I corsi di formazioni hanno una durata variabile (da 3 a 10 giorni) e gli oratori comprendono professori universitari, avvocati, magistrati, pubblici ufficiali e funzionari di organizzazioni internazionali. Lo scopo della formazione è fornire ai magistrati aggiornamenti e emendamenti legislativi, dibattiti

dottrinali, ecc. In particolare sono stati tenuti seminari destinati ad un totale di 100 magistrati aventi come oggetto la corruzione (criminalizzazione della corruzione, tecniche investigative speciali, cooperazione internazionale, ecc.). Con il Decreto Legislativo 26/2006 è stata istituita una Scuola Superiore della Magistratura alla quale è affidata l'organizzazione della formazione; in ogni caso non è ancora operativa.

36. L'Associazione Nazionale Magistrati ha elaborato un Codice di condotta; le disposizioni etiche inserite in questo codice non sono legalmente vincolanti.

#### Publici Ministeri

37. I procuratori hanno la responsabilità di dirigere la polizia nello svolgimento delle indagini (articolo 109, Costituzione; Articoli 56 e 327 del Codice di procedura penale). L'ordinamento penale nazionale si basa sul principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (Articolo 112, Costituzione).

38. La Procura è diretta dal Procuratore Generale; i pubblici ministeri sono assegnati ai diversi livelli giudiziari, cioè primo grado, appello, Corte di Cassazione. Ai livelli di primo grado e di appello, gli uffici della procura sono ulteriormente divisi in uffici locali che sono diretti dal Procuratore Capo e suddivisi in gruppi di lavoro. Le procure più grandi sono incoraggiate a istituire gruppi di lavoro specializzati che si occupano di reati specifici, per esempio la specializzazione ha già prodotto numerose procure – in particolare quelli ubicati nei capoluoghi del distretto – per quanto riguarda reati contro la pubblica amministrazione (42 su 49 uffici hanno istituito gruppi specializzati); è stato raccomandato ai procuratori presso procure più piccole di specializzarsi in determinati reati (20 su 116 uffici hanno gruppi specializzati concernenti reati contro la pubblica amministrazione). È possibile nominare consulenti specializzati nei casi di indagini finanziarie complesse (articolo 359 del Codice di Procedura Penale); questa è effettivamente una prassi regolare in Italia nel perseguimento di reati di corruzione. Inoltre il Consiglio Superiore della Magistratura ha raccomandato ai procuratori di adottare ulteriori iniziative per fornire indagini più efficaci sulla corruzione, tra cui la trattazione in via prioritaria di questi reati.

39. L'attività delle diverse procure sul territorio nazionale è coordinata in base all'articolo 371 del Codice di Procedura penale, che prevede l'obbligo per le autorità di contrasto di cooperare, scambiare informazioni, istituire squadre investigative comuni, ove opportuno. Mentre l'unità di coordinamento orizzontale opera rispetto alla criminalità organizzata (per esempio la Direzione nazionale antimafia presso la Corte di Cassazione coordina le indagini svolte delle relative Direzioni distrettuali antimafia), non c'è un coordinamento equivalente per i reati di corruzione.

40. All'interno delle procure i casi sono assegnati ai procuratori su base casuale. Benché esista una certa gerarchia amministrativa nell'ambito delle procure, i procuratori godono di una totale indipendenza ed autonomia professionale nei casi a loro assegnati.

#### Giurisdizioni

41. Le giurisdizioni che hanno competenza in materia penale in Italia sono le seguenti:

I tribunali di primo grado (un totale di 136)

Le corti d'appello (un totale di 29) decidono gli appelli avverso le decisioni dei tribunali di primo grado.

La Corte di Cassazione assicura il rispetto e la corretta interpretazione del diritto (decide su punti di diritto e non sul merito del relativo caso). Inoltre, dirime le controversie sulle quali la giurisdizione inferiore (penale, civile, amministrativa, militare) ha competenza a giudicare un determinato caso.

42. La giustizia è amministrata dai giudici che operano nelle giurisdizioni ubicate sul territorio nazionale. Il Consiglio Superiore della Magistratura istruisce i capi degli uffici sulla composizione degli uffici nell'ambito del distretto e su come i giudici dovrebbero essere assegnati. Ai sensi della Legge 12/1941 sul potere giudiziario (così come emendata), i casi devono essere assegnati ai singoli giudici o ad un collegio di giudici sulla base di criteri oggettivi prestabiliti adottati dal Consiglio Superiore della Magistratura. Inoltre in base all'articolo 107 della Costituzione, i giudici e giudici inquirenti (i cosiddetti G.I.P.) non possono essere licenziati, trasferiti o sollevati da un determinato caso senza il loro consenso e solo nelle circostanze stabilite per legge (per esempio conflitti di interesse); tale decisione può essere presa solo dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Indagini sulla corruzione: tecniche investigative speciali, segreto bancario e protezione dei testimoni

#### Tecniche investigative speciali

43. Nel quadro dello svolgimento di indagini concernenti reati connessi alla corruzione, le autorità di contrasto possono far ricorso ad un'ampia gamma di strumenti investigativi speciali, tra cui le intercettazioni telefoniche, le intercettazioni della posta elettronica e dei fax, le intercettazioni ambientali, la videosorveglianza, il monitoraggio e il congelamento di conti bancari. L'uso di agenti sotto copertura è consentito, tra l'altro, in relazione a reati di riciclaggio(16). Normalmente, per consentire l'utilizzo di tecniche investigative speciali, è necessario un decreto dell'autorità giudiziaria; tuttavia, in casi urgenti, il pubblico ministero è autorizzato ad emettere un decreto provvisorio ai fini dell'applicazione di dette misure, che deve essere convalidato dal giudice competente entro le 48 ore successive.

#### Riservatezza e segreto bancario

44. L'articolo 329 del codice di procedura penale prevede la riservatezza dell'azione penale; ove strettamente necessario a facilitare le indagini, possono esserci deroghe a tale principio generale, tuttavia sempre giustificate con atto motivato del pubblico ministero responsabile. L'articolo 114 del codice di procedura penale stabilisce il divieto di pubblicazione di atti e di immagini sino alla conclusione delle indagini preliminari o delle udienze preliminari e inoltre garantisce la protezione dei dati personali e dell'immagine di minorenni coinvolti nel processo in questione.

45. Il segreto professionale non può essere invocato nei procedimenti penali, fatta eccezione per le persone specificamente elencate nel codice di procedura penale, tra le quali sono indicati: gli avvocati, i consulenti tecnici, i notai e i contabili in relazione agli atti connessi alla loro attività professionale. Nondimeno, dette categorie di pubblici ufficiali sono obbligate dalla legge non soltanto a divulgare informazioni, ma anche a riferire sospetti di potenziali casi di riciclaggio di denaro (salvo che dette informazioni siano state acquisite da uno dei clienti che essi rappresentano in procedimenti giudiziari).(17)

46. Il segreto bancario non è previsto dalla legislazione italiana. Inoltre, gli articoli 248 e 255 del codice di procedura penale prevedono l'accesso ai dati bancari da parte delle autorità preposte all'applicazione della legge (possibilità di esaminare e di sequestrare/congelare conti bancari, titoli/documenti e operazioni). In Italia sono vietati i conti bancari anonimi e le banche hanno l'obbligo assoluto di conoscere l'identità dei loro clienti.

#### Protezione dei testimoni

47. Le misure per la protezione dei testimoni sono esposte nella Legge 82/1991, come modificata dalla Legge 45/2001. Esse includono una varietà di meccanismi per proteggere non soltanto i testimoni, ma anche i loro familiari. Di tali misure fanno parte, tra le altre, la protezione dell'incolumità fisica, la collocazione temporanea in un posto sicuro o il trasferimento permanente, l'occultamento dell'identità o il cambiamento delle generalità, la conservazione del posto di lavoro, misure di assistenza finanziaria e sociale, l'assistenza medica e psicologica, ecc.; le succitate misure sono applicabili ai reati di corruzione. La decisione di ammettere una persona al programma di protezione dei testimoni è adottata dalla Commissione Centrale per lo Sviluppo e l'Attuazione dei programmi di Protezione, su proposta del pubblico ministero incaricato del procedimento penale. Il criterio principale per concedere misure di protezione è che il testimone, o i suoi familiari, siano sottoposti a gravi minacce a causa della loro testimonianza. Il Servizio Centrale di Protezione, all'interno della Direzione Centrale della Polizia Criminale della Polizia di Stato, è responsabile dell'attuazione dei programmi di protezione dei testimoni.

48. Le dichiarazioni rese davanti alla polizia giudiziaria o al pubblico ministero nella fase predibattimentale possono essere utilizzate come prove nel dibattimento in caso di sopravvenuta impossibilità per il testimone di presenziare all'udienza a causa di circostanze imprevedibili (articolo 512, codice di procedura penale), ovvero, fatte salve determinate condizioni, quanto il testimone risiede all'estero (articolo 512bis, codice di procedura penale). Inoltre, nella fase predibattimentale, è possibile, nei casi specificati dall'articolo 392 del codice di procedura penale (ad es. infermità, minore età), esaminare il testimone al di fuori del tribunale (il cosiddetto "incidente probatorio"). Le prove prodotte durante l'udienza preliminare possono essere registrate utilizzando strumenti audiovisivi (articolo 134, 139 e 141bis del codice di procedura penale). Inoltre, è obbligatoria la registrazione dell'interrogatorio di una persona in stato di detenzione o altrimenti ristretta, se l'interrogatorio non viene svolto nell'ambito di un'udienza (articolo 141 bis del codice di procedura penale). In Italia non è consentito l'uso di testimoni protetti dall'anonimato.

49. Non sono previsti benefici, né sono ammesse misure per la persona sottoposta ad indagini per reati connessi alla corruzione.

#### b. Analisi

50. Le informazioni raccolte dal GET nel corso della visita non indicano che i soggetti preposti a prevenire, indagare, perseguire e giudicare i casi di corruzione sono oggetto di interferenze politiche o di altro genere allorché si occupano di corruzione. Sia i giudici che i pubblici ministeri fanno parte della medesima categoria professionale, vale a dire sono magistrati; essi possono muoversi liberamente tra questi due ruoli e godono dello stesso grado di autonomia dal Governo. L'indipendenza della magistratura è sancita dalla Costituzione, che inoltre prevede che tutte le decisioni concernenti i magistrati (giudici e pubblici ministeri), dal reclutamento al pensionamento (incluse la nomina, la promozione, le misure disciplinari, ecc.), sono di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura, un organo indipendente, composto prevalentemente da magistrati eletti dai loro colleghi. Il GET è stato informato della prassi comune di distaccare magistrati presso il Ministero della Giustizia allo scopo di sfruttare al meglio la loro esperienza tecnica e pratica nella propria area di competenza (all'epoca della visita del GET, vi erano circa 60 magistrati a tempo pieno distaccati presso il Ministero della Giustizia). Al GET è stato riferito che, anche quando sono distaccati per prestare servizio presso il Ministero della Giustizia, i magistrati continuano ad essere sottoposti all'assoluta autorità del Consiglio Superiore della Magistratura per quanto concerne le questioni disciplinari, le promozioni, le destinazioni future o le nomine in ruolo in qualità di magistrati. Sono in atto ulteriori misure per promuovere l'integrità all'interno della magistratura attraverso l'elaborazione di un Codice di Condotta e lo svolgimento di seminari sui principi deontologici. Infine, per i magistrati vi sono determinate restrizioni in relazione alla possibilità di intraprendere attività extragiudiziarie; ad esempio, i magistrati non possono agire in qualità di arbitri (tale restrizione si applica ai magistrati ordinari, ma non a quelli dei tribunali amministrativi). In Italia sono in corso dei dibattiti sulla necessità di disciplinare/limitare ulteriormente l'attuale possibilità per i magistrati di svolgere attività politica all'interno di un partito e di ritornare alle loro attività giudiziarie al termine del loro mandato quali rappresentanti di un partito (con le conseguenze che tale ritorno ha per l'immagine dell'indipendenza della magistratura).

51. L'Italia ha raggiunto una certa esperienza in relazione alle indagini sui reati di corruzione; l'attività dei magistrati è stata particolarmente prolifica negli anni novanta (per ulteriori dettagli, si vedano le statistiche del paragrafo 19). In tale contesto, gli interlocutori delle autorità di contrasto incontrati nel corso della visita sul posto hanno sottolineato l'importanza di alcuni strumenti a loro disposizione per scoprire casi di corruzione, ad esempio tecniche investigative speciali, testimoni disposti a collaborare, pieno accesso ai conti bancari. Il GET è stato informato di progetti in corso tesi a modificare le norme relative alle tecniche investigative speciali (per limitarne l'utilizzo, la durata e l'onere per il budget pubblico, nonché per prevenire in modo più efficace le fughe di notizie nel corso delle indagini); tuttavia, il GET ha appreso che gli emendamenti proposti dovrebbero continuare a consentire l'applicazione di tali tecniche ai reati di corruzione.

52. Per quanto attiene allo svolgimento delle indagini sulla corruzione in concreto, il pubblico ministero impartisce istruzioni alla polizia in merito alle attività da compiere e ai controlli da effettuare e sovrintende alle attività della polizia. Il pubblico ministero stabilisce quale forza di polizia (Carabinieri, Polizia o Guardia di Finanza) lo assisterà nelle indagini. Sebbene il numero delle unità specializzate presso le procure che si occupano di reati contro la pubblica amministrazione (inclusa la corruzione) sia in incremento, lo stesso non può dirsi delle forze di polizia. Il GET è stato informato di un'unità della Guardia di Finanza che si occupa specificamente dei reati contro la pubblica amministrazione, che è costituita tuttavia soltanto da 20 a 30 agenti e pertanto deve fare affidamento sull'assistenza di agenti di polizia non specializzati. Al GET è stato riferito che tutte le forze di polizia contrastano la corruzione e che tutti i poliziotti sono addestrati a trattare casi di corruzione, in quanto quest'ultima è considerata un crimine diffuso. Infatti, la polizia ha riferito al GET che la corruzione è diffusa in Italia e che tutti gli agenti devono occuparsene. Il GET non è convinto dell'affermazione di alcuni suoi interlocutori secondo la quale tutti gli agenti sono specializzati nei casi di corruzione. Ciò priva il concetto di specializzazione del suo contenuto peculiare: se tutti sono specializzati, nessuno è specializzato. Il GET ritiene che sicuramente potrebbe essere fatto di più per rafforzare la specializzazione in questo campo. Pertanto, il GET raccomanda di istituire un programma globale di formazione

specializzata per gli agenti di polizia allo scopo di condividere le conoscenze e le cognizioni comuni afferenti ai modi di fronteggiare la corruzione e i reati finanziari ad essa connessi.

53. Più in generale, il GET osserva che, mentre sono stati compiuti molti sforzi per predisporre una lotta coordinata contro la criminalità organizzata, e in particolare contro la criminalità di stampo mafioso, una minore attenzione è stata prestata al potenziamento della specializzazione e al coordinamento dello scambio di conoscenze nel campo della corruzione. A tale riguardo, al GET sono stati ripetutamente ricordati i successi raggiunti dalle strutture antimafia orizzontali a livello di autorità di contrasto, vale a dire la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) nell'ambito della Procura Generale presso la Corte di Cassazione, nonché la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e le relative direzioni distrettuali. Il GET è stato informato che la ratio dell'istituzione di strutture investigative orizzontali per contrastare la mafia era che, considerata l'estensione del problema, era necessario adottare un approccio più ampio e flessibile per contrastare la criminalità organizzata, che andasse al di là del principio della competenza territoriale e dello svolgimento di indagini separate/isolate in tutto il paese. Era stata avvertita la necessità di creare unità specializzate orizzontali al fine di dare un maggiore impulso e di migliorare il coordinamento nelle indagini concernenti la criminalità organizzata, nonché al fine di analizzare il modus operandi, i collegamenti, gli obiettivi e le attività tipiche delle organizzazioni criminali. Mentre esiste una norma di carattere generale nel codice di procedura penale (articolo 371) che richiede il collegamento/coordinamento tra gli uffici del pubblico ministero, il GET è del parere che l'esperienza pratica positiva maturata nel quadro della lotta ai reati di mafia potrebbe essere replicata per una migliore gestione della lotta alla corruzione. Un meccanismo anticorruzione orizzontale/di coordinamento potrebbe rivelarsi un utile complemento al sistema esistente. Tale meccanismo potrebbe, ad esempio, raccogliere informazioni pertinenti sulle peculiarità delle indagini relative a reati di corruzione e fornire un valido input alle varie agenzie coinvolte. Inoltre, potrebbe elaborare e facilitare la condivisione di dati sui reati di corruzione su base permanente, nonché organizzare consulenze e corsi di formazione per il personale interessato delle strutture di contrasto. Il GET raccomanda (i) di rafforzare ulteriormente il coordinamento e lo scambio di conoscenze tra le varie strutture di contrasto coinvolte nelle indagini sulla corruzione in tutto il territorio italiano, inter alia (ii) considerando l'opportunità (e la fattibilità legale) di creare un meccanismo orizzontale di supporto per coadiuvare le strutture di contrasto nelle indagini sulla corruzione.

54. Il GET ha appreso con grave preoccupazione da quasi tutti i suoi interlocutori che una percentuale preoccupante di tutti i procedimenti per corruzione non viene portata a termine a causa della scadenza dei termini indicati nelle norme sulla prescrizione e sulla decadenza. Le statistiche al riguardo non erano disponibili; tuttavia appariva chiaro che, per ogni determinato caso, vi era un'elevata probabilità che il termine di prescrizione scadesse prima della conclusione del processo, anche in presenza di prove solide. Ciò rappresenta un grave punto debole che chiaramente mina l'efficacia e l'attendibilità del diritto penale quale strumento indispensabile nella lotta alla corruzione. Inoltre, le sanzioni perdono gran parte del loro carattere dissuasivo quando la giustizia viene così gravemente rallentata che la persona accusata ha ottime possibilità di evitarle del tutto in conseguenza dello scadere dei termini di prescrizione. Le misure che dipendono dalla condanna, come la confisca, diventano in buona misura teoriche se un numero ragguardevole di casi non raggiunge mai la fase di pronuncia della condanna. Misure innovative ed utili come il sequestro preventivo sono compromesse se devono essere revocate a causa della chiusura del procedimento alla scadenza del termine di prescrizione.

55. Svariate spiegazioni per questo stato di cose sono state fornite al GET. Alcuni hanno fatto riferimento al funzionamento del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (articolo 112 della Costituzione), che in Italia implica che tutte le denunce di reato non manifestamente infondate devono condurre a procedimenti penali. Ciò comporta inevitabilmente un grandissimo numero di procedimenti ed alcuni interlocutori hanno evidenziato che il numero dei magistrati e del personale ausiliario è inadeguato al carico di lavoro. Altri interlocutori hanno riferito il fatto che, mentre il sistema della giustizia penale italiano cerca di far funzionare una procedura accusatoria con strutture inquisitorie, numerose caratteristiche dei sistemi accusatori che contribuiscono ad accelerare i procedimenti sono assenti nel sistema italiano (ad esempio, la discrezionalità del pubblico ministero nel decidere se un caso debba essere perseguito, l'uso limitato degli appelli interlocutori, ecc.). È stato affermato che il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale spiega anche il fatto che i casi di corruzione in Italia possono coinvolgere fino a 100 imputati in un singolo processo. Altri hanno segnalato che i termini di prescrizione sono stati ridotti ed altri hanno riferito che i termini di prescrizione si applicano alla totalità dei procedimenti relativi ad un determinato caso, cosicché tutti gli stadi, fino a, ed incluso il procedimento davanti alla Corte di Cassazione, devono essere portati a termine entro i tempi stabiliti. Il GET ha appreso che gli appelli possono essere interposti in tutte e tre le istanze e in tutti gli stadi del processo, compresi gli appelli avverso le decisioni interlocutorie. Ne consegue che la Corte di Cassazione deve esaminare 50.000 casi l'anno. Per quanto riguarda molti dei casi di corruzione presi in considerazione, è stato riferito al GET che l'unica strada che la Corte di Cassazione può percorrere è dichiarare che il caso non può più essere esaminato a causa della scadenza dei termini di prescrizione. La durata di tale termine non sarà stata inferiore a 6 anni o addirittura maggiore. Tali cospicui ritardi nel portare a termine i procedimenti per corruzione evidentemente costituiscono un gravissimo problema, soprattutto quando la conclusione è che il procedimento deve essere archiviato per motivi di scadenza dei termini di prescrizione piuttosto che per una decisione nel merito. Al GET è stato più volte riferito che le attuali garanzie del sistema vengono discostate dal loro scopo originario, dal momento che esse consentono agli imputati assistiti da abili avvocati di utilizzare tattiche dilatorie per protrarre i procedimenti sino alla scadenza dei termini.

56. Dalla descrizione della gamma di misure applicate dall'Italia nei casi di corruzione sembrerebbe che, in pratica (ma non necessariamente in modo consapevole o deliberato), il sistema giudiziario italiano di fatto fa ricorso ad una serie di strategie (molte delle quali implicano i sistemi della giustizia amministrativa e civile) per compensare ai problemi incontrati nel suo sistema della giustizia penale. Ad esempio, il GET è stato informato che la Corte dei Conti potrebbe raggiungere i suoi obiettivi, nell'occuparsi delle tangenti date a coloro che lavorano nella pubblica amministrazione, molto più rapidamente dei tribunali penali e inoltre garantire un recupero molto più ingente di mezzi finanziari. Uno svantaggio del fare affidamento su altri correttivi e procedure è rappresentato dal fatto che la pena dissuasiva del carcere, la quale spesso sarebbe l'unica risposta proporzionata alla corruzione, non è prevista a seguito di una procedura amministrativa o civile. Inoltre, gli obblighi che l'Italia intende accettare in conformità alla Convenzione Penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (ETS 173) contemplano l'azione in ambito penale. In un altro esempio si faceva presente al GET che, nella prassi, i pubblici ministeri conferiscono priorità ad una minoranza di casi di corruzione di grande rilievo, onde evitare che per essi subentri la prescrizione. Benché ciò sia comprensibile, tuttavia, in un sistema in cui soltanto una minoranza di procedimenti per corruzione probabilmente arriverà ad una conclusione nel merito, il fatto di attribuire priorità ad alcuni casi significa lasciare languire altri casi e raggiungere con tale metodo dilatorio quello che i pubblici ministeri altrove raggiungono con un'azione più decisiva.

Sicuramente l'esistenza di tali casi nel sistema assorbe risorse che, in assenza di prospettive realistiche che gli stessi compiano progressi, sono sostanzialmente sprecate. Ancor più significativo è il fatto che per il cittadino comune è la corruzione relativamente di basso livello che ha l'impatto maggiormente percettibile sulla quotidianità e concorre ad alimentare un clima in cui la gente accetta la corruzione come un fatto della vita e si sente impotente a far alcunché al riguardo. Se è assolutamente necessario fare delle scelte, il GET può comprendere il motivo per cui i casi di particolare rilevanza e di maggiore spessore debbano ricevere una maggiore attenzione. Tuttavia, condannare i casi meno importanti ad una "morte lenta" può costituire un prezzo troppo alto da pagare. Per quanto riguarda le pene, sembra che, nella prassi, il sequestro preventivo protratto per molti anni rappresenti una pena di per sé, e talvolta l'unica, anche se i beni alla fine devono essere restituiti.

57. Il GET è dell'avviso che i problemi evidenziati nei precedenti paragrafi da 54 a 56 sono urgenti. Il GET osserva inoltre che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sta monitorando il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, nonché le azioni intraprese dalle autorità italiane per risolvere questo problema. Il GET richiama l'attenzione sull'ultima Risoluzione ad Interim del Comitato dei Ministri(18), che indica un considerevole cumulo in ambito civile (5,5 milioni di casi pendenti), penale (3,2 milioni di casi pendenti) e amministrativo (640.000 casi pendenti in primo grado e 21.000 casi pendenti in appello), e prende atto delle misure adottate dalle autorità per affrontare detto cumulo di lavoro arretrato. Nella misura in cui le indagini e le decisioni in materia di reati di corruzione possono essere seriamente ostacolate dai problemi in precedenza esposti, il GET raccomanda, allo scopo di garantire che si possa giungere ad una decisione nel merito sui casi (di corruzione) entro un tempo ragionevole, (i) di intraprendere uno studio sulla percentuale di contrazione dei procedimenti per corruzione in seguito a prescrizione al fine di determinare la portata e le ragioni di eventuali problemi che possano derivarne; (ii) di adottare un piano ad hoc per affrontare e risolvere, entro un determinato arco di tempo, i problemi identificati da tale studio; (iii) di rendere pubblici i risultati di tale analisi.

### III. ENTITA' E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE IMMUNITÀ

#### a. Descrizione della situazione

58. Nel diritto italiano esistono due tipi di immunità:

- insindacabilità (libertà di espressione) dei membri del Parlamento e delle assemblee regionali per i voti o le opinioni da loro espressi nell'esercizio delle loro funzioni (articoli 68 e 122(4) della Costituzione), del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (articolo 90 della Costituzione), del presidente e dei giudici del Consiglio Superiore della Magistratura (Legge 195/1958).

- immunità parlamentare ("improcedibilità") dei membri del Parlamento che li tutela, durante il mandato, dall'arresto (salvo in caso di flagrante delicto), dalle intercettazioni delle comunicazioni e dal sequestro della corrispondenza. L'invulnerabilità può essere rivendicata soltanto in relazione all'esercizio delle funzioni ufficiali (19). In tale ambito, può essere condotto un procedimento nei confronti di un parlamentare a causa di un reato senza l'autorizzazione del Parlamento; tuttavia, è necessaria l'autorizzazione della Camera del Parlamento a cui appartiene per procedere all'arresto di membri del Parlamento (salvo in caso di flagrante delicto), per procedere ad intercettazioni delle conversazioni o comunicazioni e al sequestro della corrispondenza (articolo 68(2) e (3) della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale 9/1993). La procedura relativa alla revoca dell'immunità parlamentare è descritta dettagliatamente dalle pertinenti norme interne della Camera dei Deputati e del Senato: l'immunità di un parlamentare può essere revocata dalla competente Camera del Parlamento (Giunta delle Autorizzazioni nella Camera dei Deputati e rispettivamente Giunta per le immunità nel Senato) entro 30 giorni dalla richiesta del giudice incaricato.

Ai sensi dell'articolo 3 della Legge 1/1948, l'immunità dall'arresto (salvo in caso di flagrante delicto) può essere concessa anche ai giudici della Corte Costituzionale. La Corte Costituzionale è l'organo competente a decidere su tale immunità. La relativa procedura per la revoca dell'immunità è prevista dall'articolo 15 del Regolamento della Corte Costituzionale del 20 gennaio 1966. Allorché riceve una richiesta di immunità, il presidente della Corte Costituzionale nomina una commissione di tre giudici che decide in merito alla richiesta entro 30 giorni. L'imputato ha diritto a presentare alla suddetta commissione una dichiarazione scritta sui dettagli del caso e ad essere ascoltato, quando ne faccia richiesta.

59. Secondo l'articolo 96 della Costituzione, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, il Primo Ministro e gli altri ministri sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria previa autorizzazione della rispettiva Camera del Parlamento, secondo le norme stabilite con la Legge Costituzionale n. 1 del 16 gennaio 1989. Le denunce concernenti i reati che rientrano nell'articolo 96 sono sottoposte al pubblico ministero del tribunale competente, il quale, senza prima compiere ulteriori indagini, trasmette gli atti ad un tribunale speciale, denominato Tribunale dei Ministri, composto da tre magistrati effettivi e da tre magistrati supplenti designati a sorte tra tutti i magistrati qualificati. Il Tribunale dei Ministri, entro 90 giorni dalla ricezione degli atti, compie indagini preliminari, sente il pubblico ministero e trasmette gli atti, unitamente ad un parere motivato, al Procuratore Generale che deve rimetterli alla Camera del Parlamento competente che decide se concedere la propria autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro in questione.

60. La concessione dell'immunità (sia l'insindacabilità che l'immunità parlamentare) è sottoposta al controllo giurisdizionale da parte della Corte Costituzionale. A norma dell'articolo 134(2) della Costituzione, l'autorità giudiziaria incaricata del caso può impugnare la decisione del Parlamento o dell'organo competente (nel caso in siano interessati altri organi) davanti alla Corte Costituzionale. Tale procedimento, denominato "conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato" è disciplinato dagli articoli 37 e 38 della Legge 20/1962. La Corte Costituzionale ha il potere di decidere se la concessione dell'immunità in un determinato caso sia fondata su validi motivi o meno e se la ratio della decisione sull'immunità è coerente con tali motivi. Ne consegue che la Corte Costituzionale può revocare la concessione dell'immunità. La Corte Costituzionale ha sviluppato una giurisprudenza concernente le condizioni e i requisiti che devono essere soddisfatti ai fini della concessione dell'immunità(20). Al riguardo, la Corte Costituzionale ha ripetutamente sottolineato che "le tutele e le garanzie previste dall'articolo 68 della Costituzione (immunità) hanno lo scopo di tutelare le istituzioni parlamentari nella loro totalità, e non di creare privilegi personali per senatori o deputati". Pertanto, più di una volta, la Corte Costituzionale ha revocato l'immunità concessa dal Parlamento(21).

61. Nel luglio del 2008 il Parlamento ha approvato la Legge 124/2008 che prevede la sospensione dei processi penali nei confronti del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro e dei Presidenti di entrambe le Camere del Parlamento per tutta la durata del loro mandato. La sospensione si applica anche ai processi penali per fatti antecedenti all'assunzione della carica o della funzione. Le norme

sulla prescrizione dei reati in questione sono sospese in conformità alle disposizioni dell'articolo 159 del codice penale. La sospensione dei processi penali non è reiterabile, salvo in caso di nuova nomina nel corso della stessa legislatura, né si applica in caso di successiva investitura in altra delle cariche o delle funzioni. La sospensione del processo non impedisce al giudice, ove ne ricorrano i presupposti, di assumere come prove la deposizione di determinate persone o di adottare determinati provvedimenti procedurali non rinviabili. L'alta carica interessata può rinunciare alla sospensione. La questione della costituzionalità della Legge 124/2008 è stata sollevata davanti alla Corte Costituzionale e la decisione è tuttora pendente(22).

62. Non sono disponibili dati complessivi sul numero di procedimenti nei confronti di persone che godono dell'immunità, né sul numero di casi in cui l'immunità è stata revocata per presunto coinvolgimento in reati connessi alla corruzione.

## b. Analisi

63. I parlamentari godono dell'immunità da procedimenti giudiziari in relazione ad opinioni o voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni (insindacabilità). Salvo l'autorizzazione della Camera cui appartengono (Camera dei Deputati o Senato), in un caso specifico, essi godono inoltre dell'immunità dall'arresto o dalla privazione della libertà personale, dalle perquisizioni personali e domiciliari, dall'intercettazione delle conversazioni o delle comunicazioni e dal sequestro della corrispondenza (inviolabilità). Tuttavia, non è necessaria nessuna autorizzazione per avviare indagini preliminari. Il GET è stato informato che l'abitazione di un parlamentare indiziato di un reato di corruzione non può essere perquisita, e che le sue comunicazioni non possono essere intercettate senza l'autorizzazione della Camera cui egli appartiene, su proposta della relativa Commissione per le Immunità. Al GET è stato riferito che questo sistema è stato adottato nel 1993 come modifica sostanziale all'immunità assoluta di cui in precedenza godevano i parlamentari e che esso cerca di tutelare la funzione e la corrispondenza dei parlamentari. Nel corso della visita in loco, il GET ha appreso che il requisito dell'autorizzazione preliminare costituisce una considerevole limitazione per le indagini inerenti ad alcuni casi di corruzione e che essa può ostacolare non soltanto le indagini relative a reati di cui sono sospettati parlamentari, bensì anche le indagini relative a reati di cui sono sospettati altri soggetti collegati con i parlamentari. Al GET è stato riferito che i pubblici ministeri non ritengono utile presentare questo tipo di richieste, in quanto ciò verrebbe a rivelare l'esistenza di un'inchiesta e ne comprometterebbe l'esito, ed inoltre in quanto questo tipo di richieste viene puntualmente respinto. Al GET è stato inoltre riferito che la questione sorge in un ristretto numero di casi – la cifra indicata era “meno di 10” per ogni mandato quinquennale alla Camera dei Deputati ed anche inferiore al Senato.

64. La recente legge 124/2008 consente la sospensione dei processi penali e delle indagini per i fatti commessi prima o durante la carica, in relazione al Presidente della Repubblica Italiana, al Primo Ministro e ai Presidenti di entrambe le Camere del Parlamento per l'intera durata della carica e fino alla scadenza del loro mandato; tuttavia, essi possono essere chiamati dall'autorità giudiziaria a deporre come testimoni. Essi possono essere anticipatamente rimossi dalla carica per gravi violazioni della Costituzione o in casi di alto tradimento in conformità alla procedura di messa in stato d'accusa prevista dall'articolo 90 della Costituzione. La legge 124/2008 blocca i tempi di decorrenza della prescrizione fino al termine del periodo di immunità. L'alta carica dello Stato interessata ha facoltà di rinunciare alla sospensione. In primo luogo, il GET ricorda che il Principio Fondamentale n. 6 fa riferimento alla necessità di limitare le immunità concesse durante la fase delle indagini, del perseguimento e del giudizio di un reato di corruzione alla misura necessaria in una società democratica; a tal proposito, il GET ha seri dubbi circa il recente intervento per estendere il regime delle immunità, dal momento che la sospensione dei processi penali cui si è fatto riferimento in precedenza rappresenta un'immunità procedurale per le persone che occupano le cariche in questione che, seppure di natura provvisoria, si discosta dal principio fondamentale dell'uguaglianza davanti alla legge. Nondimeno le autorità hanno affermato che tale intervento era necessario per garantire di svolgere con serenità la carica pubblica(23). Lasciando da parte la necessità di una siffatta riforma (come sostenuto dalle autorità), il GET ha identificato svariati limiti della Legge 124/2008. In particolare, sembrerebbe che l'immunità sia assoluta e che, di fatto non possa essere revocata in nessun caso, con la sola eccezione della rinuncia alla sospensione da parte dell'alta carica interessata. Inoltre, la legge non fa riferimento alle situazioni in cui il ricorso all'immunità non sarebbe possibile in nessun caso, come ad esempio i reati che superano un certo grado di gravità (inclusi i reati connessi alla corruzione) e l'arresto in flagrante delicto. Infine, l'immunità non è limitata alle attività strettamente collegate allo svolgimento delle funzioni d'ufficio, bensì si estende anche ai procedimenti in corso per fatti commessi anteriormente all'assunzione della carica. Secondo il GET la portata delle immunità godute dai soggetti che ne sono beneficiari e le lacune giuridiche individuate non possono che essere considerate ostacoli alla fase delle indagini, del perseguimento e del giudizio di reati connessi alla corruzione e ciò comporta l'erosione della fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dell'integrità del Governo. Il GET osserva che la promulgazione della legge 124/2008 è una questione controversa, che ha suscitato accessi dibattiti in Italia. A tale riguardo, è emersa la questione della incostituzionalità della Legge 124/2008 e si attende una decisione in proposito da parte della Corte Costituzionale nel mese di ottobre del 2009. Il GET raccomanda di prevedere nella Legge 124/2008 una disposizione che consenta la revoca della sospensione dei processi penali al fine di garantire che tale sospensione non rappresenti un ostacolo all'effettivo perseguimento della corruzione, ad esempio in relazione a gravi reati di corruzione, in caso di flagrante delicto, o quando il procedimento è già in fase avanzata. Il GET comprende che la decisione che deve essere assunta dalla Corte Costituzionale in questo ambito avrà ripercussioni sull'attuazione della presente raccomandazione.

## IV. PROVENTI DELLA CORRUZIONE

### a. Descrizione della situazione

Confisca e altri provvedimenti per requisire gli strumenti e i proventi dei reati

65. La legge italiana prevede un quadro normativo in materia di confisca basato su un triplice approccio:

- (1) la confisca tradizionale di beni provenienti dal reato conseguente ad una condanna (articolo 240 c.p.);
- (2) un sistema di confisca basato sull'attenuazione dell'onere della prova per le persone condannate che non possono giustificare la provenienza dei loro beni (articolo 12(6) della legge 356/92);
- (3) un sistema preventivo di confisca dei beni in possesso di soggetti appartenenti ad organizzazioni di stampo mafioso (Legge 1423/56 e Legge 575/65).

66. L'articolo 240 c.p. prevede la confisca dei beni che servono o che erano destinati a commettere un reato, o che ne sono il prodotto o il profitto. La confisca è considerata dal diritto interno italiano una misura di sicurezza (tesa a prevenire ulteriori reati e non a punire

il reato commesso). In genere, ha natura discrezionale e può essere decisa dal giudice all'atto della condanna del reo. Tuttavia, la confisca è obbligatoria in alcuni casi, in particolare, quando i beni costituiscono il "prezzo" o il profitto della corruzione attiva/passiva di un pubblico ufficiale o di un reato di frode (articolo 322ter c.p. e 335-bis c.p.) o quando il reato commesso presenta un nesso con la criminalità organizzata transnazionale (articolo 11, Legge 146/2006). Parimenti, la confisca è obbligatoria quando i beni costituiscono il "prezzo" del reato (inteso come il prezzo pagato da un terzo per commettere il reato), ovvero il prodotto, l'uso, il trasporto, il possesso o il trasferimento degli stessi beni costituisce reato. Nell'ultimo caso, la confisca è possibile anche in assenza di una condanna. Inoltre, ai sensi della Legge 1423/56 e della Legge 575/65, il sequestro e la confisca dei beni in possesso di persone sospettate di appartenere ad un'organizzazione di stampo mafioso possono essere disposti indipendentemente da una condanna o da un'inchiesta penale, sulla base della mera minaccia che la persona o i beni in questione possano rappresentare per la sicurezza pubblica, quando il valore dei beni non è proporzionato al reddito o all'attività economica della persona. La misura può essere revocata nel caso in cui siano prodotte prove della provenienza lecita dei beni.

67. La confisca può essere applicata ai proventi e agli strumenti del reato. Non vi è una definizione del termine "proventi", tuttavia le autorità segnalano che, in pratica, esso è inteso in senso ampio, esteso ai proventi sia diretti che indiretti. Le spese per l'ottenimento dei proventi di reato non sono deducibili. La "confisca per equivalente" in relazione a proventi di reato è ammessa ai sensi e nella misura prevista dall'articolo 322ter c.p.; la confisca per equivalente è anche prevista specificamente per i reati connessi alla criminalità organizzata transnazionale (articolo 11, legge 146/2006).

68. La confisca non può essere disposta se i beni appartengono a terzi in buona fede, a condizione che questi ultimi siano estranei alla commissione del reato. In conformità alla giurisprudenza italiana, così come è stata sviluppata dalla Corte di Cassazione, i terzi sono ritenuti estranei alla commissione del reato nel caso in cui essi agiscano in buona fede. L'onere della prova della buona fede incombe sul terzo che deve provare oltre ogni ragionevole dubbio di non essere stato consapevole dell'origine illecita del bene in suo possesso(24). Inoltre, per quanto concerne i reati di corruzione, l'articolo 322ter c.p. stabilisce che può essere ordinata la confisca dei beni ai quali il "reo ha accesso" (intendendo il potere di disporre dei beni). In pratica, si fa riferimento al caso in cui i proventi della corruzione sono trasferiti ai familiari stretti del reo, anche se sembrerebbe possibile includere anche altre situazioni.

69. Esiste una certa inversione dell'onere della prova in relazione a determinati reati, ad esempio ai reati di droga, alla criminalità organizzata, al riciclaggio di denaro. In particolare, quando una persona è condannata per uno dei suddetti reati, è obbligatoria la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità in possesso della persona se il reo non può giustificarne la provenienza e i beni non sono proporzionati al suo reddito o alla sua attività economica. In questo caso, non è necessario provare che i beni provengono direttamente o indirettamente da un reato; i beni che derivano indirettamente da tali proventi illeciti o anche ogni altro tipo di beni (tranne il caso in cui appartengano a terzi) possono essere confiscati se il condannato non può giustificarne la provenienza (articolo 12(6) Legge 356/92).

70. E' possibile soddisfare le pretese corrispondenti al danno causato ad un soggetto che ha esercitato i suoi diritti civili a tempo debito; questa è infatti una delle finalità del sequestro preventivo (vedi il successivo paragrafo 71 che fornisce ragguagli sul sequestro preventivo).

#### Misure provvisorie

71. Il sequestro come misura di sicurezza provvisoria è previsto dagli articoli 253-255 del codice di procedura penale (c.p.p.). In particolare, il sequestro di beni prima della confisca può essere disposto dal giudice competente (o dal pubblico ministero in casi urgenti) in qualsiasi momento della fase istruttoria in due casi: (1) quando è necessario per prevenire la commissione di un reato, o la sua continuazione, o quando essi sono soggetti a confisca (sequestro preventivo); (2) quando i beni possono essere utilizzati a fini probatori nelle indagini (sequestro probatorio). Tale sequestro può essere eseguito senza informare preventivamente la parte interessata. Se è necessario un atto investigativo urgente, la procura competente e le forze di polizia possono sequestrare i beni temporaneamente; tali misure devono essere confermate dal giudice entro 48 ore (articolo 321(3)ter c.p.p.).

72. In conformità all'articolo 61 della Legge 133/2008, nonché all'articolo 2 del Decreto Legislativo 143/2008, sono affidati al Fondo Unico Giustizia le somme di denaro o altri titoli finanziari/di credito sequestrati e confiscati. Questo organismo è stato istituito allo scopo di raccogliere tutte le entrate provenienti da multe, ecc. per ridistribuirle a favore di obiettivi prioritari per il funzionamento della giustizia. La gestione di altri beni mobili/immobili sequestrati/confiscati è affidata all'Agenzia del Demanio, ai sensi dell'articolo 65(1) del Decreto Legislativo 300/1999.

73. Il ricorso alla misura del sequestro rientra nel quadro dell'inchiesta penale su un determinato reato. Le autorità possono avviare indagini specifiche tese ad identificare, rintracciare e congelare i proventi di reato e sono autorizzate a chiedere dati sul sospettato a diversi organi, come le autorità fiscali, le banche, ecc. Il giudice competente è autorizzato a ordinare il sequestro di documenti, titoli, valori e somme di denaro (articolo 255 c.p.p.) appartenenti non soltanto al principale sospettato, ma anche a terzi (cosiddetti prestanome), quando vi sia fondato motivo di ritenere che tali beni sono stati acquisiti nell'ambito della commissione del reato oggetto delle indagini. Ulteriori misure investigative possono essere utilizzate dalle autorità incaricate dell'applicazione della legge al fine di perseguire efficacemente i reati, ad esempio la Legge 172/92 consente la consegna controllata di fondi che si sospetta essere collegati ad un'operazione di riciclaggio. Parimenti, la Legge 146/2006, relativa all'attuazione della Convenzione di Palermo, consente ai pubblici ministeri di continuare ad effettuare indagini, a rintracciare ed identificare i beni provenienti da reati collegati alla criminalità organizzata transnazionale sino alla data della condanna davanti all'autorità giudiziaria (articolo 12, Legge 146/2006).

#### Statistiche

74. Sebbene si stia procedendo alla collazione dei dati sul numero dei reati di corruzione a livello nazionale (v. paragrafo 19), non sono tuttavia disponibili cifre specifiche per quanto riguarda l'utilizzo di misure provvisorie e della confisca.

#### Assistenza giudiziaria reciproca: misure provvisorie e confisca

75. La cooperazione giudiziaria in materia di misure provvisorie e confisca è soggetta alle stesse norme e agli stessi meccanismi cui è soggetta l'assistenza giudiziaria in materia penale in generale; pertanto, è regolata da trattati internazionali(25) e bilaterali(26). In assenza di un trattato o convenzione applicabili, l'Italia ha la facoltà di dare corso alla rogatoria sulla base della reciprocità con lo Stato richiedente (Articolo 723 c.p.p.).

76. Le rogatorie dall'estero sono trasmesse dal Ministero della Giustizia al Procuratore Generale della Corte di Appello competente che ha giurisdizione territoriale sull'esecuzione dell'atto richiesto (Articoli 737 e 737bis c.p.p.). Le rogatorie all'estero sono trasmesse dalle autorità giudiziarie (inclusi i pubblici ministeri) al Ministero della Giustizia, che le inoltra per via diplomatica (salvo diversamente disposto dal trattato applicabile). Circa 40 unità di personale (di cui cinque magistrati) lavorano presso l'Ufficio Cooperazione Internazionale del Ministero della Giustizia, che si occupa di assistenza giudiziaria, mandato di arresto europeo, richieste di estradizione e attuazione degli accordi bilaterali. L'Italia ha ratificato la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, che include norme relative a rogatorie aventi per oggetto la perquisizione e il sequestro. Questo strumento ha creato un canale di comunicazione diretta tra le autorità giudiziarie italiane e quelle di altri Stati membri di Schengen, garantendo più speditezza nella comunicazione tra Stati. L'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

77. Il GET [Gruppo di Valutazione del GRECO] ha ricevuto dati statistici relativi al periodo 2000-2005, dai quali è possibile evincere come l'Italia abbia maturato una vasta esperienza nell'ambito dell'assistenza giudiziaria reciproca in relazione a casi di corruzione (398 rogatorie all'estero e 211 dall'estero).

#### Riciclaggio

78. Il riciclaggio è stato previsto come reato a sé dall'Articolo 648bis c.p., che vieta la sostituzione o il trasferimento di denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto doloso nonché l'occultamento della loro origine, mentre l'Articolo 648ter c.p. vieta l'impiego di denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita in attività economiche e finanziarie. Il reato è punito con la reclusione da 4 a 12 anni e con la multa fino a 15.493 EUR. Il reato di riciclaggio si basa su un approccio "onnicomprendente": può essere un reato presupposto del riciclaggio qualsiasi delitto doloso. Il più frequente reato presupposto del riciclaggio, di tipo corruttivo, è la corruzione di pubblici ufficiali connessa a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici e alla frode fiscale. L'autoriciclaggio (cioè il riciclaggio compiuto dagli stessi autori del reato presupposto) non è previsto come reato in Italia.

79. L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia e membro del Comitato di Sicurezza Finanziaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal gennaio del 2008(27) ha assunto le funzioni di Financial Intelligence Unit (FIU), con il compito di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) e quindi di informarne la Direzione Investigativa Antimafia (competente se sussiste il sospetto di riciclaggio di stampo mafioso) oppure il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (il cd. NSPV della Guardia di Finanza). Anche su richiesta dei summenzionati organi, la UIF può sospendere una operazione sospetta per un massimo di cinque giorni lavorativi. La UIF non ha accesso diretto alle banche dati delle forze di polizia, ma le è garantito un accesso indiretto (tramite la Direzione Investigativa Antimafia e il NSPV della Guardia di Finanza), affinché possa scambiare informazioni con le controparti estere. Il Decreto Legislativo 231/2007 ha istituito nuovi canali per migliorare lo scambio di informazioni e la collaborazione tra le forze di polizia e la UIF. Sono attualmente in corso di adozione disposizioni finalizzate a consentirle l'accesso diretto al database centralizzato nazionale delle operazioni bancarie e finanziarie presso l'anagrafe tributaria. La UIF si compone di circa 94 unità di personale (di cui 45 analisti finanziari). La struttura interna della UIF è stabilita dal Regolamento del 21 dicembre 2007 emesso dalla Banca d'Italia.

80. Hanno l'obbligo di segnalare operazioni sospette di riciclaggio le istituzioni finanziarie (quali banche, imprese di investimento, società di assicurazione), le pubbliche amministrazioni, gli operatori non-finanziari (quali commercianti e importatori di oro e oggetti preziosi, case d'asta, gallerie d'arte, commercianti di antichità) e altri professionisti (commercialisti, revisori, notai e avvocati)(28). Queste ultime categorie di professionisti sono esentati dall'obbligo di segnalare quelle informazioni acquisite da un cliente che rappresentano in giudizio. Le sanzioni previste per l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione sono costituite da multe di importo pari ad una percentuale che varia dall'1% al 40% del valore totale dell'operazione non segnalata. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è responsabile, inter alia, di imporre le sanzioni amministrative per inosservanza degli obblighi di segnalazione: nel 2007, sono stati avviati complessivamente 23 procedimenti amministrativi aventi per oggetto l'omessa segnalazione di operazioni sospette. Ogni operazione che dia motivo di ritenere che il denaro, i beni, o le altre utilità coinvolti possano provenire da delitto doloso deve essere segnalata al responsabile della dipendenza o dell'ufficio del soggetto obbligato ad effettuare la segnalazione, il quale la deve trasmettere alla UIF senza ritardo e, ove possibile, prima di eseguire l'operazione stessa.

#### Sanzioni Amministrative imposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (dati del 2007)

Tipologia delle infrazioni	N. procedimenti amministrativi
Trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore	1.089
Assegni non recanti la dicitura "non trasferibile" e/o il nome del beneficiario	486
Obbligo di ridurre il saldo dei libretti al portatore a 12.500 EUR	7
Violazione dell'obbligo di segnalare operazioni sospette	23
Mancata comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze delle infrazioni elencate nell'Articolo 1 della Legge 197/1991	71
<b>Totale provvedimenti sanzionatori</b>	<b>1.106</b>
Assoluzioni	173
Archiviazioni	342
<b>Totale procedimenti avviati</b>	<b>1.676</b>
<b>Totale sanzioni imposte (EUR)</b>	<b>16.384.000</b>

81. Al fine di agevolare le istituzioni obbligate alla segnalazione a rispettare i loro obblighi inerenti all'antiriciclaggio, sono state pubblicate delle linee guida che prevedono, inter alia, schemi rappresentativi di segnalazioni sospette, procedure per l'individuazione di operazioni sospette, avvisi di operazioni finanziarie sospette con clienti che operano nei paesi elencati nella lista nera del FATF, indicatori di anomalia (inclusi studi di casi particolari), etc. Al fine di assolvere meglio i propri obblighi di segnalazione, il settore

bancario ha sviluppato un software specifico (la procedura GIANOS) che fornisce assistenza nell'identificazione e nel follow up di transazioni anomale. Inoltre, le istituzioni finanziarie hanno l'obbligo di tenere un'unica banca dati informatica (Archivio Unico Informatico) nel quale registrare tutte le transazioni superiori a 12.500 EUR.

82. Il numero delle operazioni sospette ricevuto annualmente dalla UIF è notevolmente aumentato negli ultimi quattro anni, passando da 6.813 nel 2004 a 14.602 nel 2008; la maggior parte delle operazioni sospette sono state trasmesse agli organi delle forze di polizia competenti a condurre ulteriori indagini (a titolo esemplificativo, su 14.602 operazioni sospette segnalate nel 2008, 1.002 sono state considerate infondate). Le banche e la posta italiana (Poste Italiane SPA) rappresentano le principali istituzioni segnalanti (rispettivamente il 78,5% e l'11,5% del numero complessivo delle operazioni sospette ricevute nel corso del 2008), seguite da altri istituzioni finanziarie (8,7%) e dalle compagnie di assicurazione (1%). Nel 2006 e nel 2007, il numero delle operazioni sospette segnalate da commercialisti, revisori contabili e altri professionisti legali è aumentato gradualmente, ma nel 2008 è diminuito di nuovo.

**Tavola 1: Numero delle segnalazioni delle operazioni sospette ricevute negli ultimi 4 anni**

Anno	Istituzioni finanziarie e di credito	DNFBP	Finanziamento del Terrorismo	Totale
2004	6.519	-	294	6.813
2005	8.579	-	478	9.057
2006	9.602	237	483	10.322
2007	11.994	216	335	12.545
(I° semestre) 2008	6.664	54	146	6.864

**Tavola 2: Segnalazioni di operazioni sospette inviate dalla UIF alle autorità preposte all'applicazione della legge**

Anno	Riciclaggio	Finanziamento del Terrorismo	Totale
2004	6.796	333	7.129
2005	7.283	460	7.743
2006	11.099	473	11.572
2007	11.513	211	11.724
(I° semestre 2008)	5.823	132	5.955

**Tavola 3: Segnalazioni di operazioni sospette che hanno avuto un seguito giudiziario**

Anno (*)	Seguito giudiziario	% del totale delle transazioni sospette ricevute
2004	321	4,7
2005	341	3,8
2006	244	2,4
2007	217	1,7
(I° semestre) 2008	56	0,8

(\*) Anno di trasmissione dell'operazione sospetta alla UIF dagli organi segnalanti

**Tavola 4: Segnalazioni di operazioni sospette scartate dalla UIF in quanto infondate**

Anno (*)	Totale	% del totale ricevuto
2004	108	1,6
2005	154	1,7
2006	1.722	16,7
2007	941	7,5
2008	300	4,4

(\*) Anno di trasmissione dell'operazione sospetta alla UIF dagli organi segnalanti

## b. Analisi

83. Generalmente, la confisca degli strumenti e dei proventi di reato è una misura di sicurezza di natura discrezionale, che può essere applicata a qualsiasi reato in relazione al quale sussistono tali strumenti e proventi (Articolo 240 p.c.). Tuttavia, la confisca in relazione a reati di corruzione (ad eccezione del trading in influence, che non è previsto come reato in Italia) ha natura obbligatoria. In particolare l'Articolo 322 ter e l'Articolo 335 bis c.p. prevedono un meccanismo di confisca più flessibile, applicabile anche ai reati di corruzione che riguardano il settore pubblico: la confisca è obbligatoria ed è possibile la confisca per un valore corrispondente ai proventi di reato. Quanto alla corruzione nel settore pubblico, la confisca obbligatoria (inclusa quella di valore) è prevista dall'Articolo 2641 c.c.. Quanto al riciclaggio, la confisca obbligatoria (inclusa quella di valore) è prevista dall'Articolo 648 ter c.p.. Il GET è stato informato che la confisca dei proventi di reato include qualsiasi cosa il reo abbia conseguito mediante delitto ovvero qualsiasi oggetto egli abbia acquistato con i proventi illeciti, nonché le spese non sostenute in conseguenza della commissione del reato. Sebbene il codice penale non contenga un esplicito riferimento ai proventi di reato indiretti, questi sono da considerarsi compresi, dal momento che esistono situazioni in cui i proventi illeciti sono fusi con i beni legittimi. I beni (o il valore dei beni soggetti a confisca) possono essere richiesti ai terzi, qualora questi non abbiano agito in buona fede. L'onere della prova incombe sui terzi, i quali devono dimostrare, oltre ogni ragionevole dubbio, di non essere stati a conoscenza dell'origine illecita del bene posseduto. Inoltre, è possibile una certa ripartizione dell'onere della prova in relazione a taluni reati (ad esempio nel caso di reati di droga, di riciclaggio) oppure qualora l'autore del reato

appartenga a un'organizzazione criminale (criminalità organizzata, associazioni di stampo mafioso). In questi casi, l'onere della prova incombe sull'autore del reato, il quale deve dimostrare l'origine lecita dei beni. Nel corso della visita in loco, un certo numero di operatori hanno evidenziato l'importanza che quest'ultima misura riveste nell'agevolare l'identificazione da parte del giudice dei proventi illeciti confiscabili.

84. La confisca può essere applicata solo ai beni che appartengono a persone condannate. L'unica eccezione prevista è quella in cui è possibile la confisca in rem, sulla base della mera minaccia che la persona o i beni in questione possono rappresentare per la sicurezza pubblica (Articolo 240(2) c.p. e ai sensi delle disposizioni della Legge 1423/56 e della Legge 575/65 sui reati di stampo mafioso). Il GET è dell'opinione che una confisca che presupponga una condanna, possa sfociare in situazioni inaccettabili, come quando il reo continua a trarre beneficio dai proventi della corruzione, solo perché non è stato possibile condannarlo per motivi formali o procedurali. Ciò è particolarmente importante nel caso dell'Italia, dove, come già spiegato, molti procedimenti non terminano con una condanna per sopraggiunta prescrizione del reato. Il GET raccomanda di prendere in considerazione l'ipotesi di introdurre la confisca in rem, al fine di facilitare la confisca dei proventi della corruzione.

85. Per quanto attiene al sequestro e al congelamento dei proventi di reato, il GET ritiene che gli strumenti giuridici di cui dispongono le autorità italiane per sequestrare e congelare i proventi illeciti nelle prime fasi investigative siano sufficienti. Il GET non ha riscontrato limiti ai poteri di ricorrere al sequestro e al congelamento degli strumenti e dei proventi di reato e i colloqui avuti con gli operatori non hanno evidenziato alcun particolare problema a questo proposito. Ciò posto e nonostante le opinioni riferite al GET durante la sua visita in loco, che sottolineavano come la confisca e il sequestro fossero una prassi nel caso di reati di corruzione, a causa della mancanza di dati statistici esaustivi, specialmente per quanto riguarda il numero dei casi e il valore dei beni confiscati o sequestrati in tutta Italia in relazione alla corruzione, è difficile farsi un'idea precisa dell'efficacia della legislazione attuale e degli sforzi compiuti, in concreto, dagli organi preposti all'applicazione della legge, per sequestrare o confiscare beni conseguiti in maniera illecita mediante corruzione. Sarebbe senz'altro utile che le autorità italiane esaminassero dettagliatamente le prassi di lavoro seguite dalle autorità preposte all'applicazione della legge, allo scopo di valutare problemi od ostacoli ricorrenti incontrati sul campo (ad esempio - rispetto ai beni intestati a terzi - la difficoltà di provarne la provenienza illecita, etc.) e quindi individuare quei settori che necessitano un ulteriore perfezionamento dell'attuale regime di sequestro e confisca. Per compiere tale valutazione, sarebbe utile potere disporre di dati quantitativi sui sequestri e sulle confische effettuati, dati attualmente non disponibili, anche nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale. Per questa ragione, il GET raccomanda di adottare misure idonee al fine di consentire di valutare l'efficacia, in concreto, dell'attività svolta in relazione ai proventi della corruzione dalle autorità preposte all'applicazione della legge, in particolare per quanto riguarda l'applicazione di misure provvisorie e di ordini di confisca, inclusi quelli emessi nell'ambito della cooperazione internazionale.

86. In Italia il reato di riciclaggio ha una definizione ampia, sulla base di un approccio onnicomprensivo. Le autorità hanno indicato che, a questo proposito, tutti i reati di corruzione previsti dalla legislazione italiana possono essere reati presupposto del riciclaggio, inclusa la corruzione nel settore pubblico e privato (il trading in influence non è previsto come reato in Italia). I reati di riciclaggio non prevedono il riciclaggio da parte degli autori del reato presupposto (autoriciclaggio); prevedono solo il riciclaggio da parte di coloro che successivamente entrano in possesso dei proventi del reato. Le autorità hanno specificato che, sebbene il Decreto Legislativo n. 231/2007 preveda, all'Articolo 2, tutte le ipotesi di autoriciclaggio, tale norma è circoscritta all'ambito di applicazione delle misure previste in detto decreto. Durante la visita in loco, le autorità hanno fatto presente che sono stati proposti emendamenti legislativi del codice penale, al fine di porre rimedio a questa lacuna del sistema e soddisfare le raccomandazioni espresse a questo proposito in altri fori internazionali (OCSE e FATF). Il GET saluta con favore questa posizione.

87. In Italia l'attuale regime antiriciclaggio prevede una UIF centrale, che riceve, analizza e trasmette alle autorità competenti le segnalazioni di operazioni sospette. L'omessa segnalazione è soggetta a sanzioni amministrative, che possono essere imposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; tuttavia, l'azione sanzionatoria in questo settore resta limitata. Il GET è venuto a sapere che vi possono essere significativi ritardi – da alcuni giorni fino ad un mese – nella trasmissione alla UIF delle segnalazioni sospette di riciclaggio. Ciò accade nonostante sia stato approvato il Decreto Legislativo 231/2007, per dare attuazione in Italia alla Direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, il cui Articolo 22 ribadisce che tali segnalazioni devono essere effettuate "prontamente". Il GET ritiene che, in un caso di corruzione, segnalare eventuali motivi di sospetto con un ritardo che può arrivare fino ad un mese possa precludere la possibilità di raccogliere elementi di prova e di ricercare, congelare e sequestrare i proventi e gli strumenti della corruzione. Inoltre, con questi ritardi, il confine tra omessa e ritardata segnalazione diventa più indistinto e potrebbe ridurre in maniera considerevole l'efficacia delle sanzioni previste in caso di omessa segnalazione. Si deve altresì tenere presente che la UIF ha bisogno di tempo per analizzare tutte le informazioni (anche se le SOS inoltrate alla UIF sono immediatamente vagliate non appena ricevute, le autorità hanno specificato che l'intero processo di analisi che ne consegue può durare anche alcuni mesi<sup>(29)</sup>) e che successivamente, una volta ricevute le informazioni da parte delle autorità preposte all'applicazione della legge, è necessaria un'ulteriore analisi al fine di tenere conto delle informazioni che sono in loro esclusivo possesso. Infine, la UIF sembra ricevere scarse informazioni di ritorno, se non addirittura nessuna, da parte degli organi preposti all'applicazione della legge riguardo all'esito dell'analisi da questi compiuta e poi trasmessa ad altri, mentre, per scoprire l'esito di una sua segnalazione, la UIF sembra affidarsi agli articoli pubblicati sui quotidiani. Questo sembra essere il sintomo di una difficoltà generale di comunicazione. Gli interlocutori delle forze di polizia hanno riferito di non essere a conoscenza degli esiti processuali delle indagini da loro svolte ed hanno espresso scarso interesse per gli stessi. L'assenza di informazioni di ritorno può, secondo il parere del GET, precludere il miglioramento del lavoro degli organismi interessati. Il GET raccomanda (i) che al personale degli organi responsabili per determinati aspetti inerenti alla lotta alla corruzione, sia fatto presente quanto siano importanti le informazioni di ritorno sulle operazioni sospette segnalate, la collaborazione in questo settore, nonché i benefici che possono derivarne; (ii) che siano adottate azioni al fine di chiarire a coloro che hanno l'obbligo di segnalare circostanze sospette che non sono accettabili né l'omessa né la ritardata segnalazione, facendo ricorso, ove opportuno, anche a misure sanzionatorie.

## V. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CORRUZIONE

### a. Quadro della situazione

Definizioni e quadro giuridico

88. Il Decreto Legislativo 165/2001 recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dà una definizione estensiva della pubblica amministrazione: "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) le agenzie disciplinate dal Decreto Legislativo 300 del 30 luglio 1999" (ad esempio, l'agenzia delle entrate, l'agenzia delle dogane, etc.) ricadono nella categoria della pubblica amministrazione. E' generalmente accettato che questa definizione debba essere intesa nel suo senso più ampio: l'elenco di istituzioni sopra riportato non è esaustivo e il concetto di pubblica amministrazione è soggetto a ulteriori interpretazioni giurisprudenziali. In particolare, le autorità osservano che la nozione di pubblica amministrazione comprende qualsiasi ente, anche di natura privata, che svolge funzioni pubbliche, come le società controllate dallo Stato. Secondo l'ultima Relazione annuale al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione, al 31 dicembre 2006, il personale del pubblico impiego contava 3.420.729 unità (3.081.685 a tempo indeterminato e 338.864 a tempo determinato). La pubblica amministrazione italiana distingue i pubblici funzionari che rivestono posizioni dirigenziali (dirigenti) dagli altri impiegati pubblici (dipendenti). Inoltre, fino a tempi recenti era una prassi comune ricorrere a consulenti esterni per assolvere compiti correlati alla pubblica amministrazione; uno degli obiettivi del governo in carica è quello di limitare il ricorso a questo tipo di contratti(30). A questo proposito, il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha reso noto, sul suo sito web, un elenco delle consulenze che sono state conferite nel 2006 per portare avanti progetti o attività per conto della pubblica amministrazione; queste riguardavano complessivamente 263.089 consulenti.

89. La Costituzione stabilisce i valori e i principi su cui deve basarsi l'attività della pubblica amministrazione, ivi incluse efficienza, lealtà, imparzialità e responsabilità diretta dei funzionari pubblici. A parte la Costituzione, le principali norme che disciplinano le competenze, l'organizzazione e le attività dei dipendenti della pubblica amministrazione sono contenute nel codice civile, nel Decreto Legislativo 165/2001 recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, nella Legge 300/1970 sullo statuto dei lavoratori e nei relativi contratti collettivi di lavoro.

90. Una riforma della pubblica amministrazione, finalizzata, inter alia, a promuovere la good governance, ad accrescere l'efficienza e la credibilità del governo e a migliorare la partecipazione e la responsabilizzazione dei cittadini nella gestione degli affari pubblici, è stata avviata nei primi anni Novanta(31) ed è tuttora in corso. Nel mese di maggio del 2008, il governo ha pubblicato le Linee Programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione, che sottolineano la necessità di introdurre nel servizio pubblico i modelli di efficienza del settore privato, migliorandone altresì la trasparenza e l'affidabilità, promuovendone la mobilità, sviluppando la e-administration (interoperabilità delle banche dati, modalità one-stop-shop, call centre e help lines, informazioni in formato digitale, etc.) nonché semplificando e accelerando i procedimenti disciplinari per i casi di infrazione(32).

#### Politica anticorruzione

91. Come già illustrato nella prima parte della relazione, l'Italia non dispone di un programma anticorruzione coordinato. Non esiste attualmente alcun metodo di valutazione dell'efficacia delle misure anticorruzione specificamente dedicato alla pubblica amministrazione.

92. Un apposito organismo anticorruzione, l'Alto Commissariato per il Contrasto della Corruzione, ha iniziato la propria attività nel 2004 e tuttavia ha cessato di esistere nell'agosto 2008 (per ulteriori dettagli, si veda il paragrafo 9); le sue funzioni sono state trasferite al Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) presso il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione. L'Alto Commissariato è stato abolito con conseguente attribuzione delle funzioni al SAeT per ragioni di risparmio economico. Attualmente il SAeT si avvale di uno staff di 17 persone (rispetto ai 57 dipendenti dell'Alto Commissariato) e sta iniziando a concordare Protocolli d'Intesa con altri organismi che hanno responsabilità importanti nella lotta alla corruzione(33). In occasione della visita in loco, il SAeT ha consegnato al GET una presentazione generale, che conteneva un organigramma ed un elenco dei compiti e dei risultati ottenuti, tra cui anche le scadenze a breve termine. A febbraio 2009, dopo la visita del GET, il SAeT ha presentato il Primo Rapporto al Parlamento (il SAeT è tenuto a presentare al Parlamento un rapporto trimestrale sulle sue attività e sui suoi progetti). Detto Rapporto individua una serie di aree e compiti che pongono in evidenza le funzioni di guida e coordinamento in relazione allo sviluppo di specifiche politiche anticorruzione e di trasparenza da parte delle varie pubbliche amministrazioni, che il SAeT dovrà svolgere in futuro (adottando una metodologia a stella). E' previsto che il SAeT elabori, ogni anno, una strategia anticorruzione generale, che dovrà tenere conto delle migliori prassi adottate in ambito settoriale.

#### Trasparenza

93. L'accesso ai documenti amministrativi è regolato principalmente dalla Legge 241/1990 e dal Decreto del Presidente della Repubblica 184/2006, che si applicano agli enti amministrativi statali, inclusi gli enti speciali ed autonomi, gli enti pubblici ed i fornitori di servizi pubblici. Tale legislazione trova applicazione anche a livello locale; tuttavia, se necessario, gli enti locali possono elaborare ulteriori disposizioni e misure concrete di attuazione, al fine di disciplinare in maniera efficace il diritto all'informazione. L'accesso alle informazioni è limitato a coloro che vantano un legittimo interesse giuridico nella relativa procedura amministrativa. A seguito di un emendamento alla Legge 241/1990 introdotto nel 2005(34), la nozione di legittimo interesse giuridico può essere estesa fino a comprendere anche quei soggetti che rappresentano gli interessi di un settore della società, i cosiddetti portatori di "interessi diffusi", a condizione che abbiano un interesse diretto, attuale e concreto alla situazione collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata; essa deve essere rivolta (in forma scritta o orale) all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. Il Decreto Legislativo 267/2000 sugli Enti Locali (TUEL) introduce delle innovazioni riguardo all'accesso, da parte di cittadini e consiglieri locali, agli atti amministrativi in possesso delle autorità locali; in particolare non è necessario dimostrare l'interesse giuridico né motivare la richiesta (Articolo 10 del Decreto Legislativo 267/2000).

94. Le informazioni richieste devono essere fornite al più tardi entro 30 giorni. L'articolo 24 della Legge 241/1990 prevede una serie di eccezioni alla regola generale in materia di accesso alle informazioni, elencando le situazioni in cui la divulgazione delle informazioni richieste avrebbe effetti nocivi su relazioni internazionali, sicurezza, politica monetaria ed economica, ordine pubblico oppure escludendo la divulgazione delle informazioni qualora ciò possa pregiudicare il diritto alla riservatezza dei terzi; il diniego delle richieste

di informazione deve essere motivato dall'organo pubblico amministrativo interessato. L'accesso agli atti amministrativi è gratuito; sono imputabili unitamente le spese di bollo e di riproduzione. Inoltre ogni ente amministrativo deve designare funzionari responsabili dell'informazione. Inoltre, ciascun organo amministrativo deve tenere una banca dati delle richieste di informazioni, collegata ad una banca dati nazionale. La Legge 241/1990 non istituisce alcun meccanismo di controllo sull'effettiva attuazione delle disposizioni in essa contenute.

95. La Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi è stata istituita nel 1991 ed opera sotto gli auspici del Presidente del Consiglio; ad essa sono attribuite specifiche responsabilità concernenti l'applicazione della normativa in materia di accesso alle informazioni(35). In particolare, essa redige una relazione annuale e formula pareri sul numero e sulla tipologia dei ricorsi presentati dai cittadini a seguito del rifiuto dell'accesso alle informazioni amministrative; se necessario, essa ha facoltà di proporre modifiche dei testi legislativi, al fine di consentire un efficace accesso alle informazioni amministrative. Ad essa è altresì attribuita la funzione di gestione ed analisi della banca dati delle richieste di informazioni.

96. In caso di rifiuto dell'accesso alle informazioni, il richiedente ha facoltà di presentare un ricorso (i) dinanzi al competente tribunale amministrativo regionale, la cui decisione è appellabile dinanzi al Consiglio di Stato; oppure (ii) dinanzi alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi o al competente difensore civico comunale/provinciale/regionale. La legislazione stabilisce un termine entro il quale deve essere deciso il ricorso (da parte del tribunale amministrativo regionale competente, del Consiglio di Stato e della Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi, a seconda del caso), vale a dire 30 giorni dalla data di presentazione del ricorso. La possibilità di presentare ricorso dinanzi alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi è stata introdotta con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 184/2000. La Commissione è competente ad esaminare i dinieghi dell'accesso alle informazioni da parte delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, di enti pubblici nazionali e altri fornitori di pubblici servizi. La Commissione non ha competenza in caso il diniego dell'accesso alle informazioni amministrative provenga da enti locali, per i quali è competente il difensore civico. Inoltre, pur essendo la Commissione autorizzata ad emettere una decisione sulla legittimità del diniego da parte di un ente pubblico amministrativo, essa non ha poteri tali da obbligarlo a rendere note le informazioni richieste dal cittadino. La Relazione per l'anno 2007 della Commissione fa specifico riferimento a questo problema.

97. La Legge 150/2000 lancia una strategia di comunicazione per la pubblica amministrazione attraverso un'attiva informazione ai cittadini (ad es. informandoli sulle disposizioni normative, sull'attività ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, etc.). Essa stabilisce altresì che le amministrazioni e gli enti pubblici debbano individuare, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, il personale da adibire all'attività di informazione e comunicazione e fornire loro una specifica formazione. Nel 2008 è stata lanciata l'"Operazione Trasparenza" per illustrare ai cittadini il funzionamento della pubblica amministrazione. Il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha adottato per primo misure concrete al fine di pubblicare, sul suo sito web, informazioni dettagliate sul funzionamento del servizio pubblico, dando indicazione dei numeri di contatto e delle mansioni specifiche dei funzionari, rendendo noti dati statistici su assenteismo e produttività (basati su una valutazione del personale), retribuzioni delle posizioni dirigenziali, etc. Questa iniziativa mira, in generale, non ad accrescere la trasparenza, ma anche ad aumentare l'efficienza nella pubblica amministrazione.

98. Inoltre, il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha anche il compito di definire una strategia di e-government. A gennaio 2009 è stata delineata una strategia di e-government per il periodo 2009-2012; il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) ha responsabilità chiave in questo settore. Oltre alla strategia di e-government sviluppata a livello nazionale, negli ultimi anni gli amministratori regionali hanno adottato una strategia per una società dell'informazione regionale, generalmente accompagnata da progetti di azione territoriali per l'e-government. Sono stati istituiti i Centri Regionali di Competenza per l'E-Government (21 in totale), al fine di sostenere gli sforzi compiuti dagli enti regionali e locali per dare attuazione, tra le altre cose, all'e-government e aggiornare i loro sistemi informatici.

#### Controllo della pubblica amministrazione

##### Diritto di ricorrere avverso le decisioni amministrative

99. Le decisioni amministrative possono essere impugnate in via amministrativa o in via giurisdizionale. L'azione di governo è soggetta a ricorso amministrativo se è tale da poter essere equiparata ad una dichiarazione d'intenti da parte di un ente pubblico; non sono inclusi pareri non vincolanti o consulenze. In particolare, le decisioni della pubblica amministrazione possono essere impugnate con ricorso rivolto (i) all'organo amministrativo gerarchicamente superiore (per la sufficienza e la correttezza giuridiche); (ii) ad un'autorità superiore che, sebbene non gerarchicamente sovraordinata all'autorità che ha emanato la decisione, abbia poteri generici di vigilanza/controllo (il cosiddetto "ricorso gerarchico improprio", espressamente previsto per legge in determinati casi e che consente unicamente un controllo della sufficienza giuridica); (iii) alla stessa autorità che ha emesso la decisione (la cosiddetta "procedura di opposizione", applicabile ai casi espressamente previsti per legge e che consente un controllo sia sulla sufficienza sia sulla correttezza giuridiche).

100. Per il controllo di legittimità (sufficienza e correttezza giuridiche) delle controversie amministrative è competente il corrispondente tribunale amministrativo regionale. La decisione giudiziale può essere impugnata dinanzi al Consiglio di Stato entro 60 giorni dalla sentenza del tribunale amministrativo (se è ammesso ricorso).

101. Infine, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, unicamente ai fini della sufficienza giuridica, è un rimedio generale previsto per legge e costituisce un meccanismo alternativo all'appello dinanzi al tribunale. Esso può essere proposto avverso decisioni amministrative definitive emanate da qualsiasi autorità pubblica.

##### Difensore civico

102. L'istituzione del difensore civico non è presente a livello nazionale, bensì solo a livello comunale/provinciale/regionale. Si tratta di un'istituzione autonoma, designata dai consigli comunali/provinciali/regionali; il difensore civico può avviare indagini d'ufficio o su richiesta del singolo cittadino (ad esempio, il Difensore Civico di Roma, che il GET ha incontrato in occasione della visita in loco, tratta mediamente 13.000 casi all'anno). Il compito del difensore civico concerne in genere il controllo degli atti amministrativi, i reclami relativi all'accesso pubblico ai documenti amministrativi, la partecipazione a lavori preparatori di legislazione, ecc.

## Controllo

### - Controllo interno

103. Il Dipartimento della Pubblica Amministrazione ha commissionato uno studio sui sistemi di controllo interno istituiti nei diversi enti pubblici. Lo studio ha rivelato che non tutti gli enti pubblici(36) hanno sviluppato un sistema di controllo interno e che le tipologie dei meccanismi di controllo differiscono grandemente tra loro(37).

104. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha il compito di vigilare sulla trasparenza ed attendibilità dei conti pubblici. Tali obiettivi sono assicurati tramite diversi strumenti, tra cui bollettini mensili, trimestrali ed annuali, pubblicati sul sito internet del Ministero (www.rgs.tesoro.it).

### - Controllo esterno: la Corte dei Conti

105. La Corte dei Conti è un organo autonomo ed indipendente che ha il compito di salvaguardare la finanza pubblica e garantire il rispetto del sistema giurisdizionale (Articolo 100 della Costituzione). Essa persegue questi due obiettivi per mezzo dei suoi poteri di controllo, giurisdizionale e consultivo.

La Corte dei Conti è autorizzata a compiere un controllo preventivo di legittimità su atti di Governo ed un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Essa partecipa altresì, in base alle condizioni indicate dalla legge, all'attività di vigilanza dell'amministrazione finanziaria degli organi istituiti dallo Stato. Le sezioni regionali della Corte dei Conti hanno il compito di monitorare e controllare l'impiego di fondi pubblici da parte di enti del settore pubblico regionale.

Per quanto concerne le funzioni giurisdizionali, queste riguardano la responsabilità amministrativa e contabile di amministratori o dipendenti pubblici in materia pensionistica e contabile. La Corte dei Conti può perseguire e condannare amministratori o dipendenti pubblici per danni economici causati alla pubblica amministrazione mediante condotta fraudolenta o colposa; l'azione della Corte dei Conti è indipendente dai procedimenti penali avviati nei confronti del dipendente della pubblica amministrazione in questione e non è legata all'esito di tali procedimenti (in quanto può essere accertata una responsabilità amministrativa in casi in cui invece non è attribuita la responsabilità penale).

Infine, la Corte dei Conti è investita di un ruolo consultivo: essa esprime pareri su proposte normative governative in materia di gestione dei beni demaniali e l'attività contabile.

106. Sebbene alla Corte di Conti non sia attribuito alcuno specifico ruolo nella lotta contro la corruzione, essa contribuisce de facto a tale obiettivo attraverso le sue funzioni di controllo e giurisdizionali. Tra il 1996 ed il 2006, la Corte dei Conti ha emesso un totale di 17.576 sentenze (6.620 condanne) in primo grado. Generalmente i procedimenti giudiziari della Corte dei Conti hanno una durata di circa 1 anno e 9 mesi in primo grado e di 2 anni e 5 mesi in appello. Nel 2008, la Corte dei Conti ha recuperato un totale di Euro 69.013,083 a titolo di danni perpetrati allo Stato italiano dalla corruzione della pubblica amministrazione; in totale sono stati avviati 185 giudizi nei confronti di dipendenti pubblici per danni economici causati alla pubblica amministrazione mediante condotta fraudolenta o colposa(38).

### Reclutamento, carriera e misure preventive

107. L'articolo 97 della Costituzione stabilisce i principi fondamentali per l'accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni, che avviene tramite concorso pubblico. I pubblici dipendenti devono redigere un'autocertificazione in cui dichiarano l'assenza di precedenti penali prima di assumere il servizio; la verifica dell'autocertificazione fornita dal candidato avviene in fase di reclutamento. Il sistema delle promozioni è basato su una combinazione tra durata del servizio e meriti.

108. I metodi di reclutamento per coloro che ricoprono funzioni dirigenziali nel settore pubblico (dirigenti) sono invece diversi. La dirigenza è disciplinata dal Titolo II, Capo II, Articoli 15 e 29 del Decreto Legislativo 165/2001, come modificato con Legge 145/2002; i contratti dei dirigenti hanno una durata limitata nel tempo (in genere da 2 a 7 anni, rinnovabili). In particolare, i dirigenti sono assunti mediante (1) concorsi interni (per dipendenti pubblici in possesso di titolo universitario ed almeno cinque anni di anzianità); (2) dopo aver frequentato un corso di 15 mesi organizzato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ed avere successivamente sostenuto un esame; (3); su designazione diretta dell'amministrazione interessata per soggetti con una notevole esperienza dirigenziale correlata alla carica in questione (in quest'ultimo caso, la durata del contratto è limitata ad un massimo di 3-5 anni)(39).

109. A livello settoriale sono state introdotte diverse misure preventive anticorruzione. Ad esempio, l'Agenzia delle Entrate effettua controlli interni casuali e periodici sul suo personale, sviluppa strumenti di gestione dei rischi e svolge formazione in materia di principi etici; essa impiega anche personale a livello dirigenziale per la trasmissione su base annua dei dati sulle attività patrimoniali ed il completamento delle dichiarazioni in assenza di incompatibilità in relazione alle loro funzioni. All'inizio del 2008 l'Agenzia del Demanio ha introdotto un modello organizzativo (si veda altresì il paragrafo 169) comprendente misure anticorruzione e principi etici, associati ad una formazione sistematica, al fine di fornire ai propri dipendenti un indirizzo di condotta.

### Formazione.

110. Ai sensi dell'articolo 54(7) del Decreto Legislativo 165/2001, le pubbliche amministrazioni sono tenute ad organizzare la formazione per i propri dipendenti in materia di principi etici; a tal fine, sono stati organizzati alcuni seminari pratici (in particolare per funzionari che ricoprono cariche dirigenziali/quadri). La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione è un centro di formazione per funzionari pubblici; essa svolge attività di formazione sia iniziale sia continuativa; recentemente ha elaborato una sessione-pilota di formazione per alti funzionari, includendo casi pratici concernenti la condotta etica e misure anticorruzione nella pubblica amministrazione. Parimenti, la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, organo di formazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha svolto diversi moduli di formazione sull'etica nel servizio pubblico per funzionari che operano in aree a rischio di corruzione.

### Codici di comportamento/etica

111. A metà di aprile 2001 è entrato in vigore un Codice di Comportamento dei Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni; a luglio 2001 è stata emanata una circolare interna che ne riassumeva il contenuto, al fine di sottoporre all'attenzione dei pubblici ufficiali gli appropriati obblighi etici(40). Il Codice di Comportamento contiene principi generali che regolamentano la pubblica amministrazione (ad es., obblighi di lealtà, imparzialità, efficienza e diligenza), nonché disposizioni specifiche relative a regali (Articolo 3) e ad altre

forme di tutela da conflitti di interesse (Articoli da 5 a 7). Esso non fornisce indicazioni particolareggiate sul suo monitoraggio né sulle sanzioni collegate all'inosservanza delle disposizioni ivi contenute. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 54 del Decreto Legislativo 165/2001, i dirigenti responsabili di ciascuna struttura pubblica vigilano sull'applicazione dei codici etici/di comportamento; essi sono altresì responsabili dell'organizzazione di sessioni di formazione correlate, laddove necessario. Conformemente all'articolo 55 del Decreto Legislativo 165/2001, le diverse modalità di violazione dei principi etici e le corrispondenti sanzioni trovano definizione in sede di contrattazione collettiva di lavoro.

112. La Direttiva del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, emanata il 6 dicembre 2007, evidenzia il ruolo dei dirigenti nel garantire il corretto funzionamento della pubblica amministrazione, ad esempio nel vigilare sull'osservanza delle disposizioni contenute nel Codice di Comportamento ed assicurare, laddove opportuno, l'applicazione delle sanzioni disciplinari (tale Direttiva è incentrata, in particolare, sulla responsabilità dei dirigenti nell'assicurare il raggiungimento dell'efficienza, ad esempio, attraverso la riduzione dell'assenteismo nel pubblico impiego).

113. Il Codice di Comportamento dei Dipendenti della Pubblica Amministrazione è sistematicamente allegato al relativo contratto collettivo di lavoro delle pubbliche amministrazioni ed è consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione.

114. Il Codice di Comportamento dei Dipendenti della Pubblica Amministrazione non si applica al personale militare ed alle forze di polizia, i quali sono soggetti ai rispettivi codici di disciplina; allo stesso modo, i magistrati ed i procuratori dello Stato restano disciplinati dai rispettivi codici di comportamento. Inoltre, talune istituzioni sviluppano un proprio codice di comportamento sulla base del Codice di Comportamento dei Dipendenti della Pubblica Amministrazione, adattando le norme etiche a particolari situazioni di rischi di vulnerabilità alla corruzione, che possono emergere nell'esercizio delle proprie funzioni. Ad esempio, attualmente il Ministero dell'Economia e delle Finanze sta elaborando un codice di comportamento contenente esempi pratici di incompatibilità ed in cui sono specificate le sanzioni applicabili in caso di violazione. Allo stesso modo, l'Agenzia del Demanio ha adottato il proprio codice di comportamento, che non si applica solamente ai suoi dipendenti, bensì anche ai membri del consiglio di amministrazione, a liberi professionisti, consulenti e fornitori.

#### Conflitti di interesse

115. In Italia le norme applicabili sui conflitti di interesse si differenziano in base alle categorie di dipendenti interessate. Con riguardo ai titolari di cariche elettive (parlamentari e titolari di cariche di governo), la Legge 441/1982 definisce un sistema di pubblicità della situazione patrimoniale degli stessi (dichiarazione dei redditi e delle attività patrimoniali). Ai sensi della Legge 127/1997, tali norme si estendono altresì a magistrati e dirigenti della pubblica amministrazione. I titolari di cariche di governo sono inoltre soggetti a dettagliate norme in materia di conflitto di interessi, previste dalla Legge 215/2004. Infine, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono soggetti alla disciplina delle incompatibilità di cui al Decreto Legislativo 165/2001 e del Codice di Comportamento. Di seguito sono illustrate in dettaglio le norme applicabili in materia di conflitto di interessi delle diverse categorie di titolari di uffici pubblici.

Titolari di cariche elettive, magistrati, dirigenti della pubblica amministrazione: Legge 441/1982

116. La Legge 441/1982 dispone la pubblicità della situazione patrimoniale di alcuni titolari di cariche elettive, vale a dire senatori e deputati, Presidente del Consiglio, ministri, sottosegretari di Stato, nonché consiglieri regionali, provinciali e comunali (per comuni con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti) (Articolo 1 della Legge 441/1982). Tali disposizioni si applicano altresì a presidenti, vicepresidenti, amministratori delegati e direttori generali nominati politicamente o operanti all'interno di società al cui capitale concorra lo Stato (o altri enti pubblici) (Articolo 12 della Legge 441/1982). Infine, la Legge 127/1997 (Articolo 17) estende l'obbligo di pubblicazione degli interessi finanziari a magistrati (amministrativi, contabili e militari) e ai dirigenti della pubblica amministrazione.

117. Le informazioni sulla situazione patrimoniale, le fonti e l'ammontare del reddito devono essere pubblicati su base annua ed al momento dell'assunzione o della cessazione della carica. L'obbligo di dichiarazione dei redditi non si applica solamente ai titolari di cariche elettive, bensì anche al coniuge non separato ed ai figli conviventi, se gli stessi vi consentono. Le dichiarazioni di cui sopra vengono riportate su appositi bollettini ufficiali disponibili su richiesta dei cittadini iscritti nelle liste elettorali (Articoli 8 e 9 della Legge 441/1982).

Titolari di cariche di governo

118. Con Legge 215/2004, contenente "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interesse" (la cosiddetta Legge Frattini), sono state introdotte ulteriori norme per impedire il verificarsi di situazioni di conflitto di interessi per quanto concerne i titolari di cariche di governo. L'articolo 1 individua le categorie di soggetti interessati dalla legge, vale a dire i "titolari di cariche di governo", tra cui il Presidente del Consiglio, i ministri, i sottosegretari di Stato ed i commissari straordinari di Governo, obbligando i suddetti a dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e ad astenersi dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di potenziale conflitto di interessi.

119. L'articolo 2 della Legge 215/2004 dispone la decadenza dall'ufficio dei titolari di cariche di governo che: ricoprono cariche o uffici specifici o svolgono altre funzioni, in società con finalità di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale; esercitano attività professionali comunque denominate o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo; ricoprono cariche o uffici, o svolgono altre funzioni di gestione in associazioni o società tra professionisti; esercitano qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico o privato. La Legge 215/2004 non include la proprietà di una società tra i casi di conflitto di interessi: ai titolari di cariche di governo è fatto divieto di svolgere ruoli dirigenziali o operativi in società private, ma non di averne la proprietà.

120. Sussiste situazione di conflitto di interessi quando l'azione (adozione di un atto o proposta di adozione di un atto) o omissione (mancata adozione di un atto dovuto) da parte del titolare di cariche di governo ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti fino al secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, con danno per l'interesse pubblico.

121. Ai sensi dell'articolo 5 della Legge 215/2004, entro 30 giorni dall'assunzione della carica, il titolare della carica di governo è tenuto a dichiarare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica. Inoltre, i dati relativi alle attività patrimoniali (incluse le partecipazioni azionarie) relative ai titolari di cariche di governo, del coniuge o dei parenti fino al secondo grado, devono essere trasmessi alla summenzionata Autorità entro 90 giorni dall'assunzione

della carica. Tali dichiarazioni vanno rese all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dai titolari di cariche di governo quando la situazione di incompatibilità riguarda lo svolgimento di attività economiche nei settori delle comunicazioni.

122. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato accerta la sussistenza delle situazioni di incompatibilità e conflitto di interessi. Nei casi di inosservanza della legge, l'Autorità garante della concorrenza può promuovere: la rimozione o decadenza dalla carica o ufficio da parte dell'Amministrazione competente; la sospensione del rapporto di impiego o di lavoro pubblico o privato; la sospensione dall'iscrizione in albi e registri professionali; e/o l'inflizione di una sanzione pecuniaria all'impresa (commisurata nel massimo al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito dall'impresa ed alla gravità della violazione). Se il conflitto di interessi riguarda un'impresa di comunicazioni facente capo al titolare della carica pubblica (o ad un membro della sua famiglia), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni può altresì, in determinate circostanze, infliggere all'impresa una sanzione pecuniaria. Le due Autorità presentano al Parlamento una relazione semestrale sullo stato delle attività di controllo e vigilanza svolte nel settore.

#### Pubblici ufficiali

123. I pubblici ufficiali sono tenuti a mantenere una posizione di indipendenza evitando di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle loro mansioni in situazioni di conflitto d'interesse reale o apparente (articolo 2 del Codice di Comportamento). Il pubblico ufficiale deve inoltre astenersi dal contrattare, dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri ovvero di suoi parenti o conviventi, se la sua partecipazione all'adozione di decisioni o a delle attività può compromettere la fiducia nell'indipendenza e nell'imparzialità della pubblica amministrazione (articoli 6 e 12 del Codice di Comportamento). Ulteriori restrizioni si applicano alle attività collaterali che devono essere autorizzate dalla rispettiva amministrazione caso per caso (articolo 7 del Codice di Comportamento). Inoltre, il Codice di Comportamento proibisce ai pubblici ufficiali di accettare incarichi di collaborazione con individui od organizzazioni che abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico collegato alle funzioni del relativo pubblico ufficiale (articolo 7, comma 2, del Codice di Comportamento). L'articolo 53 del Decreto legislativo 165/2001 (integrato dalla Circolare 6/97 per quanto riguarda le incompatibilità per i lavoratori in regime di part-time) prevede ulteriori disposizioni di incompatibilità.

124. Il Codice di Comportamento contiene disposizioni specifiche relative alle dichiarazioni di interesse finanziario. In particolare, i pubblici ufficiali devono informare, per iscritto, il loro dirigente di tutti i rapporti di collaborazione retribuiti che essi hanno avuto nell'ultimo quinquennio (articolo 5, comma 1, del Codice di Comportamento). I dirigenti devono anche comunicare, prima di assumere le loro funzioni, le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possono porli in conflitto d'interessi. Inoltre, i dirigenti, su motivata richiesta del competente servizio per gli affari generali e per il personale, devono fornire informazioni specifiche sulla propria situazione patrimoniale o tributaria (articolo 5, comma 2, del Codice di Comportamento). Come descritto ai paragrafi 116 e 117, la Legge 127/1997 ha esteso l'anagrafe patrimoniale ai dirigenti pubblici, compresi i dirigenti degli enti locali.

125. La scoperta e l'indagine sui conflitti d'interesse dei pubblici ufficiali è di competenza dei loro rispettivi superiori gerarchici. Inoltre, la Legge 133/2008 ha affidato al Dipartimento della Funzione Pubblica, presso il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (sotto gli auspici della Presidenza del Consiglio dei Ministri), specifiche funzioni di monitoraggio delle incompatibilità di cui all'articolo 53 del Decreto legislativo 165/2001.

#### Regali

126. Il Codice di Comportamento (articolo 3) proibisce ai pubblici ufficiali di accettare regali, salvo quelli d'uso di modico valore.

127. Per quanto riguarda i membri del Governo, non vi sono norme specifiche sui regali a eccezione di quelle previste dal Decreto del Consiglio dei Ministri del 20 dicembre 2007 relativo ai doni di rappresentanza. Il valore massimo dei doni accettabili che possono essere trattenuti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Ministri, e dagli altri membri del Governo e dai loro congiunti è fissato a €300.

#### Passaggio dall'impiego pubblico all'impiego privato

128. L'articolo 25 della Legge 724/1994 vieta a coloro che hanno lasciato un impiego pubblico di accettare incarichi di consulenza da parte dell'amministrazione con la quale essi hanno avuto rapporti di lavoro nel quinquennio precedente. La norma si riferisce solamente ai dipendenti che cessano dal servizio volontariamente in quanto in possesso del requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità.

129. La Legge 145/2002 disciplina il passaggio dei dirigenti dal settore pubblico a quello privato. Il principio implicito in questa legge è che si debbono incoraggiare tali passaggi dato che essi consentono un positivo scambio di esperienze e di interazione tra il settore pubblico e quello privato. In questo contesto, i dirigenti possono essere collocati in aspettativa senza assegni, per svolgere attività nel settore pubblico (p. es. presso altri organi amministrativi, presso organizzazioni internazionali) o presso enti privati. Il periodo di collocamento in aspettativa per svolgere attività presso enti privati non può eccedere un massimo di cinque anni. L'aspettativa non può essere concessa se, nel biennio precedente, il dirigente interessato è stato addetto a funzioni di vigilanza o ha stipulato contratti o concesso autorizzazioni a favore dell'ente privato per il quale egli intende svolgere l'attività. Allo stesso modo, l'aspettativa non è possibile nelle situazioni in cui il trasferimento del dirigente compromette la necessaria imparzialità della pubblica amministrazione.

130. I membri del Governo non possono, nei dodici mesi successivi al termine della carica di Governo, svolgere attività lavorativa per enti pubblici, lavorare nel settore privato, svolgere attività professionali in materie connesse con la carica di Governo (articolo 2, comma 4, Legge 215/2004). Tale norma non si applica ai membri del Parlamento.

#### Rotazione

131. Non vi sono disposizioni che prevedono un sistema di rotazione regolare, periodica del personale impiegato in aree della pubblica amministrazione considerate vulnerabili alla corruzione. Tuttavia la rotazione avviene nella prassi per certe posizioni (p. es. dipendenti dell'Agenzia delle Entrate, delle Dogane).

#### Denuncia della corruzione

132. A norma dell'articolo 331 del Codice di procedura penale, i pubblici ufficiali hanno lo specifico obbligo di denunciare, senza ritardo, i reati di cui hanno notizia nell'esercizio delle loro funzioni. L'omessa denuncia comporta una multa da €30 a €16 (articolo 361

del Codice penale).

133. Non vi sono misure giuridiche che possano garantire la confidenzialità e la protezione dei pubblici ufficiali che denunciano la corruzione (soggetti che denunciano).

#### Procedimenti disciplinari

134. In base all'articolo 55 del Decreto legislativo 165/2001, le violazioni e le sanzioni disciplinari sono definite mediante i relativi accordi collettivi. Tali accordi comprendono un cosiddetto Codice disciplinare, che specifica le tipologie di violazioni e la sanzione associata a esse. Non sono definite tutte le possibili violazioni; tuttavia è previsto che l'assenza di specificazione non precluda la comminazione di una sanzione. Si accetta che ogni qualvolta che una determinata infrazione di disposizioni contrattuali si riferisca a nozioni quali "condotta non conforme a un comportamento corretto", o "mancanza particolarmente grave" o "condotta che provoca un danno all'amministrazione o a terzi", si deve applicare il Codice di Comportamento (nella sua interezza), per dare consistenza alle relative disposizioni e applicare le corrispondenti sanzioni disciplinari. I codici disciplinari applicabili devono essere resi facilmente accessibili ai pubblici ufficiali e largamente pubblicizzati, in particolare, mediante invio postale nel luogo di lavoro.

135. Le misure disciplinari possono comportare richiami verbali, richiami scritti, multe da una a quattro ore dello stipendio, sospensione dal servizio fino a dieci giorni, sospensione dal servizio da undici giorni a sei mesi, licenziamento con preavviso e licenziamento senza preavviso. Il grado della sanzione inflitta per un dato reato deve essere aumentato nei casi di recidiva.

136. All'interno di ogni pubblica amministrazione è individuato un ufficio responsabile della ricezione delle denunce e dell'istituzione dei procedimenti relativi all'applicazione delle misure disciplinari. Ogni dirigente segnala a questo ufficio le violazioni disciplinari commesse dal personale assegnato alla sua direzione. In caso di controversia, il dipendente pubblico può promuovere un procedimento legale con un unico arbitro, che il dipendente pubblico e l'amministrazione scelgono congiuntamente. L'arbitro deve possedere particolari requisiti ed esperienza professionale. La procedura non preclude la possibilità di un'azione legale vittoriosa in una fase successiva. Per fornire termini temporali ragionevoli per i procedimenti disciplinari, non possono trascorrere più di venti giorni dal momento in cui il pubblico ufficiale è informato dell'esistenza di un procedimento disciplinare, e, una volta che il pubblico ufficiale coinvolto risponde a tale informazione, il procedimento disciplinare deve essere concluso entro i successivi centoventi giorni (a eccezione dei procedimenti disciplinari sospesi a causa dell'istituzione di un procedimento penale, per ulteriori particolari vedi paragrafo 138). L'Ispettorato per la Funzione Pubblica è responsabile del controllo dell'applicazione delle misure disciplinari (articolo 60, Decreto legislativo 165/2001).

137. La seguente tabella indica i dati statistici forniti dall'Ispettorato per la Funzione Pubblica relativi a violazioni disciplinari per il periodo che va dalla metà di dicembre 2007 alla metà di agosto 2008:

Dati statistici forniti dall'Ispettorato per la Funzione Pubblica  
relativi a violazioni disciplinari  
per il periodo che va dalla metà di dicembre 2007 alla metà di agosto 2008

Amministrazione	Procedimenti in corso	Procedimenti sospesi nelle more di un'azione giudiziaria	Procedimenti conclusi	Sanzioni lievi inflitte (sanzioni conservative)	Sospensione dal servizio	Licenziamenti	Archiviazione del caso/assoluzione
<b>Ministeri/Agenzie</b>	348	91	130	69	28	12	21
<b>Organi statali</b>	85	6	50	26	7	2	15
<b>Regioni</b>	2	0	0	0	0	0	0
<b>Province</b>	9	0	6	2	3	0	1
<b>Comuni</b>	118	14	55	25	24	1	5
<b>Commissioni tributarie</b>	2	0	0	0	0	0	0
<b>Unità sanitarie locali, ospedali</b>	300	24	127	76	28	6	17
<b>Università</b>	40	6	11	4	6	0	1
<b>Scuole</b>	8	0	7	7	0	0	0
<b>TOTALE</b>	912	141	386	209	96	21	60

138. La Legge 97/2001 disciplina specificamente il rapporto tra i procedimenti disciplinari e quelli penali. Il procedimento disciplinare è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale(41). Sono stabiliti dei termini temporali per garantire che la condanna penale sia seguita dal provvedimento disciplinare, cioè il procedimento disciplinare deve essere riavviato nei novanta giorni successivi a una sentenza irrevocabile di condanna per un reato di corruzione (centottanta giorni in tutti gli altri casi) ed esso deve essere concluso nel termine massimo di centoventi giorni. Per quanto riguarda determinati reati (tra cui i reati di corruzione), se il pubblico ufficiale è ritenuto colpevole, il provvedimento disciplinare deve essere il licenziamento dal pubblico ufficio; finché la sentenza penale non è divenuta irrevocabile, il pubblico ufficiale coinvolto può essere sospeso dall'impiego. Infine, l'articolo 129 del Codice di procedura penale impone che i pubblici ministeri informino il corrispondente organo della Pubblica Amministrazione o la Corte dei Conti (se il danno è compiuto allo Stato) delle indagini penali nei confronti di pubblici ufficiali(42).

I contratti d'appalto pubblici, le concessioni e le altre procedure e autorizzazioni amministrative

139. Negli anni novanta sono state adottate diverse leggi per favorire la trasparenza e l'efficienza delle procedure dei contratti di appalto pubblici (segnatamente, nel campo delle opere pubbliche) e conformare la prassi nazionale ai relativi acquis dell'Unione europea in questa materia. Si riconosce generalmente che l'appalto pubblico deve essere disciplinato da principi di trasparenza, parità di

trattamento e non discriminazione, correttezza e pubblicità, proporzionalità e mutuo riconoscimento. Il Decreto legislativo 163/2006 fornisce norme particolareggiate per favorire la trasparenza dei contratti di appalto pubblici, compreso l'obbligo di pubblicazione delle gare d'appalto, la definizione dei criteri di selezione della procedura di appalto, l'obbligo di indicare i requisiti specifici e i criteri di aggiudicazione, e i limiti di maggiorazione del valore dei contratti senza una nuova gara d'appalto. Sono stati sviluppati degli organi d'acquisto centralizzati e dei meccanismi di scambio di informazioni tra le diverse autorità con poteri di controllo sulla procedura di appalto pubblico, compresi dei protocolli di allarme su potenziali casi di corruzione (per esempio, il soppresso Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione ha firmato a tal fine diversi Memoranda di comprensione con la Corte dei Conti e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). L'accesso alle informazioni è stato facilitato dallo sviluppo di meccanismi di gare d'appalto elettronici [N.d.T. e-procurement nel testo originale]. Infine, ogni ente pubblico deve istituire una propria commissione di valutazione degli appalti e deve nominare un funzionario responsabile della procedura d'appalto.

140. Similmente negli ultimi anni si è avuta una semplificazione delle procedure amministrative: i permessi delle agenzie statali sono stati sostituiti da auto-certificazioni, il numero delle fasi delle procedure amministrative è stato ridotto eliminando un certo numero di organi consultivi, è stato stabilito un termine fisso per concludere le operazioni (clausole di "durata massima"), è stato introdotto il principio del silenzio-assenso quando la pubblica amministrazione ritarda l'azione, sono stati istituiti degli sportelli unici (in sostituzione delle precedenti quarantatré autorizzazioni), sono stati sviluppati i servizi on-line, etc.

## b. Analisi

141. Per quanto riguarda l'esigenza di garanzia che l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione tengano conto della lotta alla corruzione, il GET ha già osservato nel paragrafo 22 che non esiste una strategia/politica articolata che si occupi della prevenzione, della scoperta, dell'indagine e dell'azione penale in materia di corruzione, né esisteva al momento della visita del GET un organo pienamente funzionante che aiutasse a sviluppare e guidare tale strategia o tale politica. Mentre l'Italia aveva istituito un Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione, che avrebbe potuto potenzialmente aiutare lo sviluppo di una simile politica integrata, essa ha soppresso tale organizzazione nel giugno 2008, a far data dall'agosto dello stesso anno; il Governo non ha individuato un ente successore incaricato di svolgere tutte le funzioni dell'Alto Commissario fino all'inizio di ottobre, proprio prima della visita del GET. Invece di essere un'organizzazione indipendente, l'organizzazione che è succeduta, cioè il Servizio Anti-corruzione e Trasparenza (SAeT) è stato istituito all'interno del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione. Poiché il SAeT era stato appena istituito, il GET non ha avuto alcuna opportunità di valutare l'efficienza di questa organizzazione o se essa intendesse occuparsi delle aree problematiche già individuate dall'Alto Commissario quali quella del settore sanitario. Il GET ha osservato, comunque, che il personale del SAeT e il suo budget erano sostanzialmente inferiori a quelli dell'Alto Commissario, in parte per l'eliminazione di un eccessivo finanziamento amministrativo. Inoltre, la composizione rappresentativa del personale o dell'organo di direzione era diversa, segnalando potenzialmente un cambiamento del peso. Per esempio, la Guardia di Finanza (in particolare un'unità speciale della Guardia di Finanza che si occupa dei reati contro la Pubblica Amministrazione) che aveva uno stretto rapporto di lavoro con l'Alto Commissario non era rappresentata, mentre due delle cinque posizioni direttive erano ricoperte in quel momento dai Carabinieri (facenti parte delle forze armate, con compiti di polizia)<sup>(43)</sup>. Le informazioni fornite al GET costituivano una sintesi molto breve ed effettuata rapidamente della composizione e delle attività che il SAeT avrebbe dovuto svolgere, e sembravano privilegiare un interesse iniziale per le indagini e il monitoraggio e dedicare meno attenzione all'individuazione di modalità per aumentare la trasparenza e l'efficienza della pubblica amministrazione in aree critiche per la prevenzione della corruzione. Certamente le attività del SAeT nel tempo renderanno più chiaro l'effettivo punto focale della sua opera. Nel frattempo il GET raccomanda che un ente, sia esso il Servizio Anti-corruzione e Trasparenza (SAeT) o un altro, abbia l'autorità e le risorse necessarie per valutare in modo sistematico l'efficienza dei sistemi amministrativi generali ideati per aiutare a prevenire e scoprire la corruzione, per rendere pubbliche tali valutazioni, e per suggerire modifiche sulla base di tali valutazioni.

142. Al GET è stata fornita una copia di un insieme di linee guida di riforma della pubblica amministrazione alquanto radicali, pubblicate a maggio 2008 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in cui sono indicate le opinioni del ministero rispetto cosa debba essere fatto. Il ministero non aveva ancora tradotto le linee guida in uno specifico piano di azione indicando le attività e scadenze proposte. Successivamente alla visita del GET vi sono stati alcuni sviluppi in questo settore in particolare mediante l'adozione della Legge 15/2009 che autorizza il governo a mettere a punto norme anche in materia di produttività, efficienza e trasparenza della Pubblica Amministrazione. Il GET spera che alcune delle raccomandazioni indicate qui appresso possano agevolmente inserite nelle misure che si prevede adottare nel dare attuazione a tale Legge.

143. Per quanto riguarda il livello di trasparenza delle attività amministrative che sarebbe effettivamente di sostegno ad efficaci azioni anti-corruzione, l'Italia è in realtà dotata di una legge che prevede un certo diritto di accesso ai documenti amministrativi (Legge 241/1990). Il GET non ha ricevuto informazioni riguardo ad una legge generale che fornisca un accesso aperto ai cittadini a incontri/discussioni/udienze amministrative. La normativa sull'accesso ai documenti amministrativi contiene una definizione abbastanza ampia del tipo di documenti che comprende, nonché degli organi amministrativi a livello centrale che sono soggetti a tale legge. Le amministrazioni locali devono adeguare le proprie normative sull'accesso ai documenti amministrativi alla luce di questa legge, benché non sembra esservi un'autorità che sovrintenda all'attuazione di tale requisito da parte delle autorità locali (la Commissione sull'Accesso ai Documenti Amministrativi può, tuttavia, svolgere un ruolo consultivo rispetto alle questioni sollevate dalle autorità locali). La legge prevede anche che ogni organismo pubblico pubblichi tutte le informazioni relative alla sua organizzazione, funzionamento e fini. Il GET ritiene che, considerate le diverse iniziative di e-governance portate avanti, un'ampia parte di tali informazioni siano o saranno presto disponibili sui siti web di tali organismi. La legge specifica alcune categorie di informazioni che non sono disponibili sulla base di tali disposizioni normative (ma potrebbero essere disponibili in virtù di altre leggi). Sembra che le procedure di diniego dell'accesso ad altre ulteriori particolari categorie di informazioni e di accesso al resto sono state pubblicate dalle competenti pubbliche amministrazioni e dal governo in conformità all'obbligo indicato all'articolo 24, comma 2, della Legge 241/1990.

144. Per l'accesso alle informazioni di documenti non pubblicati, l'interessato deve presentare una richiesta scritta o orale, che deve comunque essere motivata. Il richiedente singolo deve dimostrare di avere un interesse personale in gioco nella questione. Se un'organizzazione presenta una richiesta per conto di un gruppo, l'organizzazione deve comunque mostrare un interesse diretto, concreto e effettivo nella questione rispetto alla quale sono richiesti i documenti. I requisiti per accedere alle informazioni amministrative in possesso delle amministrazioni locali a norma delle disposizioni della Legge 267/2000 sulle amministrazioni locali

sono altrettanto rigide. Anche se le autorità hanno indicato che la nozione di interesse giuridico legittimo è normalmente intesa in senso ampio il GET ha notato che la ragione più comune per negare l'accesso alle informazioni era che i richiedenti non avevano motivi o il richiesto interesse rispetto alle informazioni. Questo tipo di limitazione è particolarmente problematico se considerato dal punto di vista del ruolo del pubblico nel contribuire a prevenire ed individuare la corruzione. Per esempio, alcuni funzionari incontrati dal GET hanno confermato che la stampa, il cittadino o un'ONG hanno pochissime possibilità di ottenere informazioni (altro che, teoricamente, relativamente a questioni ambientali) su una serie di decisioni che potrebbero rivelare un modello o una pratica di inadempienza o abuso nel processo decisionale pubblico. Nessuno, persona o gruppo, avrebbe il richiesto interesse personale in ciascuna delle specifiche questioni che, quando sono viste insieme, sarebbero rivelatrici di un modello o una pratica. Inoltre, la legge sull'accesso alle informazioni prevede che il diniego di informazioni deve essere motivato, ma al contempo prevede che la mancata risposta entro il termine previsto va intesa come diniego. Il GET ha compreso che molte richieste rimanevano senza risposta entro il termine. L'impugnazione del diniego può essere presentata ad un tribunale amministrativo, al Difensore Civico locale/provinciale/regionale o alla Commissione per l'Accesso alle Informazioni, ma per quanto gli ultimi due organi questi hanno solo il potere di suggerire, e non di ordinare, all'organo amministrativo che aveva respinto la richiesta di fornire le informazioni se rileva che il diniego non era corretto. L'impugnazione avverso la decisione della Commissione o del Difensore Civico può essere presentata anche al tribunale amministrativo. Tuttavia, malgrado il termine di trenta giorni previsto dalla legge per decidere sul ricorso, il carico di arretrati nei tribunali relativamente ai ricorsi per quelle materie per le quali non è possibile un procedimento d'urgenza comporta che il tempo effettivamente necessario per decidere può essere lungo e può aumentare la possibilità che da ciò ne risulti compromessa l'informazione richiesta(44). Il GET raccomanda che per quanto riguarda l'accesso alle informazioni: (1) sia svolta una valutazione e siano adottate misure appropriate volte ad assicurare che le amministrazioni locali rispettino i requisiti previsti per l'accesso alle informazioni da loro detenute; (2) che sia svolta una valutazione della legge volta a determinare se il requisito della motivazione non stia indebitamente limitando la possibilità del pubblico di valutare le funzioni amministrative laddove la conoscenza di un modello o pratica di singole decisioni potrebbe fornire informazioni rilevanti rispetto ad un'eventuale corruzione e di rendere pubbliche tale valutazione e eventuali raccomandazioni, e (3) che, al fine di evitare ricorsi davanti ai tribunali amministrativi già oberati di arretrati, va considerata la possibilità di dare alla Commissione sull'Accesso alle Informazioni il potere di ordinare all'organo amministrativo, a seguito di un'udienza, di far accedere alle informazioni richieste.

145. L'Italia non ha una legge generale sui procedimenti amministrativi, anche se il GET comprende che la legge 241/1990 contiene disposizioni in materia di procedimenti amministrativi. L'articolo 24 della Costituzione prevede il diritto di impugnare una decisione amministrativa davanti ad un tribunale. Benché non vi sia la necessità di un'unica legge globale in materia di procedimento amministrativo, i requisiti sistematici di determinati principi fondamentali del processo decisionale amministrativo sono importanti per aiutare a prevenire e/o individuare la corruzione. Tra questi vi sono, ma non solo, la trasparenza e la tempestività dei procedimenti, degli standard chiaramente articolati ed il diritto di appello. Sia in presenza di quegli standard generali che senza di essi, una risposta tempestiva ed efficace all'appello - sia che questa avvenga nell'ambito della gerarchia amministrativa che da parte di tribunali - costituisce una parte essenziale del corretto funzionamento della pubblica amministrazione. Altrimenti, chi ha i mezzi per potersi permettere di aspettare durante il lungo processo di appello o di usare il rinvio come tattica, sarà in grado di utilizzare il sistema di appello in un modo che può effettivamente ostacolare gli sforzi anti-corruzione. Il GET è conscio del fatto che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sta monitorando l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia a livello penale, civile e amministrativo, e che l'Italia ha intrapreso una serie di azioni per affrontare tali ritardi(45). Nello specifico degli appelli amministrativi, una di tali azioni è quella di introdurre delle procedure che accelerano gli appelli che sorgono in materia di appalti per opere o servizi pubblici, di regolamenti di autorità indipendenti e di espropri. Il GET ha sentito, in particolare per quanto riguarda gli appelli relativi a decisioni in materia di appalti pubblici, che le procedure rapide hanno abbreviato i tempi di quei procedimenti a meno di un anno. Il GET ha anche saputo che per altri tipi di questioni, i giudici amministrativi, riconoscendo l'arretrato, a volte cercano informalmente di agevolare una soluzione tra le parti e ritiene che sia meritevole di valutare se ciò non possa divenire un processo più ampio e standardizzato. Il GET raccomanda che, continuando a prendere misure per affrontare la lunga durata dei procedimenti e l'arretrato dei ricorsi amministrativi, le autorità valutino specificamente l'istituzionalizzazione di alternative al ricorso davanti ad un tribunale, come è soluzione alternativa delle controversie [alternate dispute resolution].

146. La GET ha ritenuto che sia divenuta confusa la supervisione sistematizzata della pubblica amministrazione. Da tutte le indicazioni, la Corte dei Conti indipendente fornisce servizi contabili esterni di alta qualità ed ha successo quando chiede al Governo il rimborso per perdite monetarie. Capacità contabili interne si trovano soltanto in alcuni, ma non in tutti gli organi amministrativi. La GET raccomanda che come parte di una riforma globale della pubblica amministrazione, tutti gli organi che ad essa appartengono abbiano accesso a risorse contabili interne, direttamente o su di una base condivisa.

147. Per quanto riguarda i diritti dei funzionari pubblici, la GET è cosciente del fatto che l'Italia ha delle leggi che prevedono l'assunzione, basata sulla competitività e sul merito, dei nuovi funzionari. La GET è anche cosciente che era sorta la prassi di assumere "consulenti" non soggetti a queste procedure (e che parte della riforma amministrativa in corso consiste nel richiedere agli organi amministrativi di pubblicizzare questa consulenza ed il denaro che viene pagato ai singoli consulenti). Nel bilanciare i bisogni di informazioni in una varietà di soggetti durante la visita, la GET non ha cercato informazioni aggiuntive riguardo l'attuazione delle leggi di assunzione in base al merito, né riguardo l'assunzione dei consulenti. Mentre altre pubbliche fonti hanno indicato che vi sono occasioni in cui c'è interferenza politica o ci sono esami che non vengono svolti nel modo appropriato, la GET non ha avuto alcuna informazione del genere. Nessuna delle organizzazioni private, né la stampa hanno sollevato la questione. E' tuttavia importante che la GET sia stata messa al corrente del fatto che una volta che il pubblico ufficiale viene assunto, lui o lei può scegliere di iscriversi ad un'organizzazione del lavoro. Le organizzazioni del lavoro esercitano un potere notevole nel pubblico impiego in Italia; i diritti effettivi dei funzionari sono strettamente legati a quegli accordi. I tipi di cattiva condotta che sono soggetti a sanzioni disciplinari vengono negoziati tramite accordo, che può potenzialmente creare incongruenze nel servizio pubblico riguardo le motivazioni e la severità delle sanzioni disciplinari.

148. Per quanto riguarda i doveri dei pubblici funzionari, inclusi quelli che detengono cariche governative in generale, la GET si è resa conto che mentre vi è un certo numero di leggi che si occupa della condotta dei funzionari e la maggior parte di essi è soggetta almeno ad un codice di condotta ottimale, in definitiva è sul Codice Penale e di Procedura Penale che si fa affidamento per occuparsi della cattiva condotta dei funzionari. L'affidarsi ai procedimenti penali per l'accertamento della colpevolezza lascia una sfera notevole di

cattivi comportamenti che verrebbero trattati più efficacemente da norme disciplinari gestite in modo tempestivo, piuttosto che dall'attendere che il comportamento sia scorretto al punto da far scattare un'indagine penale ed il lungo processo che essa implica. Un rapporto della Corte dei Conti indica che una volta che il processo penale inizia, il tempo che esso necessita per essere espletato può far sì che un funzionario che abbia commesso reati molto gravi reati al suo posto fino al momento del pensionamento(46).

149. Più specificatamente, a metà aprile del 2001 è entrato in vigore un Codice di Condotta per la maggior parte dei pubblici funzionari. Le disposizioni di questo Codice prevedono degli standard abbastanza ambiziosi per un'ampia sfera di comportamenti. Non c'è, tuttavia, alcun organo amministrativo con la responsabilità di valutare l'applicazione del Codice, di fornire formazione e consulenza riguardo alla interpretazione delle sue disposizioni, o di garantire che il Codice venga interpretato o applicato coerentemente nella pubblica amministrazione. Per esempio, la disposizione relativa ai doni, che in ogni codice è molto importante per porre delle barriere perfino ad una parvenza di tangente, vieta il sollecitare o l'accettare gli stessi, "eccetto quelli di uso consuetudinario che hanno un valore moderato". Nessuno degli individui con cui la GET ha parlato è stato in grado di fornire esempi indicativi supplementari tramite circolari o altri mezzi che darebbero ad un pubblico ufficiale o al pubblico un qualche senso riguardo a ciò che "uso consuetudinario" o "valore moderato" significa(47). Lasciare questa decisione alla discrezione di ogni singolo funzionario o a quella dei loro dirigenti conduce senza dubbio in pratica ad un'ampia disparità di applicazione e genera confusione.

150. Per quanto ampio sia nella sfera di applicazione il Codice di Condotta, esso è solo indicativo e non è, di per sé, esecutivo. Una copia deve essere aggiunta a ciascuno dei vari accordi di lavoro applicabili ai funzionari pubblici. L'esecutività delle singole disposizioni deve essere realizzata solo seguendo il codice disciplinare e le procedure previste nell'accordo di lavoro applicabile. Ciascun accordo, tuttavia, stabilisce quali disposizioni del Codice saranno oggetto di sanzioni disciplinari. Non ogni disposizione necessita di essere trattata e se la cattiva condotta viola inoltre una disposizione del Codice Penale, la sanzione disciplinare, per essere inflitta, deve attendere il momento in cui il procedimento penale si è concluso con una decisione definitiva di condanna(48). Inoltre, questo Codice è puramente indicativo per i dirigenti pubblici, in quanto essi non sono soggetti alle sanzioni disciplinari previste dalle sue disposizioni; per di più il Codice non si applica ai consulenti. Data la durata dei procedimenti giudiziari, date le opportunità di prolungare i procedimenti fino a fare scadere i termini di prescrizione e data la mancanza di un rapporto sistematico sulle condanne all'organo che procede alle assunzioni, la GET si è resa conto che le sanzioni disciplinari sono state raramente inflitte ai funzionari pubblici per violazione delle disposizioni del Codice. Non ha importanza quanto possa essere scritto bene un Codice; la mancanza di conseguenze effettive per violazione delle sue disposizioni produce necessariamente un malsano livello di cinismo interiore e pubblico, nonché una mancanza di fiducia. Un sistema efficace di sanzioni disciplinari tempestive per cattivo comportamento, indipendentemente dal fatto se esso possa far scattare un'imputazione penale, è un elemento fondamentale per andare incontro al Principio Guida 10. Di conseguenza, la GET raccomanda (i) che venga richiesto un Codice Esecutivo di Condotta per tutti gli individui che svolgono funzioni esecutive (inclusendo i dirigenti ed i consulenti) a tutti i livelli di gestione; (ii) che vengano fatti dei passi per prevedere un sistema di disciplina tempestiva per violazione di questi standard indipendentemente da una condanna penale definitiva; e (iii) che a tutti gli individui soggetti a tali standard vengano fornite fonti di formazione, di guida e di consulenza per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni.

151. Inoltre, la GET ha scoperto che mentre esistevano sia il Codice di Condotta generale per i funzionari pubblici, sia i codici separati per la magistratura e per gli organi fiscali/militari/giudiziari, non c'era alcun codice di condotta applicabile ai membri del Governo o ai membri del Parlamento. La condotta dei leader più anziani a qualsiasi livello di governo dà il tono al resto della pubblica amministrazione e con estrema facilità aumenta o mina la fiducia del pubblico. I membri del Parlamento e i membri del Governo sono soggetti ad alcune restrizioni sulle incompatibilità e sulla ricezione dei doni di protocollo (ma non di altri doni) e la maggior parte (più certi membri della famiglia) debbono presentare un rapporto trasparente finanziario personale che sia disponibile per un esame da parte dei cittadini sul registro elettorale. Comunque, la condotta di questi funzionari è imposta fondamentalmente solo tramite l'applicazione delle leggi penali. E' difficile concludere che controllare la condotta di questi funzionari principalmente tramite un possibile perseguimento penale coronato da successo sia un metodo idoneo o efficace per combattere la corruzione. I quattro più anziani di questi funzionari non possono essere perseguiti durante il loro periodo di carica (per dettagli vedere il paragrafo 64), e per tutti questi funzionari senior ci sono ostacoli procedurali, sia per l'uso di speciali tecniche investigative (l'equivalente pratico di precedente avviso all'individuo bersaglio delle intercettazioni telefoniche), sia per le ricerche (previa autorizzazione del Parlamento); entrambi forniscono poco valore pratico alla raccolta di prove sulla corruzione pubblica (vedere paragrafo 63). Ciò è di particolare interesse nel caso di membri del Governo che, mentre [sono] in carica, svolgono importantissime funzioni esecutive (Pubblica Amministrazione). Pertanto, la GET raccomanda che per i membri del Governo sia emesso un 'Codice di Condotta', annunciato pubblicamente, che sia adottato professionalmente e, se possibile, che sia esecutivo; raccomanda inoltre che tale codice di condotta includa delle ragionevoli restrizioni sull'accettazione dei doni (diversi da quelli connessi con il protocollo). La GET è fiduciosa che i membri del Parlamento diano anche seria considerazione a simili passi come ad un segnale pubblico del loro impegno per una elevata integrità.

152. Per quanto riguarda le restrizioni sui conflitti di interesse e sulla trasparenza degli attivi e passivi finanziari nonché delle attività esterne, ci sono sistemi molto disparati nell'ambito del governo e della pubblica amministrazione. L'Italia ha un sistema finanziario trasparente dal 1982 per i suoi funzionari eletti e per alcuni altri funzionari governativi senior (Legge 441/1982). Quel sistema richiede agli individui (e a certi membri familiari) di presentare sia una dichiarazione relativa agli attivi e alle partecipazioni azionarie, sia una copia della loro denuncia dei redditi. La dichiarazione finanziaria ed una ricapitolazione sulla denuncia dei redditi sono pubblicati in un bollettino accessibile ai cittadini idonei a votare. E' stata istituita un'autorità addetta alla supervisione principalmente al Senato ed alla Camera dei Deputati. Successivamente al 1982, la legge è stata modificata per includere funzionari aggiuntivi con funzioni esecutive. \* La GET non ha potuto ottenere alcuna risposta riguardo all'organo responsabile della supervisione e d'accesso a questi rapporti. Fondamentalmente la Legge 441/1982 controlla i conflitti di interesse tramite il semplice fatto della disponibilità pubblica dei rapporti trasparenti.

153. Nel 2004 è stata emanata la Legge 215 per fornire restrizioni e per definire le incompatibilità ed i conflitti di interesse; la legge richiedeva anche un sistema separato di denuncia finanziaria. Mentre la Legge 215/2004 tratta alcuni degli stessi individui [trattati] dalla legge 441/1982 (e cioè i Ministri), essa non si occupa dei membri del Parlamento. Inoltre le informazioni finanziarie che si richiede vengano riferite non sono le stesse di quelle della Legge 441/1982; quelle trattate da entrambe le leggi presentano ciascuna delle forme distinte. L'Authority per la Concorrenza è incaricata del Controllo Generale sulle responsabilità per le incompatibilità e i conflitti

d'interesse, mentre l'Authority per le Comunicazioni espleta la restante competenza verso i conflitti d'interesse che insorgono nel trattare una relazione con il settore delle comunicazioni. La descrizione nella Legge 215/2004 di ciò che crea una incompatibilità è ragionevolmente chiara; lo standard relativo al conflitto di interesse non lo è. Quest'ultimo è un requisito per la ricsuzione in certe questioni (ma non è chiaro in quali). In ogni caso, la legge afferma che c'è un conflitto di interesse quando l'azione o la non azione in una questione da parte del detentore di una carica pubblica avrebbe un impatto specifico e preferenziale sui propri interessi finanziari e ci sarebbe un pregiudizio per il pubblico interesse. La conseguenza pratica di questo tipo di restrizione è che il pubblico funzionario può agire (o consapevolmente scegliere di non agire) su questioni in cui lui o lei ha un interesse finanziario personale diretto e se successivamente sorgono dei problemi, l'Authority per la Concorrenza o l'Autorità per le Comunicazioni può dover decidere se l'agire o il non agire [del soggetto] ha cagionato un pregiudizio al pubblico interesse. L'Authority per la Concorrenza può raccomandare delle pene specifiche per le incompatibilità, la legge non prevede pene per conflitti di interesse. Presumibilmente, per la violazione di un'altra legge, debbono arrivare delle sanzioni effettive insieme al perseguimento penale. Tuttavia, per quanto riguarda i conflitti di interesse, un'azienda - con cui il detentore di una carica pubblica ha una specifica relazione di affari - che ha tratto beneficio dall'azione del funzionario potrebbe essere soggetta a sanzioni pecuniarie ai sensi della Legge 215/2004.

154. Per quanto riguarda le incompatibilità, i conflitti di interesse e la trasparenza finanziaria per ciò che resta, in maggior parte del servizio pubblico esistono, nell'ambito del Codice di Condotta, disposizioni che a ciò si rivolgono. Senza andare nei dettagli delle disposizioni relative alla trasparenza finanziaria ed ai conflitti di interesse, nel Codice è degno di nota il fatto che la disposizione relativa al conflitto di interesse sia ragionevolmente esauriente e che tratti perfino la parvenza di un conflitto. Tuttavia la difficoltà relativa a tutte le disposizioni di questo Codice è che non c'è alcuna garanzia che tali disposizioni costituiscano parte di ciascun Codice disciplinare dell'Accordo di lavoro e quindi siano applicabili. Anche come standard ottimale, non c'è alcun sistema attuale che dia coerenza all'interpretazione, alla formazione o alla guida nell'ambito del servizio pubblico. E, ancora, questo Codice di Condotta non si applica a tutti coloro che svolgono una funzione nell'ambito dell'autorità esecutiva. (vedere paragrafo 150). Mentre la magistratura ha il proprio codice di condotta e sistema di trasparenza finanziaria, sembra che vi siano nel suddetto contesto simili debolezze. La GET raccomanda (i) che venga adottato uno standard chiaro ed esecutivo relativo ai conflitti di interesse per ogni individuo che svolga una funzione nella Pubblica Amministrazione (inclusi Dirigenti e Consulenti) ad ogni livello gestionale e (ii) che venga istituito o adattato (a seconda dei casi) un sistema finanziario trasparente o dei sistemi applicabili a coloro che occupano nella Pubblica Amministrazione posizioni in cui vi sia maggior rischio di conflitti di interesse, in modo da aiutare a prevenire e a individuare gli stessi potenziali conflitti di interesse. La GET auspica inoltre che i Magistrati rivedano, sui propri conflitti di interesse, i punti deboli delle restrizioni e compiano ogni adeguato passo al riguardo.

155. Le restrizioni sull'attività gestionale successiva, per i titolari di cariche governative, sono espone nella sezione 'incompatibilità' della Legge 215/2004. Nello svolgimento di detti ruoli c'è trasparenza e controllo; nel seguire il servizio pubblico non c'è alcuna trasparenza, ma l'Authority per la Concorrenza, qualora verifici che un ex-pubblico funzionario è coinvolto in un'attività illegale, può avviare procedimenti che arrivino a raccomandare l'applicazione di una pena. Non c'è alcun chiaro standard che si applicherebbe alla negoziazione di un impiego prima di lasciare la posizione. Non esistono restrizioni gestionali successive per altri pubblici funzionari collegati al servizio nel settore privato; esistono restrizioni soltanto ad impegnarsi in contratti di consulenza con l'amministrazione dove l'individuo è stato impiegato negli ultimi cinque anni precedenti al pensionamento (e tale restrizione si applica soltanto a quei funzionari che lasciano il servizio pubblico perché hanno optato per il prepensionamento). La GET raccomanda che vengano adottate e messe in atto delle idonee restrizioni relative ai conflitti di interesse che possono verificarsi quando entrano nel servizio pubblico - nonché [quando] da esso escono -, individui che svolgono funzioni esecutive (Pubblica Amministrazione).

156. Un importante strumento nella lotta contro la corruzione è il convenuto obbligo dei pubblici funzionari di denunciare gli atti di corruzione quando essi ne vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Mentre l'Italia ha una disposizione di legge che chiede al funzionario di denunciare certi reati, non esistono standard o procedure in vigore per proteggere quel funzionario da rappresaglie per avere sporto quella denuncia; non viene fornita alcuna protezione nei confronti degli "impiegati che denunciano". Esistono disposizioni per la protezione dei testimoni di alcuni reati, ma è chiaro che queste non sono le stesse che si applicano per la protezione degli "impiegati che denunciano". La GET raccomanda che venga istituito un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, denuncino sospetti di corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione ("impiegati che denunciano").

## VI. PERSONE GIURIDICHE E CORRUZIONE

### a. Descrizione della situazione

157. Le persone giuridiche in Italia si differenziano sulla base della loro natura a scopo di lucro/senza scopo di lucro.

(i) Le persone giuridiche senza scopo di lucro possono agire sotto la forma di associazioni o fondazioni. Entrambe sono caratterizzate dal fatto che possano non perseguire scopi economici e sono regolate dal Libro I del Codice Civile.

L'associazione è una formazione sociale o organizzazione permanente collettiva che persegue obiettivi non individuali ed è governata da una molteplicità di organi. Le associazioni possono essere associazioni riconosciute o associazioni non riconosciute<sup>(49)</sup>. Le associazioni non riconosciute vengono costituite con atto privato che richiede la stesura di un atto costitutivo e registrazione presso un notaio; l'entità non riceve alcun riconoscimento pubblico ed è esentata dalla registrazione presso un ufficio pubblico. Per le associazioni riconosciute i rispettivi atti costitutivi debbono essere legalmente riconosciuti da un atto pubblico; qualsiasi tipo di modifica dello statuto della società deve essere approvata da una autorità governativa.

La fondazione è un'organizzazione privata non a scopo di lucro e autonoma; l'attivo del suo patrimonio deve essere devoluto ad uno scopo di utilità pubblica o privata stabilito dal fondatore. Il fondatore non può trarre alcun beneficio dalla fondazione oppure farsi devolvere l'attivo del patrimonio iniziale. Le fondazioni sono soggette ad un severo controllo governativo: il governo può sottoporre a ispezione le attività della fondazione per accertare eventuali cattive condotte o inefficacie, così come pure ha potere di revisionare i rendiconti annuali finanziari e delle attività. In particolare, le autorità governative possono annullare le risoluzioni della fondazione se contrarie alla legge o all'atto costitutivo della fondazione; possono procedere alla destituzione di direttori o loro sostituzione con il cosiddetto commissario straordinario se essi hanno agito violando la legge oppure l'atto costitutivo della fondazione. Inoltre le autorità possono trasformare o liquidare la fondazione nel caso in cui i suoi scopi siano stati raggiunti o siano diventati impossibili da raggiungere.

(ii) Le persone giuridiche con scopo di lucro vengono regolate dal Libro V del Codice Civile. Il tipo di attività commerciali più utilizzate sono le società a responsabilità limitata, e queste sono generalmente classificate come segue:

Le società per azioni, S.p.A. sono regolate dagli articoli 2325 fino a 2451 del Codice Civile. Esse possono essere fondate da uno o più azionisti. Il capitale minimo ordinario richiesto ammonta a 120.000 € almeno il 25% del capitale sottoscritto deve essere pagato al momento della registrazione. Il capitale è diviso in quote, che sono incorporate in titoli azionari. Gli azionisti non sono personalmente responsabili degli obblighi della società. Una società per azione deve avere un consiglio di amministrazione e di supervisione e deve convocare una riunione generale di azionisti. Questo tipo di società è maggiormente utilizzata da quelle associazioni che hanno (o progettano di avere) accesso ai mercati di capitale ordinario.

Le società a responsabilità limitata, S.r.l. sono regolate dagli articoli 2472 fino a 2483 del Codice Civile. Esse sono costituite da un solo o più fondatori che investono i loro beni e pertanto partecipano nel capitale azionario precedentemente concordato. Il minimo capitale iniziale richiesto è di 10.000 € il capitale è suddiviso in quote che sono trasferibili. Una S.r.l. dispone di una maggiore flessibilità e autonomia nei confronti dei membri rispetto ad una S.p.A.; in particolare esse hanno più libertà di scegliere la loro organizzazione interna e le procedure decisionali. Non è possibile eleggere una corporazione del consiglio di amministrazione di una società a responsabilità limitata.

Le società in accomandita per azioni, S.a.p.A sono regolate dagli articoli 2452 fino a 2471 del Codice Civile. Esse hanno due categorie di membri: i partner generali, che sono responsabili congiuntamente e responsabili separatamente senza limiti per le obbligazioni delle associazioni; e i partner speciali che sono responsabili entro i limiti del capitale sottoscritto. I creditori della S.a.p.A. non possono pretendere pagamenti dai partner generali fintanto che tutti i rimedi avverso la società non siano stati esauriti. Le partecipazioni sono rappresentate dalle azioni. Le norme che riguardano l'assemblea degli azionisti, così come i consigli di amministrazione e di supervisione delle S.p.A. sono altresì riferibili alle S.a.p.A.

Registrazione e misure sulla trasparenza

158. Le condizioni che governano la istituzione e registrazione delle persone giuridiche differiscono a seconda del carattere a scopo di lucro/non a scopo di lucro e sono specificatamente previste dal Codice Civile. E' generalmente accettato il fatto che affinché la persona giuridica possa esistere, è necessario che i suoi obiettivi siano perseguibili e in osservanza della legge e che il suo attivo patrimoniale sia sufficiente per raggiungere gli scopi previsti. Non vi sono requisiti di nazionalità per i fondatori sotto alcun tipo di forma di entità legale. Le persone giuridiche acquisiscono la personalità dopo la registrazione; da quel momento in poi esse acquisiscono diritti e doveri.

159. La registrazione di società con scopo di lucro nel Registro delle Imprese viene curata dalle competenti Camere di Commercio locali ove ha sede la società, sotto la supervisione di un giudice. Il notaio pubblico, il quale certifica l'atto costitutivo, è la persona responsabile per la presentazione del relativo modulo di richiesta per la registrazione; è il notaio che conduce un controllo approfondito ex-ante delle informazioni fornite per la registrazione (inclusa fedina penale). La procedura di registrazione che segue è essenzialmente di tipo formale; le autorità vagliano la completezza piuttosto che la precisione – che è stata precedentemente testata da un notaio – delle richieste informazioni che vengono fornite con ciascuna domanda (dati sull'identità dell'imprenditore e dei soci, indirizzo della società, ammontare del capitale registrato e versato, attività della società, numero tasse, identità del notaio/rappresentanti legali, altre licenze – se necessario). Se i fondatori, partner, dirigenti di persone giuridiche omettono di presentare delle informazioni precise e complete, essi sono soggetti alle sanzioni amministrative degli articoli 2194, 2626 e 2634 del Codice Civile (multe da 51 a 516 e fino a 1,040 €); queste sanzioni sono pure applicabili ai notai responsabili della verifica delle informazioni che debbono essere registrate. Le società debbono presentare i loro bilanci su base annua e se omettono di farlo per tre anni consecutivi, esse possono essere cancellate dal registro. I limiti di tempo per la registrazione delle società non sono specificatamente previsti dalla legge, ma le autorità indicano che la registrazione deve avvenire al massimo entro i 25 giorni immediatamente successivi alla presentazione dei relativi documenti. Sono registrati rispettivamente 1,8 milioni di società e 3,5 milioni di business che fanno capo ad una persona unica.

160. Secondo quanto previsto dal Decreto N° 361/2000, la registrazione di società senza scopo di lucro viene eseguita dalla corrispondente autorità locale (prefettura) o dall'autorità regionale/provinciale. Una copia dell'atto costitutivo e dello statuto viene consegnata alle autorità che entro 120 giorni debbono prendere una decisione in merito all'istanza di registrazione presentata. Il registro contiene informazioni, tra l'altro, di articoli sulle costituzioni di associazioni o fondazioni, dati identificazione dei fondatori, amministratori e liquidatori. Le fondazioni di utilità sociale (ONLUS) possono anche essere registrate su un particolare registro (articolo 5, paragrafo 3, del decreto N° 460/1997), tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; la registrazione è necessaria per ottenere le detrazioni fiscali applicabili.

161. Le informazioni contenute nei relativi registri delle società a scopo di lucro/ senza scopo di lucro sono accessibili al pubblico su richiesta(50). Inoltre, il Registro delle Imprese può essere consultato via internet; i dettagli disponibili online includono tra l'altro: data della costituzione, indirizzo della società, settore o attività, codice fiscale, identità dei manager, capitale della società ecc. Le autorità indicano che è sempre possibile identificare la persona fisica che sta dietro la persona giuridica. I dettagli completi dei manager della società sono elencati nel registro, inclusi i nomi, luogo e data di nascita, indirizzo privato, data e durata dell'incarico. Inoltre, le azioni al portatore di fatto non sono più ammissibili in Italia, con l'unica eccezione di azioni di risparmio emesse sotto forma di azione al portatore e che rappresentano meno del 2% del capitale della società. A tutte le società viene richiesto di riportare i cambiamenti, inclusi quelli verificatisi in relazione a proprietà (cambiamenti nella composizione e nell'identità degli azionisti). Ulteriori controlli sulla trasparenza e gli scopi legali sono in atto e riguardano società senza scopo di lucro successive alla creazione nel 2000 della agenzia ONLUS, che supervisiona le attività di diversi tipi di società senza scopo di lucro e coordina i suoi compiti di ispezione con l'Agenzia delle Entrate(51).

162. Il Codice Civile non regola (sia per concedere che per vietare) situazioni per le quali una società legale diventa organismo amministrativo/fondatore di un'altra società legale. Poiché la mancanza di disposizioni a tal riguardo può pertanto permettere che tali situazioni possano verificarsi, le autorità hanno spiegato che questo è una prassi assai rara.

Limitazioni nell'esercizio di funzioni nelle persone giuridiche

163. I tribunali possono imporre divieti nell'espletamento di funzioni esecutive nell'ambito di società o altre persone giuridiche (Articoli 32 bis e 35 bis del Codice Penale). Secondo l'articolo 32 bis, questa potenziale sanzione aggiuntiva si applica ogni qualvolta la persona condannata debba scontare una pena non inferiore ai sei mesi di detenzione, comprendendo pertanto anche i reati di

corruzione. Tuttavia il reato deve essere stato commesso con abuso di potere o violazione degli obblighi inerenti l'ufficio, con l'eccezione di reati imputabili laddove sanzioni aggiuntive possano essere applicate, a prescindere se ci sia stato abuso di potere o violazione dei doveri di ufficio (articoli 2621(5) e 2622(9) del codice civile).

#### Responsabilità delle persone giuridiche

164. Il decreto legislativo n. 231/2001 definisce la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per taluni reati (articoli 24 e 25), inclusa la corruzione nel settore pubblico. La responsabilità amministrativa societaria è pure prevista in casi di reati riciclaggio di danaro sporco secondo quanto disposto dall'articolo 10(5) della legge 146/2006 e dall'articolo 25-octies del decreto legislativo n. 231/2007. La responsabilità societaria non è contemplata nella corruzione attiva nel settore privato. La responsabilità societaria nelle "trattative sleali" non è prevista in Italia in quanto tale reato non è perseguito.

165. Le persone giuridiche vengono definite come entità dotate di personalità giuridica, così come società e associazioni senza la personalità giuridica, ad esclusione dello stato e di altre società pubbliche che esercitano pubblici poteri (es. organismi di amministrazioni locali). Secondo quanto disposto dall'articolo 5 del Decreto Legislativo n. 231/2001, le società giuridiche sono responsabili di reati commessi per propri benefici o interessi da parte di una persona che agisce in qualità di rappresentante, dirigente o direttore, una persona che esercita i poteri di gestione e controllo (sia su una base de jure che de facto), o persona soggetta alla direzione o controllo di una delle suddette persone.

166. È possibile investire di responsabilità la persona giuridica anche quando nessuna persona fisica è stata condannata o identificata (Articolo 8, Decreto Legislativo n. 231/2001).

167. Per principio la responsabilità della persona giuridica viene determinata all'interno del quadro del medesimo procedimento contro la persona fisica che ha perpetrato il reato e viene presa una decisione unica. Tuttavia è possibile condurre procedimenti separati, per esempio se diverse strategie di difesa vengono seguite dalla persona fisica e dalla persona giuridica rispettivamente. In tali casi può accadere che la società venga riconosciuta colpevole prima e indipendentemente dalla persona fisica.

#### Sanzioni

168. Il Decreto Legislativo n. 231/2001 (Articolo 9) prevede i seguenti tipi di sanzioni per le persone giuridiche ritenute amministrativamente responsabili:

multe che vanno dai 26,000 ai 1,550,000 EUR (Articolo 25, Decreto legislativo n. 231/2001). L'ammontare della multa viene determinato dalla gravità del reato e dalla disponibilità economica della persona giuridica. Le multe possono essere ridotte se concorrono taluni fattori attenuanti (Articolo 12, Decreto Legislativo n. 231/2001)(52); in ogni caso, indipendentemente dall'applicazione dei fattori attenuanti, una multa non può essere ridotta per un ammontare che sia inferiore a 10.400€; interdizione da talune attività (per esempio bando professionale, sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni strumentali per la commissione del reato, proibizione di contratti con l'amministrazione pubblica, ecc.). Inoltre, se il tribunale è del parere che nessuna/o delle interdizioni/bandi temporanee/i sia adeguata/o, esso può proibire che la persona giuridica conduca degli affari. La pena dell'interdizione può essere revocata se a) prima dell'avvio del processo, l'entità giuridica mette in atto un appropriato modello organizzativo per prevenire simili reati nel futuro; b) ricompensa pienamente la vittima; c) intraprende azioni efficaci per eliminare le conseguenze del reato; e d) riconsegna ogni profitto che è derivato dal reato per la confisca (Articolo 17, Decreto legislativo n. 231/2001);

confisca; e (iv) pubblicazione del verdetto. Da ultimo, salvaguardie sono previste per impedire che società e loro funzionari possano evitare le pene grazie a cambiamenti istituzionali, come ad esempio fusioni, separazioni o rottura di persone giuridiche (Articoli 28 fino a 33, Decreto Legislativo n. 231/2001).

169. Si può derogare dalla responsabilità se viene invocata con successo la cosiddetta "difesa dei modelli organizzativi". In particolare, secondo quanto disposto dall'articolo 6(1) del Decreto Legislativo n. 231/2001, un organismo non è responsabile per i reati commessi da persone che rivestono posizioni senior, se riesce a provare quanto segue: 1) prima della commissione del reato, il management dell'organismo in questione ha adottato ed efficacemente attuato un appropriato modello organizzativo e gestionale per prevenire i reati del tipo che si sono verificati; 2) l'entità ha istituito un organo indipendente per supervisionare, attuare e aggiornare il modello; 3) l'ultimo organo autonomo ha sufficientemente supervisionato l'operazione del modello; 4) l'autore del reato ha commesso la violazione evadendo fraudolentemente l'operazione prevista dal modello. L'articolo 6(2) del Decreto Legislativo n. 231/2001 prevede criteri generali sugli elementi necessari che un modello organizzativo "accettabile" deve includere (esempio identificazione delle attività che possono dare adito a reati, procedure attraverso le quali gli organismi prendono e attuano decisioni riguardanti i reati che si devono prevenire, procedure per risorse economiche manageriali per la prevenzione di reati, sistemi disciplinare in caso di non ottemperanza ecc.) Laddove non sussisteva un modello organizzativo quando è stato commesso il reato, la sanzione nei confronti della società può essere ridotta nel caso in cui nel tempo che intercorre tra il reato e il processo, "un modello organizzativo che possa prevenire i reati come quello perpetrato sia stato adottato e reso efficace" (articolo 12(2)b, Decreto Legislativo n. 231/2001). Lo scopo principale della difesa dei modelli organizzativi è quello di fornire un incentivo alle società per porre in essere i loro modelli regolatori per la prevenzione e la lotta alla corruzione (es. Sotto forma di codici etici corporativi). Si può procedere alla confisca dei proventi del reato anche nel caso in cui la difesa di modelli organizzativi viene sostenuta con successo (Articolo 6(5), Decreto Legislativo n. 231/2001).

170. Secondo quanto disposto dall'articolo 84 del Decreto Legislativo 231/2001 la sentenza passata in giudicato contro la persona giuridica viene comunicata alle autorità che esercitano il controllo o la supervisione sull'entità. Secondo quanto disposto dagli articoli da 9 a 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 14 novembre 2002, è stato istituito un registro centrale di società ritenute colpevoli di corruzione (Anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti dal reato). Il registro è divenuto operativo nel maggio 2007 e viene curato dal Ministero della Giustizia: È obbligatorio procedere alla registrazione sia del capo d'imputazione che delle sentenze (condanne) passate in giudicato.

171. Le autorità hanno fatto riferimento a tre casi che si aggiudicavano la responsabilità amministrativa societaria. Le sanzioni imposte consistevano nella interdizione per le società condannate ad esercitare le loro attività commerciali per un periodo di un anno (Causa contro Siemens AG, tribunale di primo grado di Milano, 28 ottobre 2004; Causa contro IVRI Holding S.p.A., Tribunale di primo grado di Milano, 20 settembre 2004) e confisca e multa di €36.120 (Causa contro Pacini Mario s.r.l., Tribunale primo grado di Lucca, 26 ottobre

2004)

#### Deducibilità dalle tasse e autorità esattoriali

172. Le facilitazioni nei pagamenti, tangenti ed altre spese che si ricollegano alla corruzione non sono deducibili dalle tasse. In particolare l'articolo 2(8) della legge N° 289/2002 prevede che i costi o le spese nelle quali si è incorso a seguito di reati penali non sono deducibili dalle tasse. Questa disposizione si applica a tutti i tipi di entrate, indipendentemente dal fatto se il reato è stato commesso da una persona fisica o giuridica. Inoltre, prima dell'entrata in vigore della disposizione ora citata, la Corte italiana di Cassazione aveva ripetutamente confermato che i pagamenti illeciti non potevano essere detratti dalle tasse.

173. Le autorità esattoriali sono soggette ad osservare l'obbligo per i funzionari pubblici di denuncia dei reati dei quali sono venuti a conoscenza durante l'espletamento delle loro funzioni alle autorità preposte all'osservanza della legge, senza alcun indugio (articolo 331 del Codice di Procedura Penale). La omessa denuncia comporta l'imposizione di multe da 30 a 516€ (articolo 361 del Codice Penale). Una formazione mirata alla scoperta di corruzioni o altre spese collegate ad essa viene fornita agli ispettori su basi regolari; inoltre, una vasta gamma di misure preventive anti-corruzione è stata istituita presso l'Agenzia delle Entrate (per i dettagli vedi paragrafo 109).

174. La polizia ha diretto accesso ai files. L'accesso diretto all'anagrafe tributaria può essere concesso ad organismi della pubblica amministrazione (inclusi, ma non limitati ad essi, gli agenti preposti all'attuazione della legge), organismi che indagano su reati connessi con il riciclaggio del danaro sporco; Decreto Legislativo 212/1991 che regola gli aspetti pratici pertinenti a tale accesso. Da ultimo, le dichiarazioni delle tasse possono essere rese note ad altri funzionari pubblici, dietro richiesta, quando tale informazioni sono necessarie per la conduzione delle attività istituzionali.

#### Norme sul bilancio

175. Le obbligazioni contabili delle società sono principalmente governate dal Codice Civile (articoli 2214 fino a 2220 e articoli 2621 e 2622 sul falso in bilancio) e fortemente collegate alla più recente legislazione fiscale. In questo contesto, le persone giuridiche che sono soggette all'imposta sul reddito sono obbligate a tenere i libri contabili e i registri, così come a tenere gli originali delle pertinenti prove a sostegno delle diverse operazioni commerciali eseguite (es, fatture), secondo quanto disposto nel Decreto Legislativo 174/2000 sull'imposta sul reddito e sull'IVA (articolo 13). Le piccole società il cui turnover annuale non supera i 186.000 € (le società che forniscono servizi) o 516.000 € (tutte le altre società), possono tenere dei rendiconti annuali semplificati (articolo 18)(53). I rendiconti (incluse le fatture) debbono essere conservati per dieci anni (articolo 2220 del Codice Civile)

176. La legge 262/2005 modifica il Titolo XI del Libro V del Codice Civile riguardante le sanzioni sul falso in bilancio. In particolare il Codice Civile punisce coloro che svolgono una funzione manageriale o amministrativa nella "pubblicazione di atti falsi" o l'omissione delle richieste informazioni di bilancio, che distorcono in modo rilevante il bilancio o la situazione economica della società, allo scopo di ingannare gli azionisti, i creditori o il pubblico (falso in bilancio). Le sanzioni previste differiscono a seconda se il falso in bilancio danneggia o meno gli interessi degli azionisti e dei creditori. Per i reati di falso in bilancio che non rappresentano un danno per gli azionisti o creditori, le sanzioni previste consistono in una pena detentiva fino a 2 anni; il reato è perseguibile ex-officio (ad esempio secondo quanto disposto dall'articolo 2622(2) del codice civile, il procedimento ex officio è ammesso nella misura in cui è coinvolta la società in elenco). Il falso in bilancio che rappresenta un danno per gli azionisti o i creditori viene punito con una pena detentiva da 6 mesi a 3 anni; il reato è, in teoria, solo perseguibile su querela della parte lesa, nonostante in talune circostanze venga ammesso il procedimento penale ex-officio. Una discolora della responsabilità esiste quanto viene accertato che questi falsi in bilancio o omissioni distorcono gli account d'imposta dell'anno per non più del 5% o distorcono gli attivi patrimoniali per non più dell'1% (i cosiddetti limiti di tolleranza). Inoltre, le penali sono precluse nel caso in cui i falsi in bilancio o omissioni sono la conseguenza di stime che, quando riviste individualmente, non deviano per più del 10% dalla valutazione corretta.

177. Ulteriori sanzioni sono previste secondo la legge sulla tassazione. Ad esempio il Decreto legislativo N°74/2000 sull'imposta di entrata e IVA prevede la detenzione per un massimo di 6 anni per reati di bilancio fraudolento che vengono perpetrati allo scopo preciso di evasione fiscale. Affinché si possa procedere per questi reati, debbono concorrere due condizioni: 1) l'ammontare delle tasse evase deve essere superiore a 77.468€ e 2) l'ammontare degli attivi patrimoniali non soggetti a tassazione deve essere superiore al 5%-10% dell'intero ammontare dichiarato nella dichiarazione dei redditi. Inoltre, è assunto necessario per il procedimento che la corrispondente dichiarazione annuale dei redditi venga presentata. Inoltre, le sanzioni penali sono specificatamente previste per i casi di falso in bilancio relativi alla bancarotta di una società (cosiddetta bancarotta documentaria). Il Regio Decreto N° 267/42 (articoli 216 e 217) elenca sanzioni che consistono nella detenzione tra i 3 e i 10 anni (reati intenzionali), o tra i 6 mesi e i 2 anni (reati per negligenza). Ulteriori sanzioni comprendono interdizioni professionali (es. interdizione dai pubblici uffici, svolgimento di attività commerciali, esercizio di funzioni direzionali ecc.) Le autorità fanno riferimento a diversi casi riconosciuti come "bancarotta documentaria"; questi casi non contemplano solo esempi di contabilità scorretta, incompleta o irregolare(54). Le sanzioni civili si possono pure applicare nel caso "bancarotta documentaria" (articolo 2392 del Codice Civile)(55).

178. Da ultimo, le società elencate (intermediari bancari e finanziari) sono soggette a normative di bilancio più onerose (per esempio relativamente ai requisiti sulla trasparenza, gli obblighi di nominare un "funzionario del bilancio" e ingaggiare revisori contabili esterni indipendenti, ecc.) e sanzioni. In particolare, il falso in bilancio delle società elencate, causando danno sia agli azionisti che ai creditori, viene punito con la detenzione da 1 a 4 anni e la comminazione di multe che vanno dai 516 ai 25,823€ Il reato è perseguibile ex-officio.

#### Ruolo dei contabili, sindaci e professionisti forensi

179. Società elencate, società pubbliche e compagnie di assicurazione sono soggette a revisioni esterne; disposizioni specifiche che regolano l'indipendenza (incluso un sistema di rotazione, conflitti di interesse ecc.) dei revisori esterni, sono state introdotte dalla Legge 262/2005. Un ulteriore controllo esterno sulla accuratezza e completezza dei bilanci delle società elencate può essere eseguito dalla CONSOB che deve anche controllare l'effettiva indipendenza dei revisori esterni nominati dalle relative società. Se vi sono sospetti che le irregolarità di bilancio possano essere associate alle pratiche sulla corruzione, CONSOB ha l'obbligo generale di informare le autorità investite del potere di procedere. Alle società non elencate non viene richiesto di rivolgersi ai revisori esterni, indipendentemente dalla loro importanza o fatturato.

180. I contabili, i revisori e/o altre professioni che trattano la revisione contabile sono vincolati dalle disposizioni generali di denuncia, che si applicano a tutti i privati, secondo quanto disposto dall'articolo 333 del Codice di Procedura Penale. Secondo questo articolo, i privati "possono" denunciare loro sospetti di reati penali alle autorità preposte all'applicazione delle legge; la denuncia obbligatoria per taluni reati deve ancora essere specificata dalla legge. I contabili, i revisori ed altri professionisti sono tuttavia tenuti a denunciare sospetti di riciclaggio di danaro sporco secondo quanto previsto dalla legge anti riciclaggio (vedi paragrafo 80 per i dettagli). FIU ha fornito statistiche dettagliate concernenti rapporti di transazioni sospette, prodotti dai professionisti contabili:

Professioni che hanno prodotto il rapporto

Categoria	2006	2007	2008	Totale
<b>Notai</b>	170	127	103	400
<b>Contabili</b>	15	21	19	55
<b>Consulenti delle tasse</b>	24	37	17	78
<b>Broker immobiliari</b>	6	10	13	29
<b>Avvocati</b>	3	8	6	17
<b>Case da gioco</b>	0	0	4	4
<b>Revisori</b>	2	4	3	9
<b>Consulenti finanziari</b>	0	1	2	3
<b>Società di revisione</b>	9	2	2	13
<b>Altro</b>	8	5	4	17

## b. Analisi

181. Il sistema per la costituzione e la registrazione delle persone giuridiche in Italia è fondamentalmente buono. In particolare, la nozione di persona giuridica, le sue varie forme, il suo funzionamento, come pure le norme che regolano le transazioni con le persone giuridiche sono adeguatamente definiti. La legislazione prevede una varietà di persone giuridiche. I requisiti per creare una persona giuridica dipendono dal tipo di ente giuridico (in particolare dalla sua natura commerciale o non commerciale) ma tutte quante sono soggette a registrazione. E' possibile per persone fisiche o giuridiche straniere costituirsi come persone giuridiche in Italia od unirsi a società italiane. Il GET(56) accoglie con favore le recenti riforme che sono state introdotte nel campo delle persone giuridiche, quali la ristrutturazione del sistema di permessi (cfr. paragrafo 140) che hanno ridotto sia il numero di autorizzazioni necessarie per ottenere un permesso o una licenza che il numero di organi coinvolti nella loro concessione, offrendo così maggiori garanzie di riduzione delle opportunità di corruzione.

182. Per ciò che riguarda il sistema di registrazione e i controlli eseguiti durante tutta la procedura, è fondamentale che le informazioni siano corrette ed affidabili. Ciò è particolarmente importante per quanto la concerne la necessità di impedire che le persone giuridiche facciano da schermo ad attività irregolari. A tale proposito, i colloqui che i membri del GET hanno avuto con le istituzioni cui è affidata la responsabilità della registrazione hanno aiutato a chiarire il funzionamento a più livelli del sistema di controllo e la divisione di compiti tra notai, Camere di Commercio e giudici. In primo luogo, l'informazione che deve essere presentata è controllata e certificata da un notaio per quanto riguarda la sua correttezza e conformità ai requisiti di legge; in secondo luogo, se tale informazione è corretta a conforme a tutti i requisiti di legge, la persona giuridica, sotto la supervisione di un giudice, è registrata dalla Camera di Commercio competente nel luogo dove ha sede la società. Dai colloqui avuti, il GET ha avuto la chiara impressione che in questa procedura si profondono grandi sforzi per assicurarsi che le informazioni fornite dal richiedente corrispondano alla realtà. I notai controllano i precedenti penali, (comprese le interdizioni professionali) dei richiedenti (persone fisiche) e fanno riferimento alle banche dati tenute dalle Camere di Commercio e anche a dati interni al che si trovano presso il Consiglio Nazionale del Notariato e che contengono informazioni fornite dalle procure; sanzioni amministrative si applicano sia ai richiedenti che ai notai nel caso si ometta di presentare informazioni complete o esatte ai fini della registrazione. Il GET ha anche rilevato con soddisfazione che i dati registrati contengono particolari riguardanti l'identità delle persone fisiche che stanno dietro le persone giuridiche (fondatori e soci) e che tale informazioni sono pubbliche, inoltre le informazioni presenti nel Registro delle Imprese sono disponibili su internet.

183. Il Decreto Legislativo n° 231/2001 istituisce la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. La responsabilità degli enti è presente solo per i reati previsti dalla legge, compreso la corruzione nel settore pubblico (Articolo 25 del Decreto Legislativo n° 231/2001) e il riciclaggio di denaro (Articolo 10 (5) della legge 146/2006 e Articolo 25 octies del Decreto Legislativo 231/2007). Il Trading in influence [traffico di influenze illecite] non è penalizzato in Italia; la ratifica della Convenzione Penale sulla Corruzione aprirà certamente la strada all'estensione della responsabilità degli enti anche rispetto a ciò. Tuttavia, costituisce un'importante falla nel sistema il fatto che non ci sia responsabilità dell'ente nei casi di corruzione attiva nel settore privato. Per tale ragione il GET raccomanda che la responsabilità degli enti sia estesa fino ad comprendere i reati di corruzione attiva nel settore privato.

184. In base alle disposizioni del Decreto Legislativo n° 231/2001, le persone giuridiche (società e associazioni) sono responsabili per i reati commessi nel proprio interesse o a proprio vantaggio da qualunque persona fisica in una posizione di vertice al loro interno con potere di rappresentanza, di decisione, o di controllo rispetto alla persona giuridica. C'è responsabilità dell'ente anche in quei casi in cui una mancanza di controllo all'interno della persona giuridica renda possibile commettere il reato. La responsabilità dell'ente non esclude la responsabilità personale dell'individuo che ha commesso il fatto. Le sanzioni ( che comprendono misure cautelari ) previste dal Decreto Legislativo n° 231/2001 appaiono in linea con i requisiti stabiliti dall'Articolo 19 (2) della Convenzione Penale sulla Corruzione. Un registro centrale delle società riconosciute colpevoli di corruzione in Italia è in funzione dal 2007.

185. Benché i giudici possano imporre il divieto di ricoprire cariche dirigenziali in società o altre persone giuridiche, tale sanzione aggiuntiva è applicabile solo laddove il reato è commesso insieme all'abuso di potere o alla violazione dei doveri inerenti l'ufficio in questione (l'unica eccezione a questa regola è quella prevista per i reati contabili di false comunicazioni sociali ai sensi degli Art. 2621(5) e 2622(9) del Codice Civile). Il GET è dell'opinione che tale misura non debba dipendere da tali condizioni, poiché il reato di corruzione, sia esso commesso con abuso di potere o meno, con o senza violazione dei doveri inerenti l'ufficio, dovrebbe essere in grado di comportare per la persona in questione il divieto in ogni caso di ricoprire cariche dirigenziali o amministrative nelle persone

giuridiche. Pertanto il GET raccomanda di considerare la possibilità di imporre il divieto di ricoprire cariche dirigenziali a tutte le persone fisiche condannate per gravi reati di corruzione indipendentemente dal fatto che tali reati siano stati commessi insieme all'abuso di potere o alla violazione dei doveri inerenti un determinato ufficio.

186. Il GET durante la visita è stato informato che l'introduzione con il Decreto Legislativo n° 231/2001 della responsabilità degli enti costituisce un aspetto fortemente innovativo per il sistema italiano che, tradizionalmente, applicava il principio "societas delinquere non potest" e pertanto a partire dall'adozione del Decreto sono stati organizzati numerosi seminari di formazione su questo argomento allo scopo di agevolare l'applicazione in pratica delle nuove disposizioni legislative. Il GET ha discusso i vari aspetti della responsabilità degli enti con gli operatori del diritto e i rappresentanti del settore privato che ha incontrato durante la visita in loco e, dalle spiegazioni ricevute, è risultato che un buon livello di conoscenza è diffuso sia tra coloro che debbono applicare la legge (forze dell'ordine, pubblici ministeri, giudici), che tra coloro che debbono rispettarla (le società). In particolare, il GET è stato favorevolmente colpito dall'approccio pieno di iniziativa adottato dalla Confederazione Italiana dell'Industria (Confindustria) che, tra le altre cose, ha pubblicato delle linee-guida standard per creare dei modelli organizzativi (vale a dire dei codici etici e delle regole interne miranti ad impedire che i dirigenti, i funzionari, i dipendenti e i collaboratori esterni commettano reati finanziari) che sta raccogliendo la giurisprudenza finora sviluppata in Italia riguardo alla responsabilità degli enti.

187. Il GET osserva che le disposizioni sui modelli organizzativi possono, in via teorica, valere come difesa in grado di esonerare totalmente una persona giuridica, ma le autorità hanno sottolineato che questo non era lo scopo perseguito dalla legge (che mira piuttosto alla creazione di un contesto di prevenzione per contrastare i casi di pratiche scorrette e di corruzione nel settore privato) e che di fatto, i giudici interpretano la difesa del modello organizzativo in maniera piuttosto restrittiva. Le autorità, inoltre, hanno osservato che, in pratica, le disposizioni sui modelli organizzativi valgono piuttosto a mitigare la pena che non a esonerare totalmente la persona giuridica, fermo restando - qualora essa si applichi - la responsabilità individuale della persona fisica. I rappresentanti di Confindustria hanno riferito al GET che, in base ai riscontri fatti rispetto alle decisioni giudiziarie, la difesa del modello organizzativo non è mai stata accettata dagli organi giudiziari competenti come in grado di esonerare dalla responsabilità. I diversi interlocutori incontrati hanno espresso la necessità di aprire una riflessione tra le autorità e i rappresentanti del settore privato sull'interpretazione e l'applicabilità delle disposizioni del Decreto Legislativo 231/2001 riguardo ai modelli organizzativi. A tale proposito, il GET osserva che la difesa del "modello organizzativo" appare soggetta a una serie di condizioni miranti a evitare il potenziale abuso cui potrebbe prestarsi e che i giudici sembrano aver adottato un approccio a tale difesa piuttosto rigoroso e severo.

188. Le autorità fiscali svolgono un ruolo importante nello scoprire e condurre indagini sulla corruzione amministrativa e hanno l'obbligo di riferire i sospetti di corruzione. A tale scopo, esse stesse hanno sviluppato un arsenale di strumenti contro la corruzione per garantire il controllo e la disciplina interni, abbinato alla formazione. Gli organi delle forze dell'ordine hanno accesso ai registri fiscali e dai colloqui avuti durante la visita in loco è emerso che esiste un buon livello di cooperazione funzionale tra le autorità fiscali e gli altri organi delle forze dell'ordine.

189. In Italia i requisiti di contabilità variano a seconda delle dimensioni della società; alle piccole società è permesso tenere una contabilità semplificata, comprendente in ogni caso un'istantanea del reddito e delle spese (come minimo: fatture emesse, corrispettivi, acquisti, registro dei beni ammortizzabili). La distruzione dei libri, l'uso di informazioni false o incomplete nei documenti contabili come l'illecita non registrazione dei pagamenti sono violazioni punibili a norma del codice civile e tributario. Il GET ha identificato diverse importanti carenze nel sistema rispetto agli standard oggetto di esame. In primo luogo il GET si è reso conto che, in questo campo, sono stati introdotti degli emendamenti legislativi che hanno portato alla riclassificazione di certe violazioni degli obblighi contabili (da reati a illeciti) rendendo così ad esse applicabili sanzioni meno severe e tempi di prescrizione più brevi<sup>(57)</sup>. Le autorità hanno portato all'attenzione del GET altre violazioni degli obblighi contabili (alcune delle quali sono considerate reato penale e non illecito) punite con sanzioni più alte in base al codice tributario; il GET tuttavia osserva che tali norme si applicano solo nel caso in cui la violazione è commessa al deliberato scopo di evadere le tasse o nei casi di fallimento.

190. Inoltre, il GET osserva che le violazioni delle norme sulla contabilità del Codice Civile sono punibili solo se si verificano certe condizioni o si superano certe soglie (1) l'atto/omissione deve alterare in maniera sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società; (2) le responsabilità non sono punibili se (a) si accerta che non si raggiungono i limiti di tolleranza (alterazione del risultato economico di esercizio al lordo delle imposte non superiore al 5%, alterazione del patrimonio netto non superiore all'1%) o (b) la deviazione dal valore corretto delle cifre totali non supera il 10% della valutazione corretta. Inoltre si applicano sanzioni diverse a seconda che le violazioni riguardino società quotate o non (le prime sono soggette a sanzioni più severe) o che causino dei danni agli azionisti o ai creditori o meno. Il GET nutre delle serie preoccupazioni rispetto a questo sistema, in particolare per quel che riguarda le condizioni perché si abbia responsabilità, che dipendono da soglie che, a nostro parere, se prese in termini assoluti, sono piuttosto alte, e anche riguardo alle variazioni previste nella determinazione delle sanzioni. Quanto a questo ultimo aspetto, è certamente problematico il fatto che la punibilità per tali violazioni dipenda dal fatto che esse causino o meno danno agli azionisti o ai creditori, considerato che esse potrebbero benissimo nascondere attività di corruzione che potrebbero anche "beneficare" gli azionisti. Infine il GET osserva che gli illeciti di falso in bilancio previsti dagli Articoli 2621 e 2622 del Codice Civile circoscrivono il numero di coloro che commettono il reato solo a determinate persone che hanno funzioni direttive o amministrative relativamente a una società.

191. Per quel che riguarda i requisiti di revisione contabile, solo le società quotate, le società di proprietà dello Stato e le compagnie di assicurazioni sono soggette a revisione esterna e l'indispensabile indipendenza dei professionisti che eseguono tali revisioni è specificamente regolata dalla Legge n° 262/2005. Tuttavia, come conseguenza del limitato ambito della suddetta legge, società commerciali con un notevole volume d'affari non sono soggette a obblighi di revisione contabile. Il GET ritiene che questa particolare situazione necessariamente riduca le chance di scoprire eventuali illeciti giacché non c'è nessuna supervisione esterna e indipendente dei conti preparati dal contabile interno (che è un impiegato della società).

192. Il GET è del parere che il sistema di contabilità piuttosto eterogeneo che è stato analizzato nei paragrafi 189 – 191 non è all'altezza dei requisiti di contabilità previsti dalla Convenzione penale sulla Corruzione che mira a facilitare la scoperta dei reati di corruzione. Di conseguenza, il GET raccomanda di rivedere e rafforzare i requisiti di contabilità per tutte le forme di società (quotate e non quotate) e di garantire che le pene previste siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

193. Per ciò che concerne gli obblighi di segnalazione, i notai (nella loro funzione di pubblici ufficiali) sono tenuti a segnalare ai pubblici ministeri i casi di corruzione. Nel periodo 2006-2008 i notai hanno segnalato all' Unità di Informazione Finanziaria (UIF) un totale di 400 operazioni sospette (v. paragrafo 180 per le statistiche dettagliate). Si sono prese e si prendono molte iniziative per incoraggiare le segnalazioni: per esempio il Consiglio Nazionale del Notariato ha elaborato delle circolari interpretative sulla normativa anticiclaggio, e il sito web include degli esempi pratici riguardanti il riciclaggio di denaro allo scopo di assicurare un'interpretazione uniforme del dovere di segnalare e agire rispetto alle irregolarità riscontrate; è stata creata una lista di controllo per aiutare ad identificare i proprietari beneficiari, etc. Il GET ha ricevuto un'impressione positiva dall'atteggiamento costruttivo di questa categoria professionale (che è stata anche manifestata durante la visita in loco); le suddette iniziative sono lodevoli in quanto non possono che contribuire a una lotta più efficiente contro la corruzione in Italia.

194. Poiché non vi è obbligo legale per i contabili, i revisori, i consulenti/consulenti legali di segnalare i sospetti di corruzione (ai sensi dell' Articolo 333 del Codice di Procedura Penale, costoro "possono" comunicare alle forze dell'ordine i loro sospetti riguardo alla commissione di un reato penale), non vi è la possibilità di punire la mancata segnalazione. I contabili, i revisori, i consulenti/consulenti legali, tuttavia, sono tenuti a riferire i sospetti di riciclaggio in conformità alla normativa anti-riciclaggio. Ciò detto i dati statistici forniti dalla UIF mostrano che tali categorie professionali hanno presentato un numero limitato di segnalazioni (v. paragrafo 180). Pur riconoscendo che si sono già prese alcune iniziative per affrontare le sfide sopra descritte riguardo alla segnalazione sia di casi di corruzione che di riciclaggio (per es. lo sviluppo di sessioni di formazione sulla legislazione anti-riciclaggio, l'introduzione di codici deontologici) il GET è del parere che si potrebbe chiaramente fare di più in questo campo. Pertanto, il GET raccomanda che le autorità, consultandosi con gli organi professionali dei contabili, dei revisori e dei consulenti/consulenti legali, esplorino quali ulteriori misure (comprese quelle di natura normativa e regolamentare) possano essere adottate per migliorare la situazione riguardo alla segnalazione di sospetti di corruzione e riciclaggio di denaro alle competenti autorità.

## CONCLUSIONI

195. Nonostante la chiara volontà dei giudici e dei pubblici ministeri di affrontare i casi di corruzione efficacemente, c'è la percezione in Italia che la corruzione sia un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza diversi campi di attività (in particolare la pianificazione urbanistica, gli appalti pubblici e il settore della sanità) e territori. Benché un arsenale legislativo considerevole sia stato approvato negli anni 90 per mettere in opera una struttura repressiva contro la corruzione (per esempio, l'introduzione di norme di ampia portata per il sequestro dei proventi della corruzione, l'applicazione di speciali tecniche investigative, l'uso dei collaboratori di giustizia, il pieno accesso ai conti bancari, etc.), è necessario fare di più per sviluppare una politica di prevenzione efficace in questo ambito. Rimane ancora da varare un programma complessivo contro la corruzione abbinato ad un controllo adeguato tali da rendere i cittadini consapevoli delle misure adottate e dei risultati concreti ottenuti nella lotta alla corruzione. Ciò richiede un'impostazione rivolta al lungo periodo e un impegno politico prolungato; la lotta contro la corruzione è diventato un problema culturale e non solo normativo.

196. Il sistema penale italiano soffre di un'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari aumentando così il rischio di scadenza dei termini di prescrizione previsti per legge. Lungaggini nella conclusione dei procedimenti per corruzione chiaramente possono rappresentare un problema estremamente serio nella lotta alla corruzione, specialmente se a seguito di tali lungaggini si finisce per archiviare i procedimenti per effetto della prescrizione invece di pronunciarsi nel merito. E' essenziale che si intraprenda l'esame dell'impatto di tale problema sui giudizi nei casi di corruzione, e, se del caso, che misure concrete vengano adottate per assicurare che in tali casi vi siano decisioni nel merito. Vi sono anche preoccupazioni rispetto alle immunità di cui godono certe categorie di titolari di uffici pubblici. Bisogna garantire che questo stato delle cose non generi ostacoli inaccettabili rispetto alla capacità del paese di perseguire efficacemente la corruzione.

197. Parimenti, pur riconoscendo alcuni degli sforzi intrapresi per aumentare l'efficienza e la trasparenza del servizio pubblico italiano, bisogna dire che c'è ancora spazio per ulteriori miglioramenti per quanto riguarda la trasparenza e l'etica della pubblica amministrazione. Si raccomanda di prendere ulteriori misure per quanto riguarda, ad esempio, l'accesso ai documenti ufficiali, la revisione contabile interna, l'attuazione delle norme deontologiche, la prevenzione dei conflitti di interesse, il reimpiego di funzionari pubblici al settore privato (pantouflage), la protezione di chi parla. Inoltre, l'ulteriore attuazione di politiche di prevenzione della corruzione richiede un esteso processo di presa di coscienza e la messa a disposizione delle autorità coinvolte e del largo pubblico di informazioni adeguate.

198. Per quel che riguarda la questione delle persone giuridiche e della corruzione, sono stati introdotti molti elementi-chiave per rafforzare il sistema di registrazione delle persone giuridiche, per tenere traccia delle società condannate e per promuovere comportamenti etici nel settore privato. Sono tutti passi positivi, e anche l'introduzione della responsabilità degli enti è lodevole. Rimane di cruciale importanza rafforzare gli obblighi di contabilità e di revisione dei conti per tutte le forme societarie e assicurare che le relative sanzioni siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

199. Considerato tutto quanto detto sopra, il GRECO rivolge all'Italia le seguenti raccomandazioni:

Che il SAeT od altre autorità competenti, con la partecipazione della società civile, elaborino ed articolino pubblicamente una politica anticorruzione che prenda in considerazione la prevenzione, l'individuazione, l'investigazione ed il perseguimento della corruzione, e preveda il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia (paragrafo 23);

Che la legislazione esistente e nuova che garantisce l'ottemperanza del diritto italiano ai requisiti della Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173) sia rivista per far sì che sia giudizialmente facile da consultare ed usare da parte degli operatori e degli organi giudiziari (paragrafo 26);

Di istituire un programma globale di formazione specializzata per gli agenti di polizia allo scopo di condividere le conoscenze e le cognizioni comuni afferenti ai modi di fronteggiare la corruzione e i reati finanziari ad essa connessi (paragrafo 52);

Di rafforzare ulteriormente il coordinamento e lo scambio di conoscenze tra le varie strutture di contrasto coinvolte nelle indagini sulla corruzione in tutto il territorio italiano, inter alia (ii) considerando l'opportunità (e la fattibilità legale) di creare un meccanismo orizzontale di supporto per coadiuvare le strutture di contrasto nelle indagini sulla corruzione (paragrafo 53);

Allo scopo di garantire che si possa giungere ad una decisione nel merito sui casi (di corruzione) entro un tempo ragionevole, (i) di intraprendere uno studio sulla percentuale di contrazione dei procedimenti per corruzione in seguito a prescrizione al fine di determinare la portata e le ragioni di eventuali problemi che possano derivarne; (ii) di adottare un piano ad hoc per affrontare e

risolvere, entro un determinato arco di tempo, i problemi identificati da tale studio; (iii) di rendere pubblici i risultati di tale analisi (paragrafo 57);

Di prevedere nella Legge 124/2008 una disposizione che consenta la revoca della sospensione dei processi penali al fine di garantire che tale sospensione non rappresenti un ostacolo all'effettivo perseguimento della corruzione, ad esempio in relazione a gravi reati di corruzione, in caso di flagrante delicto, o quando il procedimento è già in fase avanzata (paragrafo 64);

Di prendere in considerazione l'ipotesi di introdurre la confisca in rem, al fine di facilitare la confisca dei proventi della corruzione (paragrafo 84);

Di adottare misure idonee al fine di consentire di valutare l'efficacia, in concreto, dell'attività svolta in relazione ai proventi della corruzione dalle autorità preposte all'applicazione della legge, in particolare per quanto riguarda l'applicazione di misure provvisorie e di ordini di confisca, inclusi quelli emessi nell'ambito della cooperazione internazionale (paragrafo 85);

Che al personale degli organi responsabili per determinati aspetti inerenti alla lotta alla corruzione, sia fatto presente quanto siano importanti le informazioni di ritorno sulle operazioni sospette segnalate, la collaborazione in questo settore, nonché i benefici che possono derivarne; (ii) che siano adottate azioni al fine di chiarire a coloro che hanno l'obbligo di segnalare circostanze sospette che non sono accettabili né l'omessa né la ritardata segnalazione, facendo ricorso, ove opportuno, anche a misure sanzionatorie (paragrafo 87);

Che un ente, sia esso il Servizio Anti-corruzione e Trasparenza (SAeT) o un altro, abbia l'autorità e le risorse necessarie per valutare in modo sistematico l'efficienza dei sistemi amministrativi generali ideati per aiutare a prevenire e scoprire la corruzione, per rendere pubbliche tali valutazioni, e per suggerire modifiche sulla base di tali valutazioni (paragrafo 141);

Che per quanto riguarda l'accesso alle informazioni: (1) sia svolta una valutazione e siano adottate misure appropriate volte ad assicurare che le amministrazioni locali rispettino i requisiti previsti per l'accesso alle informazioni da loro detenute; (2) che sia svolta una valutazione della legge volta a determinare se il requisito della motivazione non stia indebitamente limitando la possibilità del pubblico di valutare le funzioni amministrative laddove la conoscenza di un modello o pratica di singole decisioni potrebbe fornire informazioni rilevanti rispetto ad un'eventuale corruzione e di rendere pubbliche tale valutazione e eventuali raccomandazioni, e (3) che, al fine di evitare ricorsi davanti ai tribunali amministrativi già oberati di arretrati, va considerata la possibilità di dare alla Commissione sull'Accesso alle Informazioni il potere di ordinare all'organo amministrativo, a seguito di un'udienza, di far accedere alle informazioni richieste (paragrafo 144);

Che, continuando a prendere misure per affrontare la lunga durata dei procedimenti e l'arretrato dei ricorsi amministrativi, le autorità valutino specificamente l'istituzionalizzazione di alternative al ricorso davanti ad un tribunale, come è soluzione alternativa delle controversie [alternate dispute resolution] (paragrafo 145);

Che come parte di una riforma globale della pubblica amministrazione, tutti gli organi che ad essa appartengono abbiano accesso a risorse contabili interne, direttamente o su di una base condivisa (paragrafo 146);

Che venga richiesto un Codice Esecutivo di Condotta per tutti gli individui che svolgono funzioni esecutive (incluso i dirigenti ed i consulenti) a tutti i livelli di gestione; (ii) che vengano fatti dei passi per prevedere un sistema di disciplina tempestiva per violazione di questi standard indipendentemente da una condanna penale definitiva; e (iii) che a tutti gli individui soggetti a tali standard vengano fornite fonti di formazione, di guida e di consulenza per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni (paragrafo 150);

Che per i membri del Governo sia emesso un 'Codice di Condotta', annunciato pubblicamente, che sia adottato professionalmente e, se possibile, che sia esecutivo; raccomanda inoltre che tale codice di condotta includa delle ragionevoli restrizioni sull'accettazione dei doni (diversi da quelli connessi con il protocollo). La GET è fiduciosa che i membri del Parlamento diano anche seria considerazione a simili passi come ad un segnale pubblico del loro impegno per una elevata integrità (paragrafo 151);

Che venga adottato uno standard chiaro ed esecutivo relativo ai conflitti di interesse per ogni individuo che svolga una funzione nella Pubblica Amministrazione (inclusi Dirigenti e Consulenti) ad ogni livello gestionale e (ii) che venga istituito o adattato (a seconda dei casi) un sistema finanziario trasparente o dei sistemi applicabili a coloro che occupano nella Pubblica Amministrazione posizioni in cui vi sia maggior rischio di conflitti di interesse, in modo da aiutare a prevenire e a individuare gli stessi potenziali conflitti di interesse (paragrafo 154);

Che vengano adottate e messe in atto delle idonee restrizioni relative ai conflitti di interesse che possono verificarsi quando entrano nel servizio pubblico - nonché [quando] da esso escono -, individui che svolgono funzioni esecutive (Pubblica Amministrazione) (paragrafo 155);

Che venga istituito un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, denuncino sospetti di corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione ('impiegati che denunciano') (paragrafo 156);

Che la responsabilità degli enti sia estesa fino ad comprendere i reati di corruzione attiva nel settore privato (paragrafo 183);

Di considerare la possibilità di imporre il divieto di ricoprire cariche dirigenziali a tutte le persone fisiche condannate per gravi reati di corruzione indipendentemente dal fatto che tali reati siano stati commessi insieme all'abuso di potere o alla violazione dei doveri inerenti un determinato ufficio (paragrafo 185);

Di rivedere e rafforzare i requisiti di contabilità per tutte le forme di società (quotate e non quotate) e di garantire che le pene previste siano efficaci, proporzionate e dissuasive (paragrafo 192);

Che le autorità, consultandosi con gli organi professionali dei contabili, dei revisori e dei consulenti/consulenti legali, esplorino quali ulteriori misure (comprese quelle di natura normativa e regolamentare) possano essere adottate per migliorare la situazione riguardo alla segnalazione di sospetti di corruzione e riciclaggio di denaro alle competenti autorità (paragrafo 194).

200. Secondo la Normativa 30.2 delle Regole di Procedura, GRECO invita le autorità italiane a presentare un rapporto sulla attuazione delle raccomandazioni sopra citate entro il 31 gennaio 2001.

201. Da ultimo, GRECO invita le autorità italiane ad autorizzare la pubblicazione del presente rapporto non appena possibile, tradurlo nella lingua nazionale e pubblicarne la traduzione.

## NOTE

(1) Temi I e II della Prima serie della valutazione

- (2) Tema III della Prima serie della valutazione
- (3) Tema I della Seconda serie della valutazione
- (4) Tema II della Seconda serie della Valutazione
- (5) Tema III della Seconda serie della Valutazione
- (6) Il Fenomeno della Corruzione in Italia. 1° Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione. Dicembre 2007.
- (7) Studio sui Pericoli di Condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della Criminalità Organizzata, giugno 2006.
- (8) Trasparenza internazionale 2008 Indice di percezione della Corruzione. Sintesi regionali: UE e Europa occidentale.
- (9) L'Art. 68(6) del Decreto Legislativo n. 112 del 25 giugno 2008 ha abolito l'Alto Commissario anticorruzione, l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione ed alla pirateria e la Commissione per la collocazione del personale dipendente di organi militari della NATO.
- (10) Le Autorità hanno indicato che un ramo del Parlamento ha approvato una legge di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione.
- (11) Dopo una visita sul posto, le autorità hanno riferito di altre norme che riguardano la corruzione nel settore privato, come gli articoli da 170 a 172 del RD 1265/1934 (reati di "comparaggio" o pagamenti indebiti a medici), l'articolo 356 del Codice Penale (Frode nelle pubbliche forniture), Articolo 233 della Legge sulla Bancarotta, Articolo 1 della Legge 401/1989 (Frode in competizioni sportive).
- (12) Dopo una visita sul posto, le autorità hanno riportato il reato di "millantato credito" previsto dall'articolo 346 del Codice Penale. Le autorità hanno indicato che tale reato prevedrebbe casi di millantato credito passivo.
- (13) Cass. Sezz. I, 22 settembre 2006, D'Attis; Cass. Sez. V, 24 settembre 1998, Bugio et al.; Cass. Sezz. I, 31 maggio 1995, Barchiesi et al.
- (14) Il Fenomeno della Corruzione in Italia. 1° Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione. Dicembre 2007.
- (15) Composizione del Consiglio Superiore della Magistratura: Due terzi dei suoi membri sono magistrati eletti da altri colleghi (attraverso l'associazione giudiziaria), un terzo dei suoi membri sono eletti dal Parlamento tra docenti di diritto ed avvocati con almeno 15 anni di esperienza professionale. La Costituzione inoltre prevede che il Consiglio Superiore della Magistratura sia presieduto dal Presidente della Repubblica, la Suprema Corte di Cassazione ed il Procuratore Generale presso la Cassazione.
- (16) Ai sensi dell'articolo 9 della Legge n. 146/2006 l'uso di agenti sotto copertura è consentito in relazione ai seguenti reati: riciclaggio di denaro sporco, delitti contro la personalità individuale (ad es. schiavitù, prostituzione e pornografia minorile, traffico di esseri umani, ecc.), delitti concernenti esplosivi, armi, munizioni, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, reati di droga e sfruttamento della prostituzione o istigazione alla prostituzione.
- (17) Decreto Legislativo 56/2004 e Decreto Ministeriale 141, 142 e 143 del 3 febbraio 2006.
- (18) Risoluzione ad Interim CM/ResDH(2009)42.
- (19) E' richiesto un nesso funzionale tra la condotta posta in essere dal reo e le sue attività o funzioni (Cass., 15 giugno 2007, n. 35523 Bossi).
- (20) Si vedano, tra l'altro, le seguenti sentenze della Corte Costituzionale : n. 420 del 4 novembre 2008; n. 97 dell'11 aprile 2008; n. 388 del 23 novembre 2007; n. 152 del 4 maggio 2007; n. 96 del 21 marzo 2007; n. 65 del 9 marzo 2007.
- (21) Si vedano, tra l'altro le seguenti sentenze della Corte Costituzionale; n. 410 del 18 novembre 2008 (immunità concessa dalla Camera dei Deputati); n. 330 dell'8 luglio 2008 (immunità concessa dal Senato); n. 279 del 10 giugno 2008 (immunità invocata dal Consiglio Regionale); n. 171 del 15 aprile 2008 (immunità concessa dalla Camera dei Deputati); n. 135 del 15 aprile 2008 (immunità concessa dal Senato); n. 134 del 1° aprile 2008 (immunità concessa dalla Camera dei Deputati); n. 97 dell'11 febbraio 2008 (immunità concessa dalla Camera dei Deputati); n. 28 dell'11 dicembre 2007 (immunità concessa dalla Camera dei Deputati).
- (22) La Corte Costituzionale il 16 aprile 2004 ha dichiarato incostituzionale l'immunità procedurale stabilita nella Legge 140/2003, che prevedeva l'immunità dai procedimenti penali per le cinque principali cariche: il Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato, il Presidente della Camera dei Deputati, il Primo Ministro e il Presidente della Corte Costituzionale. Tale immunità si applicava a tutti i reati – anche a quelli commessi anteriormente al loro mandato – e durava sino al termine della carica. Le autorità hanno riferito che nella stesura della Legge 124/2008 la sentenza della Corte Costituzionale è stata rigorosamente seguita.
- (23) Le autorità segnalano che la Corte Costituzionale, nella propria sentenza n. 24 del 20 gennaio 2004, ha riconosciuto, tra l'altro, che la necessità di evitare interferenze nell'esercizio delle funzioni delle più alte cariche dello Stato italiano costituisce un valore che va preservato in conformità ai principi enunciati dalla Costituzione italiana. In particolare, la Corte ha riconosciuto che un procedimento penale pendente che coinvolga uno degli esponenti delle cinque più alte cariche potrebbe influenzare lo svolgimento delle sue funzioni.
- (24) Cass. 4 novembre 2008, Castellano; Cass. 20 maggio 2008, Torre; Cass. 21 novembre 2007, Upgrade s.r.l.; Cass. 8 luglio 2004, Sulika.
- (25) L'Italia ha ratificato con legge nazionale la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 (ETS 30) e il suo Protocollo Aggiuntivo (ETS 99), la Convenzione sul riciclaggio, l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato del 1990 (ETS 141) e la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 1990.
- (26) L'Italia ha concluso accordi bilaterali con Australia, Austria, Bolivia, Canada, Costa Rica, Germania, Giappone, Libano, Marocco, Perù, San Marino, Svizzera, Tunisia, USA, Venezuela. Tutti questi accordi consentono la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia di corruzione. In particolare, l'accordo bilaterale firmato con la Svizzera nel 2001 consente la costituzione di squadre investigative comuni (Articolo xxi), nonché la restituzione dei proventi di reato ai fini della loro confisca (Articolo viii).

- (27) L' Unità di Informazione Finanziaria ha sostituito il precedente Ufficio Italiano dei Cambi, come organo con compiti di antiriciclaggio.
- (28) Decreto Legislativo 56/2004 e Decreti Ministeriali 141, 142 e 143 del 3 febbraio 2006.
- (29) Le autorità, dopo la visita in loco, hanno specificato che è in corso di elaborazione un sistema interno di gestione delle priorità delle SOS finalizzato a migliorare il processo di analisi.
- (30) Questo obiettivo è stato delineato nell' Articolo 46 della Legge 133/2008 del 6 agosto 2008 e nell' Articolo 3(7) n della Legge 15/2009 del 4 marzo 2009.
- (31) Legge 241/1990 del 7 agosto 1990.
- (32) Le autorità hanno aggiunto, dopo la visita in loco, un documento, redatto nel mese di dicembre del 2008, che contiene i punti chiave della riforma della pubblica amministrazione, cioè i cosiddetti 34 Punti della Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione.
- (33) Protocolli d'Intesa sono stati firmati, inter alia, con la Corte dei Conti, con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro (CNEL), con il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP).
- (34) Legge 15/2005 recante modifiche alla Legge 241/1990.
- (35) La Commissione è composta da rappresentanti del governo, quattro membri del parlamento e tre rappresentanti della magistratura (ordinaria, amministrativi e contabile); è presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.
- (36) Studio sviluppato dal CISPA (Centro interdipartimentale per l'innovazione nella pubblica amministrazione) dell'Università Tor Vergata di Roma
- (37) Il primo rapporto del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), presentato in Parlamento a febbraio 2009, prende in esame tale situazione e stabilisce che uno dei compiti del SAeT è costituito dallo sviluppo di linee guida sul controllo interno, al fine di impedire casi di corruzione e frode.
- (38) Cerimonia di apertura dell'Anno Finanziario 2009. Discorso di apertura dell'Avvocato Generale dello Stato dell'11 febbraio 2009.
- (39) Ai sensi dell'articolo 19 del Decreto Legislativo 165/2001, come modificato con Legge 45/2002, le pubbliche amministrazioni possono decidere di conferire incarichi dirigenziali mediante contratto a favore di: (a) dirigenti di altre amministrazioni (diverse da quella di reclutamento); (b) persone in possesso di una qualifica professionale specifica e riconosciuta, con almeno 5 anni di esperienza dirigenziale nel settore pubblico o privato; (c) persone che hanno acquisito una particolare specializzazione professionale (tale specializzazione deve essere documentata da titoli universitari/dottorali, pubblicazioni scientifiche o altre esperienze lavorative per le quali sono richieste capacità dirigenziali); ed infine, (d) persone provenienti dai settori della ricerca e dell'università, magistrati o avvocati e procuratori dello Stato.
- (40) Circolare n. 2198 del 12 luglio 2001.
- (41) Dalla visita del GET, il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha redatto una legislazione, ideata in parte per ottimizzare i procedimenti disciplinari e imporre che le condanne penali siano comunicate sollecitamente all'Amministrazione interessata, che è attualmente in fase di revisione (cioè il Disegno di Decreto legge di attuazione della Legge n. 15 del 4 marzo 2009, relativa all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza della Pubblica Amministrazione, il disegno dovrebbe essere adottato nella seconda metà del 2009).
- (42) Articolo 129 delle Disposizioni di attuazione del Codice di Procedura penale: Informazioni sull'azione penale:  
1. Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione. Quando si tratta di personale dipendente dai servizi per le informazioni e la sicurezza militare o democratica, ne dà comunicazione anche al comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.  
2. Quando l'azione penale è esercitata nei confronti di un ecclesiastico o di un religioso del culto cattolico, l'informazione è inviata all'ordinario della diocesi a cui appartiene l'imputato.  
3. Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei Conti, dando notizia dell'imputazione.  
3.bis Il pubblico ministero invia la informazione contenente la indicazione delle norme di legge che si assumono violate anche quando taluno dei soggetti indicati nei commi 1 e 2 è stato arrestato o fermato ovvero si trova in stato di custodia cautelare.
- (43) Le autorità hanno indicato dopo la visita sul posto che il numero di ufficiali dei Carabinieri compreso nel personale del SAeT è attualmente uno.
- (44) La Commissione sull'Accesso ai Documenti Amministrativi ha indicato, dopo la visita in loco., che ad oggi aveva rispettato il termine di 30 giorni per tutti i ricorsi presentatigli.
- (45) Risoluzione interinale CM/ResDH(2009)42
- (46) Relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle Amministrazioni dello Stato approvata con delibera N° 1/06/G. della Corte dei Conti l'8 maggio 2006. Il rapporto fornisce un'estesa descrizione ed analisi dei problemi chiave concernenti la relazione fra procedimenti disciplinari e penali.
- (47) Le autorità hanno indicato, dopo la visita sul sito, che il Dipartimento della Pubblica Amministrazione ha emanato svariate circolari esplicative per garantire che il Codice di Condotta venga interpretato ed applicato in modo uniforme; tuttavia alla GET non è stato fornito un esempio concreto a riguardo. Similmente, le autorità hanno aggiunto che una politica di tolleranza zero ai doni (vale a dire che i pubblici funzionari non possono sollecitare o accettare, in qualsiasi qualità, compensi, doni o altri benefici in connessione con lo svolgimento del lavoro) è racchiusa nei relativi accordi collettivi. Il fatto che tale standard di dono sia in effetti diverso da quello indicato nel Codice di Condotta (non si possono accettare doni "da chiunque abbia ottenuto o, in ogni caso, possa avere ottenuto benefici da decisioni o attività connesse con l'ufficio") solleva le proprie separate questioni, ma certamente favorisce la possibilità reale

di confusione sia da parte dei pubblici funzionari che da parte del pubblico.

(48) Le autorità hanno indicato che certi accordi collettivi (per esempio per le autorità fiscali) contengono disposizioni che consentono l'inflizione di sanzioni disciplinari (precedenti alla condanna penale) in certe circostanze, come per esempio se il funzionario è colto in flagrante delicto. Vedere anche la nota a piè pagina per i recenti sviluppi in quest'area.

(49) Le associazioni non debbono essere registrate. Tuttavia, se desiderano acquisire il loro status legale, ricevere stanziamenti o godere di altri benefici, debbono essere registrate.

(50) Le relative Camere di Commercio che sono tra l'altro responsabili per la registrazione, ricevono 20 milioni di richieste di informazioni dalle autorità pubbliche ogni anno.

(51) Nonostante il Codice Civile preveda l'utilizzo di azioni al portatore (ovvero azioni per le quali non viene mantenuta la registrazione della proprietà da parte della società che li ha emessi) per società per azioni e per società a responsabilità limitata, ulteriori normative hanno confinato questa possibilità alle azioni di risparmio, che non comportano diritti di voto e che possono essere emesse soltanto da società elencate, fino a un massimo del 50% del capitale della società. Anche nel caso di azioni di risparmio, è possibile identificare il nome del beneficiario, in quanto tutte le azioni di risparmio sono smaterializzate in Monte Titoli e possono essere soltanto trasferite dalla trascrizione pertinente nei libri tenuti dalle autorità intermediarie (società di investimento e banche) le quali, a loro volta, debbono provvedere ad identificare i proprietari delle azioni.

(52) Articolo 12, Decreto Legislativo No. 231/2001: Una multa viene ridotta di un terzo e in ogni caso non meno di 10.329 € se l'autore del reato ha commesso il reato essenzialmente per proprio interesse o per conto terzi e l'entità giuridica ha tratto poco o nessun vantaggio dal reato. Una multa viene ridotta da un terzo fino alla metà se, prima che venga avviato un procedimento contro l'entità giuridica, l'entità procede a compensare tutte le vittime, intraprende delle misure efficaci per eliminare le conseguenze derivanti dal reato e mette in atto un modello organizzativo appropriato per prevenire simili reati nel futuro. Se entrambe le condizioni ora citate vengono soddisfatte, la multa viene diminuita dalla metà a due terzi.

(53) I bilanci semplificati debbono in ogni caso includere i registri IVA (fatture, spese, acquisti) nonchè I registri di attivi svalutabili.

(54) Cass., Div. V, 9 June 2006 and Cass., Div. V, 15 March 2000.

(55) Cass., Div. I, 22 June 1990.

(56) GRECO Evaluation Team o Gruppo di Valutazione del GRECO (GVG)

(57) La Corte di Cassazione ha confermato che il campo di applicazione dell'Articolo 2621 del Codice Civile è stato notevolmente ridotto, per esempio non comprende più le informazioni false o le omissioni che non alterano significativamente la rappresentazione della situazione finanziaria di una società (sentenza n° 25887 del 16 giugno 2003).