



Università degli Studi di Torino

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritti e istituzioni

XXXV ciclo

Le politiche dell'UE di prevenzione della corruzione e il ruolo delle reti anticorruzione

Tesi presentata dalla dott.ssa SONJA LEVSTIK

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa GABRIELLA MARGHERITA RACCA

Coordinatrice del Dottorato: Chiar.ma Prof.ssa ILENIA MASSA PINTO

Settore scientifico-disciplinare: IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Anni accademici: 2019-2023

**Le politiche dell'UE di prevenzione della corruzione
e il ruolo delle reti anticorruzione**

Indice

Introduzione	p. 10
1. La corruzione, il suo impatto e la risposta internazionale	
1.1 Premessa	p.15
1.2 Il dibattito intorno alla definizione di corruzione	p.16
1.2.1 I caratteri della corruzione	p.18
1.2.2 La corruzione e le sue cause	p.24
1.2.3 Gli effetti negativi della corruzione	p.31
1.3 La dimensione globale della corruzione	p.35
1.3.1 I nodi dell'evoluzione della cooperazione internazionale	p.38
1.3.2 Il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)	p.38
1.3.3 Le iniziative dell'OCSE	p.40
1.3.4 L'azione del Consiglio d'Europa	p.42
1.3.5 Il ruolo delle Nazioni Unite	p.45
1.3.6 I sistemi di monitoraggio e valutazione	p.50
1.4 Conclusioni	p.56
2. Le politiche dell'UE di prevenzione della corruzione	
2.1 Premessa	p.58
2.2 La definizione di corruzione dell'UE	p.59
2.3 L'attuale quadro anticorruzione	p.60
2.4 Il pacchetto anticorruzione dell'UE	p.62
2.5 La Comunicazione sulla lotta contro la corruzione	p.63
2.5.1 Il nuovo approccio anticorruzione	p.64
2.6 La proposta di Direttiva Anticorruzione	p.71
2.6.1 La definizione di "prevenzione della corruzione"	p.73
2.6.2 Le misure di natura preventiva	p.73
2.6.3 La prevenzione della corruzione negli Stati membri	p.74
2.6.4 Gli organismi specializzati nella prevenzione della corruzione	p.80
2.6.4.1 Le autorità anticorruzione in Europa	p.81
2.6.4.2 L'indipendenza e la responsabilità degli organismi specializzati	p.84
2.6.5 La Rete UE contro la corruzione	p.88

2.7	La posizione del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva anticorruzione	p.97
2.7.1	Premessa	p.97
2.7.2	La definizione di “prevenzione della corruzione”	p.98
2.7.3	Le misure di carattere preventivo	p.98
2.7.4	Gli organismi specializzati nella prevenzione della corruzione	p.103
2.7.5	Introduzione di ulteriori organismi, strumenti e iniziative non legislative	p.104
2.8	Orientamento generale del Consiglio dell’Unione europea	p.106
2.8.1	Premessa	p.106
2.8.2	La definizione di “prevenzione della corruzione”	p.107
2.8.3	Le misure di carattere preventivo	
2.8.4	Gli organismi specializzati nella prevenzione della corruzione	
2.9	L’Organismo etico dell’UE	p.108
2.9.1	La proposta della Commissione per un organismo etico Interistituzionale	p.109
2.9.2	Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2023 sull’istituzione di un organismo etico	p.116
2.9.3	Il recente accordo sull’organismo etico dell’UE	p.117
2.10	Il Piano per la trasparenza, l’integrità e l’indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo	p.118
2.11	La risposta dell’UE alla corruzione negli appalti pubblici	p.122
2.11.1	Premessa	
2.11.2	I principali schemi corruttivi negli appalti pubblici	p.124
2.11.3	Il quadro giuridico dell’UE in materia di appalti pubblici	p.128
2.11.4	Osservazioni sull’efficacia delle direttive del 2014 in tema di trasparenza	p.130

2.12	Conclusioni	p.132
3.	Le reti anticorruzione	
3.1	Premessa	p.134
3.2	I concetti di rete di politiche, gestione della rete e governance della rete	p.135
3.3	Verifica di applicabilità di tali concetti alle reti anticorruzione	p.137
3.4	Le funzioni delle reti anticorruzione	p.139
3.5	Mappatura delle reti anticorruzione	p.142
3.5.1	Premessa	p.142
3.5.2	Le reti anticorruzione mappate: composizione, obiettivi e governance	p.155
3.6	Network for Integrity (NFI)	p.156
3.6.1	Il ruolo dell'ANAC all'interno del Network for Integrity	p.159
2.12	Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA)	p.162
3.7.1	Il ruolo dell'ANAC all'interno del Network of Corruption Prevention Authorities	p.168
2.13	European Network for Public Ethics (ENPE)	p.172
3.8.1	Il ruolo dell'ANAC all'interno dell'European Network For Public Ethics	p.178
2.14	Criticità e punti di forza delle reti anticorruzione	p.179
	Riflessioni conclusive	p.181
	Bibliografia	p.186

Elenco degli acronimi e delle abbreviazioni

ACA	Anti-Corruption Authority/Agency
AFA	Agence Française Anticorruption
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
CESE	Comitato Economico e Sociale Europeo
CoE	Council of Europe
CONT	Committee on Budgetary Control
COPEN	Working party on Judicial Cooperation in Criminal Matters
COSP	Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption
CSO	Civil Society Organization
OSC	Organizzazione della Società Civile
DG HOME	Directorate-General Migration and Home Affairs
EACN	European contact-point network against corruption
ECA	European Court of Auditors
ENPE	European Network for Public Ethics
EPAC	European Partners against Corruption
EPPO	European Public Prosecutor's Office
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
GMC	Multidisciplinary Group on Corruption
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
JURI	Committee on Legal Affairs
LEA	Law Enforcement Authority
LIBE	Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
NCPA	Network of Corruption Prevention Authorities
NEIWA	Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities
NFI	Network for Integrity
NGO	Non-Governmental Organization
ONG	Organizzazione non governativa
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OCSE	

	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OLAF	Office européen de lutte antifraude
PE	Parlamento Europeo
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PIAC	Public Integrity and Anti-Corruption
PPE	Partito Popolare Europeo
RE	Renew Europe
SDG	Sustainable Development Goals (SDGs)
SEC	Securities and Exchange Commission
SPIO	Senior Public Integrity Officials
TED	EU tenders Ted • Tenders Electronic Daily Supplement to the Official Journal of the EU
TI	Transparency International
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNCATOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WGB	Working Group on Bribery

Introduzione

Premessa

Il presente lavoro si propone di perseguire i seguenti obiettivi:

1. Introdurre il concetto di corruzione e fornire una panoramica dei principali strumenti internazionali, al fine di ricostruire e comprendere l'impianto delle politiche di prevenzione della corruzione e l'importanza della cooperazione internazionale;
2. Analizzare il nuovo approccio anticorruzione dell'UE, concentrandosi sull'approfondimento del "pacchetto anticorruzione" presentato dalla Commissione europea il 3 maggio 2023, con particolare riguardo all'analisi delle disposizioni di natura preventiva;
3. Affrontare il tema delle reti anticorruzione attraverso la loro ricostruzione giuridica per meglio comprenderne il contenuto, gli attori e le relazioni intercorrenti tra questi nonché l'esame delle funzioni da esse svolte.

La motivazione sottostante alla scelta dei temi sopra richiamati era quella di approfondire aspetti non ancora o poco trattati delle politiche anticorruzione rispetto ai quali, inoltre, era possibile applicare diversi metodi di ricerca.

Metodi di ricerca

L'attività di ricerca si è svolta, principalmente, seguendo due distinti filoni: quello della ricerca bibliografica e documentale nonché quello della osservazione diretta dei processi di configurazione delle politiche di prevenzione della corruzione attraverso il coinvolgimento personale in specifiche attività riferibili a diverse organizzazioni internazionali e a numerose reti anticorruzione.

L'incarico di Esperto delle Relazioni internazionali che ricopro presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) mi consente infatti di seguire, in qualità di delegato, i lavori dell'OECD Working Party of Senior Public Integrity Officials (SPIO)¹ ora Working Party on

¹ Il Gruppo di lavoro degli alti funzionari per l'integrità pubblica (SPIO), istituito presso l'OCSE, promuove la progettazione e l'attuazione di politiche di prevenzione della corruzione. Lo SPIO presta particolare attenzione alle questioni relative ai rapporti tra i settori pubblico e privato, compresi il conflitto di interessi, il lobbismo e il ruolo

Public Integrity and Anti-Corruption (PIAC) nonché di far parte dei Punti di Contatto Anticorruzione nazionali presso la DG HOME della Commissione europea² e di essere membro dell'EU Network against corruption³, di recente istituzione. In più, l'ANAC, insieme al Ministero della Giustizia, compone la delegazione italiana presso il GRECO⁴ (Consiglio d'Europa).

L'Autorità è inoltre membro attivo di diverse reti anticorruzione⁵: di alcune di esse ha esercitato o esercita la presidenza o la vicepresidenza.

Il diretto coinvolgimento nelle attività sopra sinteticamente riportate consente innanzitutto di acquisire documentazione ulteriore rispetto a quella pubblicata sui siti ufficiali: generalmente si tratta di approfondimenti prodromici all'adozione dei documenti finali.

Inoltre, i workshop organizzati dall'OCSE o dalla DG HOME⁶ sono solitamente riunioni improntate alla Chatham House Rule, dove i partecipanti sono liberi di utilizzare le informazioni ricevute ma non di divulgare l'identità o l'affiliazione né degli intervenuti né di alcun altro partecipante.

In aggiunta, l'attività di ricerca svolta all'interno delle reti si basa spesso sull'analisi delle risposte ai questionari inoltrati ai propri membri o sui risultati di sondaggi internazionali

dell'influenza indebita nel processo decisionale pubblico. Per un approfondimento si rinvia a <https://www.oecd.org/corruption/ethics/working-party-of-senior-public-integrity-officials.htm>

² Dal 2015 la Commissione organizza regolarmente seminari per la condivisione di esperienze in materia di lotta alla corruzione. Questi workshop rappresentano per gli operatori anticorruzione degli Stati membri (National Contact Points) una piattaforma fondamentale per lo scambio di informazioni sulla lotta alla corruzione e il confronto sui risultati raggiunti.

³ La Rete dell'UE contro la corruzione mira a promuovere la collaborazione, identificare le tendenze e massimizzare l'impatto e la coerenza degli sforzi europei per prevenire e combattere la corruzione al fine di creare politiche anticorruzione più efficaci. Il Network riunisce autorità nazionali, professionisti, organizzazioni della società civile, organizzazioni internazionali, agenzie dell'UE e servizi competenti della Commissione europea. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/eu-network-against-corruption_en

⁴ [https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers#%2222358830%22:\[22\]](https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers#%2222358830%22:[22])

⁵ European Partners against Corruption (EPAC), European Contact Point Network against Corruption (EACN), International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA), Network for Integrity (NFI), Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA), Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA), European Network for Public Ethics (ENPE).

⁶ European Commission's department (DG HOME) in charge of migration and home affairs https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/migration-and-home-affairs_en

condotti online. Le reti, in più, rappresentano dei naturali “focus group” posto che durante le riunioni indette su un tema specifico si registrano una varietà di opinioni, percezioni e idee sull’argomento oggetto di studio.

Struttura della tesi

In linea con gli obiettivi sopra enunciati, la tesi sviluppa tre distinti argomenti di ricerca, solo apparentemente slegati l’uno dall’altro.

Così, ad esempio, i principali strumenti internazionali analizzati nel Capitolo I vengono richiamati dai diversi provvedimenti di cui si compone il “pacchetto anticorruzione”, presentato dalla Commissione il 3 maggio scorso, approfonditi nel Capitolo II. Anche le reti anticorruzione, sviluppate nel Capitolo III, comprendono, tra i propri compiti, l’implementazione e l’armonizzazione degli standard posti dalle Convenzioni internazionali, trattate dal Capitolo I.

Lo stesso dicasi per i sistemi di monitoraggio, esaminati nel Capitolo I, più volte menzionati dalla Comunicazione sulla lotta alla corruzione all’interno dell’UE, commentata all’interno del Capitolo II.

Parimenti, la previsione contenuta nella Comunicazione e nella proposta di Direttiva Anticorruzione recante l’istituzione della Rete UE Contro la Corruzione (EU Network Against Corruption) di cui al Capitolo II, è stata analizzata anche alla luce degli approfondimenti svolti all’interno del Capitolo III, dedicato alle reti anticorruzione.

Capitolo I

La finalità del presente capitolo è innanzitutto quella di fornire una lettura ragionata e quanto possibile aggiornata del fenomeno corruttivo.

Il capitolo illustra inoltre l’evoluzione della cooperazione internazionale e analizza le principali Convenzioni contro la corruzione.

Esamina, infine, i principali sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche anticorruzione gestiti dal Gruppo di Stati del Consiglio d’Europa contro la corruzione (GRECO)⁷ e dal Gruppo di Lavoro dell’OCSE sulla Corruzione nelle Transazioni

⁷ <https://www.coe.int/en/web/greco>

Commerciali Internazionali⁸ nonché il meccanismo di revisione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁹.

Capitolo II

Questo capitolo si concentra innanzitutto sulla scelta operata dalla Commissione europea di adottare un nuovo approccio nella formulazione delle politiche di prevenzione della corruzione.

Tale cambiamento è evidente nella presentazione - il 3 maggio 2023¹⁰ - del "pacchetto anticorruzione", nel cui ambito la proposta di Direttiva Anticorruzione racchiude nuove disposizioni volte non solo a contrastare ma anche a prevenire la corruzione. Nello specifico vengono esaminate le misure contenute nella Comunicazione e le disposizioni della proposta di Direttiva di carattere preventivo.

In precedenza, l'UE non aveva infatti mai adottato un quadro normativo omogeneo, finalizzato alla prevenzione del fenomeno corruttivo. Si era, sostanzialmente, limitata ad aderire, nel 2008, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e a invitare, ripetutamente, gli Stati membri e i Paesi candidati ad aderirvi a loro volta.

Infine, il capitolo esamina la proposta della Commissione per la creazione di un Organismo Etico interistituzionale e il Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo.

Capitolo III

Il presente capitolo analizza le reti anticorruzione composte dalle "Anti-Corruption Authorities" (di seguito ACA) oppure da queste e dalle "Law Enforcement Authorities" (LEA).

Il fenomeno delle reti anticorruzione è in piena espansione, ma ad oggi resta un argomento davvero poco trattato.

⁸ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinessstransactions.htm>

⁹ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2516

Pertanto, l'intento perseguito nel capitolo è innanzitutto quello di fornire una sintesi ragionata su quanto tracciato dalla letteratura sulle reti pubbliche al fine di trarre dei possibili percorsi ricostruttivi delle reti anticorruzione.

Particolare attenzione è inoltre posta all'enucleazione delle funzioni svolte da tali network.

Oltre a ciò, il capitolo propone una tabella riassuntiva riportante la mappatura e l'analisi di 20 reti anticorruzione nonché l'esame, nel dettaglio, di 3 reti, alla luce dei concetti in precedenza sviluppati.

CAPITOLO PRIMO

La corruzione, il suo impatto e la risposta internazionale

1. Premessa

Il dibattito intorno al concetto di corruzione si è sviluppato a partire dalla metà degli anni Novanta, quando la comunità internazionale è diventata pienamente consapevole degli effetti disgreganti e potenzialmente devastanti di tale fenomeno¹¹. In un mondo globalizzato e interconnesso, caratterizzato da flussi crescenti di capitali, beni e persone, da interscambi costanti di informazioni e dati, le attività corruttive o potenzialmente tali, non si realizzano unicamente all'interno dei contesti nazionali ma, al contrario, coinvolgono sempre più spesso l'ambito transnazionale¹².

La finalità del presente capitolo è quella di introdurre il concetto di corruzione e fornire una panoramica dei principali strumenti internazionali che disciplinano tale materia.

A tal fine, vengono esaminate le principali definizioni di corruzione, insieme alle forme e modalità attraverso cui essa si manifesta, alle cause e agli effetti. Questa rassegna, puramente ricognitiva e non esaustiva, permette di ricondurre determinati comportamenti o fenomeni nell'ampia accezione di corruzione, offrendo così un valido strumento di orientamento per la ricostruzione e la comprensione delle politiche anticorruzione.

Il capitolo esamina inoltre l'emergere della corruzione come fenomeno politico internazionale, illustrando l'evoluzione della cooperazione internazionale. Vengono analizzate le principali iniziative multilaterali contro la corruzione e il supporto che queste possono offrire ai vari Paesi nella formulazione di politiche e strategie anticorruzione più efficaci.

Infine, il capitolo esamina i meccanismi di monitoraggio fondamentali per verificare l'effettiva implementazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla corruzione, sottolineando l'importanza di un sistema di valutazione efficace per il successo delle iniziative anticorruzione.

¹¹ HOLMES L., *CORRUPTION A Very Short Introduction*, (OXFORD University Press, 2015), p. XIV.

¹² TEIXEIRA A., PIMENTA C., MAIA A., MOREIRA J.A., *Corruption, economic growth and globalization*, (Routledge, 2015), pp. 41-51.

1.2. Il dibattito intorno alla definizione di corruzione

Quando si studia la corruzione, emerge subito la mancanza di una definizione univoca e condivisa di cosa rappresenti un fatto corruttivo. Ogni sforzo in tal senso si scontra inevitabilmente con problemi di natura culturale, metodologica, disciplinare e normativa.

Il concetto di corruzione è oggetto di un dibattito costante tra giuristi, economisti e sociologi, che si concentrano tutti su aspetti diversi del fenomeno. Come è stato sottolineato, “*non è possibile trovare una definizione precisa di corruzione che si applichi a tutte le forme, tipi e gradi di corruzione, o che sia accettata universalmente come comprensiva di tutti gli atti che in ogni giurisdizione costituiscono corruzione*”¹³.

In questo senso, l’approccio penalistico che pure assicura una dettagliata ricostruzione delle varie condotte corruttive è funzionale alla repressione delle stesse, rivelandosi meno efficace quando la prospettiva di analisi si indirizza verso la prevenzione del fenomeno corruttivo.

Infatti, il concetto di corruzione finalizzato alla sua prevenzione non può limitarsi alla definizione di differenti tipologie di reato. Come ha evidenziato il Consiglio d’Europa, “*... non si potrà mai formulare una strategia completa e onnicomprensiva nella lotta alla corruzione, se si limitano tali misure alla sola corruzione penale. ... una pratica o un sistema corrotto potrebbe non essere ancora considerato dalla legge un reato, ma tale omissione non lo renderebbe meno corrotto nel suo carattere...*”¹⁴.

Pertanto, senza entrare nel vasto e complesso dibattito scientifico sulla definizione di corruzione, vengono riportati di seguito gli elementi più rilevanti di tali approfondimenti.

Come sopra ricordato, benché non esista una definizione universalmente accettata, la più frequentemente citata definisce la corruzione come l’uso improprio (o abuso) da parte di un soggetto dell’autorità/potere pubblico a lui affidato al fine di ottenere un vantaggio personale¹⁵.

¹³ Council of Europe, Programme of Action Against Corruption, Multidisciplinary Group on Corruption (GMC), CM (96)133, p.to 2, p. 14.

¹⁴ *Ibidem*, p.to 17, p. 16.

¹⁵ MUNGIU-PIPPIDI A., *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*, ERCAS Working paper No. 35 (2013), p. 4. [*The most frequent definition of individual corruption in current literature is “the abuse of public office for private gain” (Tanzi & Davoodi 1997), with variants such as “abuse of power” or “abuse of entrusted authority”*].

Tale vantaggio va inteso sia come un beneficio di tipo finanziario, sia come un incremento di potere o un miglioramento di status. Può essere attuale come anche futuro e può riguardare soggetti terzi ai quali il soggetto che abusa del potere è legato in qualche modo (famiglia, amicizie, gruppi di interesse, etc.)¹⁶.

L'autorità/potere pubblico è esercitato dai funzionari degli apparati burocratici della pubblica amministrazione e dai politici di nomina elettiva, mentre per "abuso" vanno intesi sia i comportamenti devianti rispetto a compiti e doveri formali connessi al ruolo pubblico ricoperto, sia, più in generale, il perseguimento di interessi privati a discapito di più ampi interessi pubblici¹⁷.

Il fenomeno della corruzione è ormai da alcuni decenni studiato prendendo come riferimento quello che nelle scienze economiche è noto come modello d'agenzia o modello principale-agente (principal-agent)¹⁸.

Nei sistemi democratici, ad esempio, i rappresentanti eletti sono gli agenti del popolo sovrano, il governo è agente del parlamento, gli alti burocrati sono agenti del governo, i funzionari di grado inferiore sono agenti della propria amministrazione e così via.

All'agente viene affidato l'esercizio del potere da parte del suo superiore, il principale. Quest'ultimo assegna compiti all'agente e fissa le regole da rispettare per il loro svolgimento. In questa relazione si inserisce un terzo soggetto, il cliente, a cui l'agente cede illecitamente vantaggi e riconosce arbitrariamente diritti, all'insaputa e contro il volere del principale, in cambio di contropartite di cui l'agente stesso si appropria privatamente e in modo occulto.

In altre parole, la distorsione del funzionamento di questo schema porta alla corruzione quando il cliente, ovvero un qualsiasi soggetto portatore di interessi privati, influenza a proprio vantaggio le decisioni discrezionali dell'agente mediante uno scambio illegittimo di risorse, così da portare l'agente a perseguire un interesse privato a discapito di interessi collettivi del principale¹⁹.

¹⁶ MONTEDURO F., BRUNELLI S., BURATTI A., *LA CORRUZIONE Definizione, misurazione e impatti economici*, Formez 2013, pp. 17-22.

¹⁷ DI PIERRO D., GUIDONI C., CAMPANA P., *Corruzione in Italia e nei paesi avanzati*, DOSSIER, III/2015, Release 2.1, Fondazione DAVID HUME per il Sole 24 ORE, pp.5-9.

¹⁸ BANFIELD E.C., "Corruption as a Feature of Governmental Organization", *Journal of Law and Economics* 18 (December 1975): 587-605.

¹⁹ ROSE-ACKERMAN, S. (2010) *The institutional economics of corruption*, in G. d. Graaf, P. v. Maravic, & Wagenaar (Eds.), *The good cause: theoretical perspectives on corruption*, p. 48.

Pertanto, i tre elementi che contraddistinguono la corruzione sono: discrezionalità, rendita economica e costo della corruzione.

I primi due fattori incentivano la corruzione, mentre il terzo la scoraggia.

Il potere discrezionale delegato ai funzionari è tendenzialmente quello che viene da questi esercitato quando adottano provvedimenti amministrativi ampliati della sfera personale del destinatario (ad esempio un permesso, una concessione, un'autorizzazione)²⁰. Le rendite economiche rappresentano l'utilità dello scambio corruttivo, mentre la disutilità (il costo) è correlato al funzionamento del sistema giudiziario, ossia alla probabilità di essere scoperti, processati e condannati.

La corruzione è quindi vista come un reato razionale e non passionale²¹, tanto da essere sintetizzata da uno dei principali studiosi della materia nella formula $C = M + D - A$: una persona o un'organizzazione tenderà ad essere tanto più corrotta (C) quanto maggiore è il monopolio (M) che essa ha su beni e servizi, maggiore è la discrezionalità (D) nel decidere chi li riceverà e in che misura è tenuta a risponderne ($A = \text{accountability}$)²².

1.2.1. I caratteri della corruzione

La corruzione può essere definita e classificata in vari modi.

I tipi o le categorie di corruzione più comuni sono la corruzione dell'offerta rispetto alla corruzione della domanda, la grande corruzione rispetto alla piccola corruzione, la corruzione convenzionale rispetto a quella non convenzionale e la corruzione pubblica rispetto a quella privata. Esistono poi altre categorie o modi di descrivere la corruzione, come, ad esempio, la corruzione sistemica rispetto a quella individuale o isolata, la corruzione per commissione rispetto a quella per omissione, il grado di coercizione utilizzato per compiere l'atto illegale e il tipo di beneficio fornito.

La *corruzione dal lato dell'offerta* viene utilizzata per descrivere l'atto di offrire un pagamento illecito o un vantaggio indebito, mentre la *corruzione dal lato della domanda* si riferisce all'accettazione o alla sollecitazione di tale pagamento o vantaggio. La corruzione

²⁰ *Ibidem*, p.52.

²¹ KLITGAARD R., (1998) *International Cooperation Against Corruption*, in Finance & Development / March 1998, World Bank Publications, p. 4 [... corruption is a crime of calculation, not passion...]

²² KLITGAARD R., (1998) *Controlling Corruption*, University of California Press, (1988), p. 75.

attiva e passiva sono termini che sono stati utilizzati come sinonimi della corruzione dal lato dell'offerta e della domanda.

Questa distinzione è particolarmente importante perché, osservando il problema solo dal lato della domanda, si potrebbe pensare che coloro che si trovano sul lato dell'offerta, ossia chi paga le tangenti, siano vittime innocenti costrette dai funzionari corrotti a pagare per poter svolgere i propri affari. In realtà, non è così. Poiché entrambe le parti (chi dà e chi riceve) in un accordo di corruzione possono trarre vantaggio dalla transazione, spesso cospirano per frodare il pubblico in generale. Infatti, un accordo di corruzione può essere facilmente avviato dal lato dell'offerta, con grandi aziende statali e multinazionali che possono fare proposte allettanti alle quali i funzionari difficilmente resisteranno²³.

La *corruzione convenzionale* si verifica quando i funzionari governativi, sia di grado superiore che inferiore, ricevono o accumulano illegittimamente un vantaggio indebito per uso personale, ignorando l'interesse pubblico. Nella corruzione convenzionale esiste un elemento di reciprocità: sia la sollecitazione che l'accettazione di tangenti (corruzione dal lato della domanda e dal lato dell'offerta) sono quindi considerate forme di corruzione convenzionale.

La *corruzione non convenzionale* – come quella convenzionale - si verifica quando un funzionario pubblico agisce senza considerare l'interesse pubblico, con l'obiettivo di ottenere un guadagno specifico e personale. Tuttavia, l'elemento chiave – che caratterizza la corruzione non convenzionale - è l'assenza di reciprocità, poiché non c'è una transazione chiara tra le due parti. Questo tipo di corruzione include atti come l'appropriazione indebita e la violazione della fiducia.

Sebbene la corruzione possa verificarsi a diversi livelli, l'attenzione si è concentrata principalmente su due, ossia su quello alto e su quello basso, che si ritiene si rafforzino a vicenda. Così la *grande* come la *piccola* corruzione sono entrambe sottocategorie della corruzione convenzionale.

La *piccola corruzione* è talvolta equiparata alla *corruzione burocratica*, che implica il coinvolgimento di funzionari della pubblica amministrazione e, in generale, di funzionari non eletti²⁴. Esempi di corruzione spicciola includono le mazzette versate a funzionari di polizia, impiegati doganali, operatori sanitari e altri funzionari pubblici. I cosiddetti pagamenti di

²³ V., in tal senso, U MYINT, (2000) *Corruption: causes, consequences and cures*, Asia-Pacific Development Journal, Vol. 7. No. 2, December 2000, pp. 42-43.

²⁴ V., in questo senso, ROSE-ACKERMAN, S. (2010) *The institutional economics of corruption*, op. cit., p. 53-54.

facilitazione (*facilitation payments*), noti anche come pagamenti "grassi" (*grease payments*) tesi a facilitare o "oliare" certi meccanismi della burocrazia, rientrano in questa categoria.

Alcuni economisti hanno in passato sostenuto che questo tipo di corruzione potrebbe contribuire a migliorare l'efficienza e la speditezza dell'agire amministrativo, poiché fornisce un incentivo a operare in modo più celere e permette a coloro che attribuiscono un grande valore al proprio tempo di procedere più speditamente. Altri, tuttavia, hanno evidenziato come nel corso del tempo gli incentivi potrebbero funzionare al contrario: i burocrati potrebbero intenzionalmente rallentare le procedure o, peggio ancora, trovare ostacoli immaginari o addirittura crearne di nuovi al fine di sollecitare nuovi pagamenti. Quindi, alla fine, i *facilitation payments* non verrebbero effettuati per accelerare le procedure, ma piuttosto per evitare ritardi artificiali creati da funzionari corrotti²⁵.

La *grande corruzione* coinvolge invece funzionari governativi di alto livello e funzionari eletti che sfruttano le opportunità derivanti dalle attività governative. Si verifica frequentemente quando vengono offerte tangenti in cambio dell'aggiudicazione di appalti per grandi progetti governativi nel settore delle infrastrutture o della difesa, o per influenzare i processi di privatizzazione²⁶.

I protagonisti della *grande* e *piccola* corruzione sarebbero tuttavia mossi da motivazioni diverse, secondo la teoria del "*greed vs need*", ovvero "*avidità vs bisogno*". Poiché la corruzione di alto livello coinvolge individui generalmente benestanti, che godono di numerosi vantaggi legati alle posizioni ricoperte, il loro comportamento corrotto non può essere giustificato da una retribuzione bassa o dalla necessità di sostenere economicamente le proprie famiglie. Al contrario, l'avidità è considerata il principale fattore motivante di queste pratiche. Tuttavia, esistono altre pressioni. Ad esempio, il desiderio di rimanere in carica può essere un forte incentivo. Con l'aumento dei costi delle campagne elettorali, la corruzione legata al loro finanziamento rappresenta un grave problema politico in molti paesi.

All'estremo opposto, la corruzione di basso livello, come il pagamento di una mazzetta a un impiegato per accelerare il rilascio della patente di guida, non dovrebbe essere sottovalutata, poiché comunque insidiosa. Si ritiene infatti che i funzionari pubblici, spesso con stipendi troppo bassi per coprire le spese di sostentamento delle loro famiglie, siano spinti dalla

²⁵ V., LOPEZ-CLAROS A., DAHL A.L. and GROFF M., *Corruption as a Destroyer of Prosperity and the Need for International Enforcement*, in *Global Governance and the Emergence of Global institutions for the 21st Century*, Cambridge University Press, 2020, p. 400.

²⁶ V. ROSE-ACKERMAN, S. (2010) *Corruption: Greed, Culture, and the State*, *The Yale Law Journal*, Volume 120, intervento al Forum 10 NOV 2010.

necessità verso la corruzione. Pertanto, si argomenta che, incrementando la loro retribuzione, questi impiegati non sarebbero più costretti a ricorrere a metodi illegali per mantenersi e correrebbero maggiori rischi nel caso venissero scoperti.

Questo approccio appare logico e ci sono esempi di Paesi dove i dipendenti pubblici sono adeguatamente retribuiti e mostrano livelli più bassi di corruzione rispetto a quelli con salari più bassi. Tuttavia, non esistono prove concrete che dimostrino che i dipendenti pubblici di livello inferiore siano meno inclini all'avidità rispetto ai loro superiori. La linea di demarcazione tra la corruzione "determinata dai bisogni" e quella "mossa dall'avidità" è difficile da tracciare ed è difficile stabilire dove finisce l'una e inizia l'altra. Pertanto, c'è chi ritiene che l'aumento della retribuzione senza altre misure complementari non avrebbe probabilmente un impatto significativo sulla riduzione della corruzione²⁷.

La *corruzione politica* è considerata un tipo di grande corruzione per la sua gravità e per il livello elevato dei funzionari pubblici coinvolti. Esiste quando i politici e gli agenti governativi incaricati di far rispettare le leggi sono essi stessi corrotti: si verifica ai livelli più alti del governo. Un altro tipo di grande corruzione è la *cattura dello Stato*, definita come un'azienda o un'organizzazione che modella e influenza la legislazione o le politiche governative di un intero settore (ad esempio, il settore estrattivo e quello della produzione di energia) attraverso il pagamento di tangenti. Può naturalmente verificarsi anche l'effetto opposto, in cui i funzionari pubblici cercano di manipolare gli attori del settore privato per il proprio guadagno personale, noto anche come *cattura dello Stato inversa*. La cattura dello Stato ha un equivalente non così lontano conosciuto come *corruzione per influenza*, dove gli attori e gli obiettivi sono identici. La differenza sta nell'assenza di qualsiasi pagamento, vantaggio o transazione. In questo caso, l'influenza viene esercitata in base alla capacità dell'organizzazione di avere un impatto sulla politica, grazie alle sue dimensioni, alla sua proprietà o ai potenziali legami e interazioni con i funzionari pubblici.

Recentemente è stato enucleato un nuovo tipo di corruzione, di cui si dibatte molto in ambito internazionale: la *corruzione strategica*²⁸. Questa si caratterizza per essere uno strumento di politica estera che può assumere diverse forme quali "influenza maligna", "capitale corrosivo", "corruzione armata", "corruzione interstatale" e altre, con la finalità di influenzare i governi di Paesi stranieri, le istituzioni democratiche e, in generale, le politiche

²⁷ V., ancora, U MYINT, *Corruption: causes, consequences and cures*, op. cit., p. 40-41.

²⁸ HANEBERG, M. (2022) Strategic Corruption: Being ready to act. *Thomson Reuters*. <https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/investigation-fraud-and-risk/strategic-corruption-ready-to-act/>

estere²⁹. Si differenzia da altri tipi di corruzione in quanto nella corruzione burocratica e nella grande corruzione, il pagatore e il beneficiario cercano principalmente di arricchirsi. Nella corruzione strategica, invece, il guadagno personale è ancora presente, almeno per alcuni dei protagonisti, ma non rappresenta una componente essenziale dello schema corruttivo. La finalità ultima è quella di aiutare il governo corrotto a plasmare i risultati della propria politica estera, destabilizzando gli Stati, bersagli di questa forma di corruzione³⁰.

La corruzione può anche essere distinta in base alla sua natura *pubblica* o *privata*. La differenza sta nei settori in cui operano i partecipanti all'attività illecita. La corruzione pubblica coinvolge un funzionario pubblico - sia nazionale che straniero - come parte dell'atto di corruzione, mentre la corruzione privata coinvolge solo individui del settore privato, motivo per cui a volte viene chiamata "corruzione da privato a privato".

In questo contesto è interessante osservare che quando, ad esempio, un'azienda privata si comporta in modo corrotto, clienti e fornitori possono decidere di rivolgersi ai concorrenti qualora la corruzione diventi evidente. Diversamente, nel caso dello Stato, contribuenti e cittadini non hanno la possibilità di scegliere altri fornitori per servizi essenziali come l'assistenza sanitaria o la sicurezza pubblica. Pertanto, il livello di monopolio nel fornire un bene o servizio ha un impatto diretto sulla percezione del rischio di corruzione.

Le definizioni di corruzione pubblica tendono a concentrarsi sulla relazione tra lo Stato e la società. Tuttavia, la corruzione può manifestarsi anche all'interno delle aziende private e tra singoli individui in diverse forme, senza coinvolgimento diretto di funzionari pubblici. Con l'aumento delle interazioni tra i settori pubblico e privato, dovute a fenomeni come le esternalizzazioni, le privatizzazioni e l'espansione delle multinazionali e delle imprese statali, i confini tra fondi pubblici e privati diventano sempre più sfumati. Di conseguenza, anche i tipi di corruzione che si verificano tra questi due settori diventano più difficili da distinguere.

La corruzione è stata inoltre distinta in *bianca*, *nera* e *grigia*³¹.

²⁹ ROUMÉGOUX ROUELLE, M., KOWALEWSKI, C. (2022) Strategic Corruption Is a Security Threat. *49security Impulse für die Nationale Sicherheitsstrategie* <https://fourminesecurity.de/2022/11/30/strategic-corruption-is-a-security-threat>

³⁰ McFARLAND, K. (2022) Analysis| Strategic corruption is a threat to democracy. It's time to confront it. *The Diplomatic Pouch. Institute for the Study of Diplomacy*. <https://medium.com/the-diplomatic-pouch/analysis-strategic-corruption-is-a-threat-to-democracy-its-time-to-confront-it-e14f8062eed2>

³¹ HEIDENHEIMER, A. J. (2002). *Perspectives on the perception of corruption*, In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political corruption: Concepts and contexts* (pp. 141–154). New Brunswick, NJ: Routledge.

La prima si riferisce a quelle azioni che, pur essendo formalmente proibite e percepite come tali, non suscitano disapprovazione né tra la classe politica e burocratica, né tra il pubblico, e quindi non vengono perseguite.

La corruzione nera, al contrario, si verifica quando esiste un consenso sul fatto che certe pratiche siano riprovevoli e, pertanto, meritevoli di sanzione.

La corruzione grigia emerge invece quando non c'è accordo tra l'opinione pubblica e le classi dirigenti sulla necessità di sanzionare determinati comportamenti, spesso con l'opinione pubblica che non accetta tali azioni mentre le autorità le tollerano³².

L'incidenza della corruzione varia tra le società e può essere *rara, diffusa o sistemica*³³.

Quando la corruzione è rara, è relativamente facile individuarla, isolarla, punirla e prevenirla. Quando diventa diffusa, il controllo e la gestione si complicano. Tuttavia, lo scenario peggiore si verifica quando la corruzione diventa sistemica. In questo caso, le istituzioni, le regole, i comportamenti e gli atteggiamenti delle persone si adattano al *modus operandi* corrotto, rendendo la corruzione uno stile di vita. La corruzione sistemica è estremamente difficile da sradicare perché ad essere contaminato è il tessuto sociale nella sua totalità e può avere effetti devastanti sull'economia.

Un'altra distinzione utile è quella tra *corruzione ben organizzata e corruzione caotica*³⁴.

In un sistema di corruzione ben organizzato, i dirigenti d'azienda sanno esattamente chi corrompere e quanto offrire, sentendosi ragionevolmente sicuri di ottenere il favore richiesto. Questo riduce notevolmente le incertezze legate alla corruzione occasionale. Inoltre, in un tale sistema, i corruttori tendono ad adottare una visione a lungo termine, concentrandosi sui profitti derivanti da accordi vantaggiosi e su un flusso continuo di reddito, realizzabile quando gli imprenditori e le aziende con cui collaborano si consolidano nel tempo. Pertanto, hanno interesse a non danneggiare la “gallina dalle uova d'oro” in futuro.

Al contrario, nella corruzione caotica regna molta confusione e nessuno sa esattamente quanto e a chi pagare. In questo stato di disordine, gli uomini d'affari finiscono per pagare tangenti a molti funzionari senza avere la certezza che non verrà loro chiesto di pagare ulteriori tangenti in seguito. Inoltre, c'è poco coordinamento tra i numerosi corruttori riguardo

³² HOLMES L., *CORRUPTION A Very Short Introduction*, op. cit., pp. 8-9.

³³ V., in tal senso, U MYINT, *Corruption: causes, consequences and cures*, op. cit., p. 41.

³⁴ V. MAURO P., (1998), *Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research*, IMF/World Bank, *Finance & Development*, March 1998, p. 13.

ai livelli delle tangenti, e un funzionario corrotto può non sapere quanto sta chiedendo un altro funzionario corrotto. Di conseguenza, c'è la tendenza a chiedere somme eccessive, con richieste percepite come irragionevoli dalla comunità imprenditoriale.

Gli atti di corruzione possono essere compiuti per *commissione*, ma anche per *omissione*. Un funzionario pubblico può astenersi dall'agire o agire nell'esercizio delle sue funzioni, in cambio di un beneficio da parte di un individuo o di un'azienda.

Questi fattori, insieme al "grado di coercizione" esercitato e al tipo di beneficio offerto (monetario, bene fisico o creazione di un obbligo sociale), sono cruciali poiché possono influenzare il processo decisionale degli attori corrotti. Lo stesso vale nei casi in cui la "forma di beneficio" ricevuta non è immediata, ma risulta dalla creazione di un obbligo sociale. Gli individui potrebbero essere meno inclini a impegnarsi in comportamenti corrotti quando la contropartita o l'offerta è un beneficio finanziario immediato, rispetto a benefici meno evidenti come favori o servizi futuri.

1.2.2. La corruzione e le sue cause

La discussione scientifica sulle cause della corruzione si suddivide sostanzialmente in due approcci principali. Da un lato, c'è chi vede la corruzione come un sintomo dei problemi e delle disfunzioni nei contesti sociali e politici. Dall'altro, c'è chi attribuisce le cause della corruzione a variabili economiche, politiche e socioculturali.

Sintetizzando al massimo, si possono suddividere le determinanti della corruzione evidenziate dalla letteratura scientifica in tre categorie³⁵.

I. Cause economico-istituzionali.

Le variabili rientranti in tale categoria si riferiscono alle modalità di intervento dello Stato e delle istituzioni nella regolazione dell'economia. Chi pone l'attenzione su tali variabili spesso interpreta la corruzione come segnale di un intervento statale inadeguato, sottolineando la necessità di ridurre il ruolo economico³⁶.

³⁵ V., DI PIERRO D., GUIDONI C., CAMPANA P., *Corruzione in Italia e nei paesi avanzati*, op. cit., pp. 34-39.

³⁶ V. ADES A. e DI TELLA R., *Rents, Competition, and Corruption*, in *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 4 (Sept. 1999), pp. 982-993.

In tal senso, il ruolo dello Stato come concausa della corruzione è stato sostenuto in modo molto efficace da Gary Becker, premio Nobel per l'economia, in una delle sue rubriche su *Business Week*: "If you want to cut corruption, cut Government".

È tuttavia innegabile che una società civile necessiti di un apparato statale funzionante e che, nelle società moderne e avanzate, lo Stato rivesta un ruolo cruciale svolgendo funzioni di primaria rilevanza. Inoltre, questa argomentazione si scontra con la realtà di alcuni Paesi considerati tra i meno corrotti al mondo, come Canada, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia, che registrano livelli di spesa pubblica più alti a livello globale³⁷.

Pertanto, la soluzione al problema della corruzione potrebbe dimostrarsi più complessa di quanto suggerisca la mera riduzione delle dimensioni dello Stato. In effetti, sembra che la chiave per affrontare la corruzione risieda più nel modo in cui lo Stato esercita le sue funzioni anziché nella estensione delle attività ricadenti nella sfera pubblica³⁸.

Gli economisti sembrano infatti essere d'accordo sul fatto che determinati aspetti delle attività governative possano creare un ambiente favorevole alla corruzione ed è pertanto essenziale concentrarsi sull'analisi di questi³⁹.

Seguendo tale criterio, la maggioranza concorda sul fatto che la qualità della regolazione e la sua effettiva implementazione siano fattori cruciali nel determinare il livello di corruzione. La presenza di ostacoli che impediscono l'accesso ai mercati, come ad esempio numerosi e complessi iter burocratici, lunghi tempi di attesa e alti costi per avviare un'impresa, potrebbero contribuire infatti all'aumento della corruzione.

L'Indice Doing Business (*Doing Business Index*)⁴⁰, pubblicato ogni anno dalla Banca Mondiale, in collaborazione con l'International Finance Corporation (Ifc), offre dal 2003 una misura quantitativa degli oneri della regolazione aziendale analizzando la disciplina

³⁷ V., TANZI V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, in IMF Working Paper, WP/98/63, Fiscal Affairs Department, May 1998, pp. 10-20.

³⁸ V., in senso critico rispetto alla tesi di Gary Becker, ROSE-ACKERMAN, S. (2010) *Corruption: Greed, Culture, and the State*, op. cit.

³⁹ LOPEZ CLAROS A., *Removing Impediments to Sustainable Economic Development, The Case of Corruption*, Policy Research Working Paper No. 6704, The World Bank/Financial and Private Sector Development/Global Indicators and Analysis Department, November 2013, pp. 10-18.

⁴⁰ L'indice della facilità di fare impresa è un indice creato congiuntamente da Simeon Djankov, Michael Klein e Caralee McLiesh, tre importanti economisti del World Bank Group, in seguito alla pubblicazione del World Development Report 2002.

normativa e fiscale che si applica alle piccole e medie imprese durante tutto il loro ciclo di vita⁴¹.

Anche la configurazione del sistema governativo, caratterizzato da diversi livelli di decentramento, è stata esaminata come possibile fattore determinante della corruzione.

Questo approccio riflette una continuità concettuale con il pensiero di Becker, secondo cui la riduzione dell'ampio settore pubblico centralizzato, attraverso la delega delle funzioni, non solo avvicinerrebbe l'esercizio del potere decisionale alle comunità locali, ma ridurrebbe anche il fenomeno corruttivo.

Tuttavia, nei contesti in cui le istituzioni locali sono fragili, c'è il rischio che i politici locali possano accumulare un potere eccessivo, monopolizzando l'influenza sugli elettori.

⁴¹ Gli 11 indicatori che compongono l'indice globale di competitività sono rappresentati da:

- Avvio d'impresa (*Starting a business*) - Procedure, tempi, costi e capitale minimo versato per avviare una società a responsabilità limitata;
- Regolamentazione del mercato del lavoro (*Labor market regulation*) - Flessibilità nella regolamentazione del lavoro e aspetti della qualità del lavoro;
- Ottenimento dei permessi edilizi (*Dealing with construction permits*) - Procedure, tempi e costi per completare tutte le formalità per la costruzione di un'azienda e i meccanismi di controllo qualità e sicurezza nel sistema di autorizzazione alla costruzione;
- Utilizzo di energia elettrica (*Getting electricity*) - Procedure, tempi e costi per la connessione alla rete elettrica, l'affidabilità della fornitura di energia elettrica e la trasparenza delle tariffe;
- Trasferimento di proprietà immobiliari (*Registering property*) - Procedure, tempi e costi per il trasferimento di una proprietà e la qualità del sistema di gestione del territorio;
- Accesso al credito (*Getting credit*) - Leggi sulle garanzie mobili e sui sistemi di informazione creditizia;
- Protezione degli investitori (*Protecting minor investors*) - Diritti degli azionisti di minoranza nelle operazioni e nell'amministrazione societaria;
- Commercio transfrontaliero (*Trading across border*) - Tempi e costi per esportare il prodotto e importare ricambi d'auto;
- Pagamento delle imposte (*Paying taxes*) - Pagamenti, tempi e aliquota fiscale totale e contributiva di un'azienda per conformarsi a tutte le normative fiscali;
- Esecuzione dei contratti (*Enforcing contracts*) - Tempi e costi per risolvere una controversia commerciale e qualità dei processi giudiziari;
- Dispute commerciali e procedure concorsuali (*Resolving insolvency*) - Tempi, costi, risultati e tasso di recupero di un'insolvenza commerciale e forza del quadro giuridico per l'insolvenza.

Nondimeno, dal punto di vista empirico, l'effetto potenziale del decentramento sui livelli di corruzione non presenta una direzione univoca. Diverse ricerche giungono a conclusioni differenti: mentre alcuni studi rivelano che gli stati federali sono più inclini alla corruzione rispetto a quelli centralizzati⁴², altri non individuano alcuna relazione significativa. Inoltre, vi sono anche ricerche che suggeriscono un effetto positivo, in quanto il federalismo sembra correlarsi a una minore presenza di corruzione.

II. Cause politico-istituzionali

Sono inclusi in questa categoria fattori quali il grado di democrazia⁴³, la struttura del sistema di governo, il sistema elettorale, i metodi di partecipazione al processo politico e la relativa esclusione, nonché il livello di libertà di stampa.

L'incidenza positiva e rilevante del livello di democrazia nelle istituzioni politiche sulla mitigazione della corruzione è innegabile. Tuttavia, ciò che riveste una maggiore importanza non è tanto la semplice conquista di un livello adeguato, quanto piuttosto l'instaurazione di una tradizione di democrazia radicata nel lungo periodo all'interno delle istituzioni⁴⁴.

A partire dagli anni Duemila, è emersa una serie di nuove ricerche sulle cause e gli effetti della corruzione politica, parallelamente a un crescente interesse per l'influenza che le istituzioni politiche possono esercitare su risultati cruciali come la crescita economica, l'equità sociale e la stabilità politica.

Gli studiosi hanno analizzato l'impatto della forma di sovranità territoriale (unitaria o federale) e della configurazione dell'esecutivo (parlamentare o presidenziale) sui livelli di corruzione politica percepita a livello transnazionale. I risultati di tali ricerche sembrerebbero

⁴² V., per una disamina approfondita, KUNICOVA J. and ROSE-ACKERMAN S., *Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption*, British Journal of Political Science, Vol. 35, No. 4 (Oct. 2005), pp. 573-606.

⁴³ Il Democracy Index è calcolato dal settimanale *The Economist* che esamina lo stato della democrazia in 167 paesi. L'indice si basa su 60 indicatori raggruppati in cinque categorie: processo elettorale e pluralismo; libertà civili; funzionamento del governo; partecipazione politica; cultura politica. Oltre a un punteggio numerico e a una classifica, l'indice classifica ciascun paese in uno dei quattro tipi di regime: democrazie complete, democrazie imperfette, regimi ibridi e regimi autoritari.

⁴⁴ V., TREISMAN D., *The causes of corruption: a cross-national study*, Journal of Public Economics, Volume 76, Issue 3, June 2000, pp. 399-457.

suggerire che i sistemi di governo unitari e parlamentari contribuiscano a ridurre i livelli di corruzione⁴⁵.

Anche il processo elettorale è stato oggetto di analisi, soprattutto per quanto riguarda il suo impatto sulla dinamica della competizione politica. In particolare, si ritiene che la dimensione dei collegi elettorali giochi un ruolo cruciale nel determinare il livello di corruzione: i collegi di piccole dimensioni sembrano favorire un aumento della corruzione, poiché ostacolano l'ingresso di nuovi candidati; al contrario, quando i collegi sono ampi, si registra una competizione più intensa e una riduzione del livello di corruzione. Inoltre, è emerso che nei paesi in cui i politici sono selezionati attraverso liste elettorali predisposte dai partiti, la corruzione tende ad essere più diffusa. Da ultimo, i sistemi elettorali basati su meccanismi maggioritari appaiono associati a un minor livello di corruzione rispetto ai sistemi proporzionali⁴⁶.

In relazione all'ambito politico-istituzionale, è importante considerare anche il livello di controllo che il sistema politico esercita sui mezzi di informazione e valutare l'autonomia e l'indipendenza di tali mezzi. Diversi studi hanno infatti evidenziato come la presenza di una stampa libera sia associata a minori livelli di corruzione⁴⁷. Tuttavia, l'effetto deterrente della libertà di stampa sembra avere un impatto più significativo in contesti democratici e in paesi con alti livelli di istruzione⁴⁸.

III. Cause socioculturali

I valori e le norme culturali costituiscono la base su cui poggiano i nostri giudizi morali, determinando ciò che consideriamo eticamente accettabile o inaccettabile, così come le azioni che approviamo o condanniamo. Questi giudizi influenzano non solo le nostre decisioni, ma anche le nostre percezioni dei comportamenti, compresi quelli legati alla

⁴⁵ V., GERRING J. and THACKER S.C., *Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism*, British Journal of Political Science, 2004, vol. 34, Issue 2, pp. 295-330.

⁴⁶ V., GAGLIARDUCCI S., NANNICINI T., and NATICCHIONI P., *Electoral Rules and Politicians' Behavior: A Micro Test*, American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 3, No. 3 (August 2011), pp. 144-174.

⁴⁷ V., ad esempio, BRUNETTI A., WEDER B., *A free press is bad news for corruption*, Journal of Public Economics, Volume 87, Issues 7-8, August 2003, pp. 1801-1824.

⁴⁸ LINDSTEDT C., NAURIN D., *Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*, International Political Science Review, Vol. 31, No. 3 (JUNE 2010), pp. 301-322.

corruzione, indipendentemente dalle leggi formali esistenti. Addirittura, il rispetto delle leggi stesse è un processo mediato da valori e norme culturali.

Negli ultimi anni, si è osservato un crescente interesse verso le cause culturali della corruzione, da parte non solo dei sociologi, ma anche degli economisti. Tra le variabili che sono state introdotte nella ricerca empirica, vi è una notevole attenzione sulla trasposizione in ambito sociologico di un concetto originariamente economico: il concetto di "capitale". In particolare, il "capitale sociale"⁴⁹ e il "capitale umano"⁵⁰ di una società sembrano influenzare la diffusione della corruzione, insieme ad altre variabili più tradizionali come la confessione religiosa dominante, le implicazioni legate all'eventuale eredità coloniale e la struttura sociale.

Semplificando il concetto senza entrare nel vasto dibattito che lo circonda, possiamo identificare due approcci fondamentali per definire il concetto di *capitale sociale*.

Nel primo approccio, reso popolare anche grazie al lavoro di Robert Putnam⁵¹ focalizzato sull'Italia, il capitale sociale è concepito come civismo e rappresenta il complesso di valori come la fiducia reciproca e la coesione sociale.

Questi valori aiutano una comunità a superare il problema del "free riding"⁵², in cui alcuni traggono vantaggio senza contribuire al bene comune. In questa prospettiva, il capitale sociale svolge un ruolo positivo nello sviluppo economico di un'area⁵³. Numerosi studi empirici dimostrano l'impatto positivo che una fiducia generalizzata ha sulla riduzione della corruzione. In altre parole, dove c'è maggiore fiducia si registra di solito una minore corruzione.

⁴⁹ In sociologia prende il nome di *capitale sociale* la capacità di instaurare relazioni sociali costruttive e di lungo periodo.

⁵⁰ Per *capitale umano* si intende l'insieme di conoscenze e capacità personali che contribuiscono alla produzione economica e allo sviluppo sociale. Alla formazione del capitale umano contribuiscono dunque essenzialmente educazione ed istruzione.

⁵¹ PUTNAM R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1994.

⁵² Il problema del *free rider* (free-rider problem, lett. "problema del passeggero non pagante" o "problema dello scroccone") si verifica quando un individuo beneficia di risorse, beni, servizi, informazioni, senza contribuire al pagamento degli stessi, di cui si fa carico il resto della collettività.

⁵³ V., per una disamina dettagliata del fenomeno, Banca d'Italia, *Capitale sociale, economia, politica economica*, Seminari e convegni, n. 17, novembre 2014, pp. 11-16.

Il contrario però è altrettanto vero: la corruzione sistemica genera cattivo capitale sociale⁵⁴. Quando individui coinvolti in attività illecite creano legami dannosi, le reti sociali di solidarietà e cooperazione, che costituiscono la base delle associazioni civiche a difesa degli interessi collettivi, si indeboliscono.

Nel secondo approccio, che ha radici nella letteratura sociologica più specializzata⁵⁵, il concetto di capitale sociale è associato alle reti sociali disponibili per un individuo all'interno di una specifica comunità. Queste reti possono essere di natura amicale, familiare e altro ancora. In questa prospettiva, l'effetto complessivo delle risorse aggiuntive di capitale sociale è valutato considerando un equilibrio tra le influenze positive e negative legate ai vari legami sociali effettivi. In sintesi, un maggiore impegno da parte dei cittadini, accompagnato da fiducia e collaborazione tra le persone, conduce a un rafforzamento del controllo pubblico e a un miglioramento complessivo della qualità delle istituzioni.

Gli effetti del *capitale umano*, ovvero l'insieme di conoscenze, competenze e abilità acquisite durante la vita da un individuo e finalizzate al raggiungimento di obiettivi sociali ed economici, sia personali che collettivi, non sono stati analizzati in modo approfondito. In base a ricerche sperimentali si può notare una correlazione negativa tra il livello di istruzione e il fenomeno della corruzione. Questo suggerisce che un maggiore livello di istruzione è associato a una minore incidenza di corruzione⁵⁶.

Un ulteriore elemento considerato nello studio delle ragioni socioculturali alla base della corruzione riguarda l'importanza della struttura sociale. Nello specifico, si è prestata particolare attenzione alla questione di genere e, in senso più ampio, all'inclusione sociale. Le società con valori più elevati su indicatori relativi cultura delle pari opportunità, manifestano minori livelli di corruzione⁵⁷.

Anche l'influenza della *tradizione religiosa* è stata considerata tra i possibili fattori alla base delle variazioni nei livelli di corruzione tra diversi paesi. La confessione religiosa di un individuo modella le sue prospettive riguardo alle strutture gerarchiche della società e ai valori associati alla famiglia, influenzando quindi il grado di accettazione delle pratiche

⁵⁴ V., DELLA PORTA D., VANNUCCI A., *La corruzione come sistema*, Il Mulino, 2021, pp. 233-242.

⁵⁵ V. BOURDIEU P., *The Forms of Capital*, in J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press, pp. 241-258.

⁵⁶ V., ancora, ADES A. e DI TELLA R., *Rents, Competition, and Corruption*, op.cit.

⁵⁷ V., WELZEL C., INGLEHART R.F., KLINGEMANN H.-D., *The Theory of Human Development: A Cross-Cultural Analysis*, *European Journal of Political Research* 42, 2003, pp. 341-379.

corruttive. Sembra che la diffusione del protestantesimo sia collegata a livelli minori di corruzione rispetto alle confessioni cristiane non riformate, come nel caso del cattolicesimo⁵⁸.

Inoltre, l'eredità storica di un paese può rappresentare un elemento significativo nel definire la presenza della corruzione. Per esempio, nei paesi che hanno sperimentato regimi comunisti, sembra che vi sia una maggiore percezione dei livelli elevati di corruzione⁵⁹, mentre nelle ex colonie britanniche tale percezione risulta essere più contenuta.

1.2.3. Gli effetti negativi della corruzione

Fino agli anni '90, gli effetti negativi della corruzione non erano ampiamente riconosciuti. Al contrario, alcuni economisti sostenevano che, in determinate circostanze, la corruzione potesse addirittura favorire la crescita economica, paragonandola all'"olio che lubrifica gli ingranaggi". In sostanza, si riteneva che la corruzione potesse agevolare il funzionamento di un sistema burocratico eccessivamente rigido e poco efficiente, consentendo agli imprenditori di conseguire i loro obiettivi in tempi rapidi senza dover sprecare risorse preziose nel confronto con l'apparato amministrativo pubblico.

La corruzione rappresentava, in parte, una risposta alle distorsioni del mercato, alla burocrazia, alle regolamentazioni eccessive e irragionevoli e alle politiche sbagliate, le quali tuttavia erano a loro volta influenzate da livelli prevalenti di corruzione, in una forma simbiotica di causalità bidirezionale che ha trasformato la corruzione in un problema irrisolvibile⁶⁰.

Tuttavia, ricerche successive hanno confutato queste tesi mediante analisi più approfondite sulle complesse connessioni tra costo del capitale, tangenti e tempo impiegato nelle pratiche burocratiche⁶¹. Queste indagini hanno rivelato che le imprese propense al pagamento di tangenti subiscono un prolungamento significativo dei tempi di interazione con la pubblica

⁵⁸ V., ancora, TREISMAN D., *The causes of corruption: a cross-national study*, op.cit.

⁵⁹ V., per una disamina dettagliata del fenomeno, World Bank, *ANTICORRUPTION IN TRANSITION A Contribution to the Policy Debate*, 20925, September 2000.

⁶⁰ LEFF N., (1964) *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*, American Behavioral Scientist, Volume 8, Issue 3, pp. 8-14; NYE J., *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, American Political Science Review, Volume 61, Issue 2, June 1967, pp. 417 – 427.

⁶¹ MAURO P., *Corruption and Growth*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3 (Aug. 1995), pp. 681-683.

amministrazione e si trovano ad affrontare un maggior onere in termini di costo del capitale⁶². Pertanto, definire la corruzione come "olio negli ingranaggi" risulta una semplificazione eccessiva; se si desidera impiegare un'altra metafora, l'espressione "sabbia negli ingranaggi" si presenta sicuramente come una descrizione più appropriata⁶³.

Relativamente alla questione dell'impatto economico negativo esplicito dalla corruzione, l'attuale tendenza è quella di concentrare l'analisi sulle relazioni indirette: la corruzione genera invero effetti sfavorevoli su diversi canali cruciali, tra cui gli investimenti, specialmente esteri, la concorrenza, l'attività imprenditoriale, l'efficienza del governo e la formazione del capitale umano.

Inoltre, la corruzione incide negativamente su altri importanti fattori, tra cui la qualità ambientale, la salute e la sicurezza delle persone, la distribuzione del reddito e alcuni aspetti del capitale sociale, come la fiducia interpersonale.

Questi elementi hanno un impatto rilevante sul benessere economico e, in alcuni casi, sul potenziale di sviluppo di un paese. Di seguito vengono riportati in modo sintetico alcuni degli effetti negativi della corruzione maggiormente analizzati dalla letteratura scientifica.

Aumento dell'economia sommersa. Esiste una solida evidenza empirica del fatto che più alto è il livello di corruzione in un paese, maggiore sarà la quota di attività economica che finirà nel sommerso, al di fuori della portata delle autorità fiscali. In questo senso è importante precisare che l'economia non osservata include, oltre a quella sommersa, anche quella illegale⁶⁴.

La corruzione dà origine a entrambi questi tipi di attività e contribuisce direttamente all'aumento dell'economia sommersa⁶⁵. Sebbene tali attività economiche esistano in tutti i

⁶² KAUFMANN D., WEI S.-G., *DOES "GREASE MONEY" SPEED UP THE WHEELS OF COMMERCE?* NBER Working Paper No. 7093, April 1999.

⁶³ MEON P.-G., SEKKAT K., *Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?* Public Choice, Vol. 122, No. 1/2 (Jan. 2005), pp. 69-97.

⁶⁴ Mentre l'economia illegale comprende le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono vietati dalla legge, come la produzione e il commercio di sostanze stupefacenti, la prostituzione e il contrabbando, al contrario, l'economia sommersa riguarda le attività legali che non vengono dichiarate al fisco, sia per evadere le tasse che per altre ragioni. Le sue principali componenti sono costituite dal valore aggiunto occultato tramite comunicazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi oppure generato mediante l'utilizzo di input di lavoro irregolare.

⁶⁵ V. JOHNSON S., KAUFMANN D., and ZOIDO-LOBATON P., *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association (May 1998), pp. 387-392.

paesi, si diffondono maggiormente in situazioni dove la corruzione è pervasiva. Quando una parte significativa dell'economia opera nell'ombra, i dati macroeconomici ufficiali, che per lo più coprono il settore formale, perdono affidabilità nel valutare la performance economica complessiva e nel fornire una base solida per la formulazione e l'analisi delle politiche⁶⁶.

Impatto sugli investimenti. L'impatto negativo della corruzione sugli investimenti privati, sia nazionali che esteri, può provocare un duplice effetto: da un lato, può incrementare i costi attraverso richieste di tangenti per accelerare l'espletamento delle pratiche burocratiche⁶⁷; dall'altro può portare all'abbandono di progetti già programmati per nuovi progetti, meno redditizi, ma privi di tangenti. Non sorprende che gli studi abbiano dimostrato che la corruzione mina anche gli investimenti diretti esteri, in quanto agisce in modo indistinguibile da una tassa; a parità di condizioni, gli investitori preferiranno sempre stabilirsi in paesi meno corrotti. In entrambi i casi, la conseguente diminuzione della redditività si traduce in una minore creazione di ricchezza e una ridotta crescita economica⁶⁸.

Impatto sulla concorrenza. La corruzione può avere un impatto profondamente dannoso sulla concorrenza, minando la regolamentazione e le normative introdotte per correggere le distorsioni del mercato. Ciò porta alla creazione di barriere che impediscono l'ingresso di nuove imprese in settori specifici o causano la loro uscita anticipata. In entrambi i casi, l'effetto sulla crescita economica è negativo. L'elevata incidenza della corruzione impone un onere finanziario aggiuntivo per le imprese, generando costi significativi e minando la loro competitività a livello internazionale. A differenza di un'imposta, che è nota e prevedibile, e può essere inclusa in modo organizzato nella struttura dei costi aziendali, le tangenti sono necessariamente imprevedibili e casuali per loro natura. Queste, pertanto, compromettono il controllo dei costi, riducono i profitti e minano l'efficienza delle aziende costrette a pagarle per rimanere operative⁶⁹.

Impatto sul bilancio pubblico. La corruzione, oltre che distorcere il volume e la composizione della spesa pubblica, ha un impatto negativo anche sulle entrate fiscali.

⁶⁶ V., in tal senso, U MYINT, *Corruption: causes, consequences and cures*, op. cit., p.46

⁶⁷ V., in tal senso, U MYINT, *Corruption: causes, consequences and cures*, op. cit., pp. 47-49.

⁶⁸ V. WEI S.-J., *How Taxing is Corruption on International Investors?* The Review of Economics and Statistics, Vol. 82, No. 1 (Feb. 2000), pp. 1-11.

⁶⁹ V., LOPEZ CLAROS A., *Removing Impediments to Sustainable Economic Development, The Case of Corruption*, op. cit., pp. 20-21.

Le conseguenze sul lato delle entrate sono maggiormente conosciute, posto che la collusione tra funzionari pubblici addetti alla riscossione delle tasse e contribuenti porta a una diminuzione delle entrate fiscali. Questo a sua volta rende più difficile finanziare le attività statali e pregiudica l'equità del sistema fiscale⁷⁰.

Le conseguenze sul lato della spesa sono più insidiose. Ciò è dovuto al fatto che accordi corrotti si concentrano spesso su voci di spesa molto elevate, i cui oneri finanziari non emergono immediatamente e che, a causa della loro natura, vengono presentati come acquisti indispensabili per la realizzazione di priorità di carattere nazionale. Conseguentemente, tali operazioni devono essere trattate con la massima riservatezza. L'acquisto di aerei da combattimento, ad esempio, soddisfa idealmente questi requisiti: costosi e non disponibili in un contesto commerciale ordinario, di cui non si conosce il prezzo. Inoltre, tali acquisti vengono generalmente giustificati con la necessità di garantire la sicurezza nazionale, un obiettivo che nessuno desidera compromettere o apparire antipatriottico mettendo in dubbio la loro utilità⁷¹.

Tradimento della fiducia. Inoltre, la corruzione esercita un impatto devastante sui sistemi democratici, in quanto distorce il processo decisionale democratico, erode la fiducia dei cittadini nei confronti dei propri governi, delegittimandoli. Poiché la corruzione costituisce un tradimento della fiducia, eventuali scandali legati a fatti di corruzione minano profondamente la credibilità del governo eventualmente coinvolto nonché la reputazione dell'amministrazione agli occhi dei cittadini. Anche se si tenta di occultare tali accordi corrotti, spesso i dettagli rilevanti emergono danneggiando irrimediabilmente la reputazione e la credibilità del governo stesso, limitando così la sua capacità di agire come forza di cambiamento positivo⁷².

Impatto sul capitale umano. La corruzione scoraggia lo sviluppo e l'innovazione dell'imprenditorialità provocando un impatto negativo anche su un'altra delle forze che governano la crescita, ovvero il capitale umano.

La disincentivazione dell'interesse verso l'avvio di attività imprenditoriali non solo si traduce in una diminuzione del numero di persone che scelgono questo percorso professionale, ma influisce anche sul loro desiderio di acquisire le competenze e le conoscenze essenziali. Il

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 19-20.

⁷¹ V., ancora, U MYINT, *Corruption: causes, consequences and cures*, op. cit., pp. 49-50.

⁷² V., BARDHAN P., *Corruption and Development: A Review of Issues*, Journal of Economic Literature, Vol. 35, No. 3 (Sep. 1997), p. 1341.

risultato di tale situazione è la formazione di una classe imprenditoriale meno istruita e preparata.

Questo problema si riflette anche all'interno del settore pubblico, dove le procedure di selezione del personale non basate sul merito, ma guidate da favoritismi e clientelismo, deteriorano la qualità del capitale umano. Questo comporta il rischio di avviare un ciclo vizioso in cui la mancanza di competenza e valore del personale influisce negativamente sulle prestazioni generali, creando ulteriori opportunità per la corruzione e un generale decadimento della qualità del lavoro.

1.3. La dimensione globale della corruzione

Inizialmente, la corruzione era vista come un problema di politica interna, che non richiedeva interventi a livello internazionale. Tuttavia, negli anni '90 ha ricevuto una notevole attenzione, diventando una questione politica di portata globale.

Questo cambiamento può essere attribuito a diversi fattori chiave: la fine della Guerra Fredda, i progressi conseguiti dalla comunità accademica, l'accelerazione della globalizzazione, la crescente influenza delle Organizzazioni Non Governative (ONG) e una serie di scandali di corruzione che hanno coinvolto figure politiche di rilievo⁷³.

Uno dei fattori decisivi che ha contribuito a questo cambiamento di visione sul ruolo della corruzione è legato alla caduta del Muro di Berlino e al conseguente crollo, alla fine degli anni '80, della economia pianificata come alternativa all'economia di mercato.

Quando la comunità internazionale si trovò di fronte all'urgente necessità di assistere i paesi ex-socialisti nella transizione verso forme di governo democratiche ed economie basate sul mercato, divenne evidente che ciò avrebbe richiesto un confronto con una serie di problemi che andavano ben oltre la politica macroeconomica convenzionale⁷⁴. La caduta della pianificazione centrale non fu peraltro dovuta solo a questioni di politiche fiscali e monetarie inadeguate, ma fu anche il risultato di gravi carenze istituzionali. Tra queste spiccava un pericoloso connubio di autoritarismo, con conseguente mancanza di responsabilità (*accountability*), e diffusa corruzione.

⁷³ V., ancora, HOLMES L., *CORRUPTION A Very Short Introduction*, op. cit., pp. 108-109.

⁷⁴ V., LOPEZ-CLAROS A., DAHL A.L. and GROFF M., *Corruption as a Destroyer of Prosperity and the Need for International Enforcement*, op. cit., p. 395.

Inoltre, il collasso del sistema politico della Guerra Fredda ha segnato la fine dell'atteggiamento di disinteresse della comunità internazionale nei confronti dei paesi corrotti⁷⁵, ideologicamente schierati tuttavia dalla parte “giusta”⁷⁶. Con la fine della competizione bipolare che dominava la scena globale, l'opinione pubblica è diventata meno disposta a tollerare gli atti di corruzione dei leader politici e delle élite economiche. La diffusione della democrazia in nuove regioni ha portato con sé una maggiore libertà dei mezzi di comunicazione, che hanno messo in luce l'entità della corruzione, rendendo impossibile ignorarla.

Un ulteriore elemento era legato ai risultati degli studi svolti in ambito accademico. Le ricerche cominciarono a indicare che le disparità qualitative tra le istituzioni rappresentavano un fattore significativo nelle discrepanze di crescita tra i paesi. Un numero sempre maggiore di economisti iniziò a considerare la corruzione come un problema *economico*, contribuendo così a una più approfondita comprensione delle sue implicazioni di natura economica.

Un ruolo di notevole rilevanza è stato inoltre svolto dall'accelerazione del processo di globalizzazione a partire dagli anni Ottanta. Tale fenomeno ha favorito l'interazione tra individui provenienti da paesi con livelli di corruzione bassi con persone provenienti da paesi in cui la corruzione era sistemica, e questi contatti hanno aumentato l'attenzione internazionale nei confronti di tale fenomeno. La globalizzazione ha dunque non soltanto amplificato le opportunità di compiere atti corruttivi, ma ha altresì reso più complessa la loro identificazione a causa della diffusione del commercio online e dell'insorgere di centri finanziari offshore.

Tuttavia, da un altro punto di vista, la globalizzazione, grazie alle sue tecnologie di supporto, ha generato anche un notevole incremento della trasparenza e ha suscitato una crescente richiesta da parte del pubblico di maggiore apertura e controllo.

In aggiunta, la globalizzazione ha messo in evidenza l'importanza dell'efficienza. Nei mercati globali sempre più complessi, i paesi non potevano più permettersi di competere senza sfruttare in modo ottimale le risorse a disposizione, a maggior ragione se limitate. E la corruzione dilagante riduceva la capacità di farlo. Contemporaneamente, i leader del settore aziendale hanno iniziato a sottolineare in modo più incisivo l'importanza di operare in condizioni di parità e dei costi occulti generati dalla corruzione.

⁷⁵ V., TANZI V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, op. cit., p. 5.

⁷⁶ Alla fine degli anni '80, la comunità dei donatori ha interrotto i contatti con il Presidente Mobutu dell'allora Zaire, non essendo più disposta a premiarlo per la sua fedeltà all'Occidente durante la Guerra Fredda.

Un ulteriore elemento che ha concorso a questo mutamento di mentalità è rappresentato dall'operato di Transparency International⁷⁷, incluso il lancio nel 1993 del suo Indice di Percezione della Corruzione. Sebbene la presenza diffusa della corruzione fosse un fatto risaputo, l'apporto di Transparency International è stato anche quello di dimostrare come alcuni Paesi siano stati più efficaci di altri nel contenerla. L'operato dell'organizzazione ha contribuito a focalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica sul problema della corruzione, legittimando il dibattito pubblico su questo tema e facilitando l'adozione della stessa prospettiva da parte delle organizzazioni multilaterali.

Transparency International è stata presto sostenuta nei propri sforzi dalle stesse organizzazioni internazionali. Nel corso della riunione annuale del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale nel 1996, James Wolfensohn, allora Presidente della Banca Mondiale, espresse con chiarezza la necessità di affrontare in modo collettivo il problema della corruzione, definendola "un cancro" (*"the cancer of corruption"*)⁷⁸. Di particolare rilevanza fu il suo convinto sostegno alle iniziative intraprese dal personale della Banca Mondiale per creare una serie completa di indicatori di *governance*, tra cui quelli specificamente volti a misurare l'entità della corruzione⁷⁹. Questo approccio consentì alla Banca Mondiale di focalizzarsi sulle questioni di *governance* e corruzione utilizzando indicatori e dati quantitativi, evitando così di apparire come se stesse interferendo nelle questioni politiche dei paesi membri.

Infine, un'ondata di scandali legati alla corruzione su scala globale ha radicalmente trasformato la percezione della corruzione all'interno dei paesi più industrializzati. Questi eventi hanno messo in luce che il fenomeno della corruzione non era limitato esclusivamente ai paesi in via di sviluppo, ma coinvolgeva anche le democrazie consolidate. Anche nell'Europa occidentale, nei decenni degli anni '80 fino all'inizio dei '90, la corruzione ha smesso di essere considerata un problema di importanza marginale o occasionale, trasformandosi piuttosto in una questione endemica da affrontare.

Un'attenzione maggiore al problema della corruzione potrebbe essere attribuita anche alla percezione di un aumento della sua entità nel corso degli anni Novanta. Coloro che avallano questa prospettiva individuano tre principali fattori che potrebbero aver contribuito a tale

⁷⁷ Transparency International, creata nel 1993, è un'organizzazione internazionale non governativa, indipendente sia dai governi nazionali che dalle organizzazioni internazionali.

⁷⁸ V., LOPEZ-CLAROS A., DAHL A.L. and GROFF M., *Corruption as a Destroyer of Prosperity and the Need for International Enforcement*, op. cit., p. 397.

⁷⁹ V., ancora, HOLMES L., *CORRUPTION A Very Short Introduction*, op. cit., p. 109.

incremento: l'espansione del coinvolgimento del governo nell'economia, la crescita degli scambi internazionali e delle attività commerciali, nonché i mutamenti economici nei Paesi in fase di transizione⁸⁰. Tuttavia, esistono voci divergenti che sostengono l'assenza di prove credibili a supporto dell'aumento effettivo della corruzione nel corso degli anni '90.

1.3.1. I nodi dell'evoluzione della cooperazione internazionale.

Dopo un lungo periodo durante il quale la corruzione era stata tollerata quasi con un senso di indifferenza mista a cinismo⁸¹, a partire dagli anni '90 ha iniziato a riscuotere una sempre maggiore attenzione come uno dei principali obiettivi di una seria azione internazionale.

I primi sforzi della cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione si sono concentrati principalmente nella promozione del ravvicinamento delle norme nazionali penali disciplinanti le fattispecie di reato riconducibili alla corruzione. Questo sforzo è stato guidato dalla necessità di promuovere una piena ed effettiva cooperazione giudiziaria.

Tuttavia, oltre all'obiettivo di raggiungere un'armonizzazione legale, queste iniziative sono state motivate anche da una combinazione di interessi economici e dal nuovo clima morale che si stava diffondendo negli Stati Uniti in seguito allo sviluppo di una costola della famosa inchiesta Watergate⁸².

L'indagine, inizialmente avviata per esaminare presunti legami sospetti tra politici americani e le principali aziende del paese, si estese rapidamente ad altri settori. Gli investigatori scoprirono che numerose multinazionali statunitensi creavano "fondi neri" utilizzati per corrompere funzionari pubblici stranieri, allo scopo di ottenere ingenti contratti all'estero.

1.3.2. Il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)

Gli Stati Uniti sono stati così il primo Paese a dotarsi di una specifica legislazione volta a prevenire e a reprimere i fenomeni di corruzione internazionale: già nel 1977, infatti, il

⁸⁰ V., TANZI V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, op. cit., p. 6.

⁸¹ V., BRADEMAS J. and HEINEMANN F., *Tackling International Corruption: No Longer Taboo*, Foreign Affairs, Vol. 77, No. 5 (Sep. - Oct. 1998), pp. 17-22.

⁸² PIETH M., *The Harmonization of Law Against Economic Crime*, European Journal of Law Reform, Vol. 1, No. 4, 1999, p. 535-536.

Congresso varò il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)⁸³, il primo a introdurre la responsabilità aziendale, la responsabilità per le azioni di terzi e l'extraterritorialità per i reati di corruzione, il che significa che le aziende e le persone possono essere ritenute penalmente e civilmente responsabili anche per i reati di corruzione commessi all'estero⁸⁴.

Oltre a prevedere il reato di corruzione internazionale, il FCPA si concentra sulla definizione di una serie di misure preventive, finalizzate a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari. Questo comporta l'istituzione di regole rigorose per la gestione dei bilanci e la tenuta dei libri contabili. Le imprese sono tenute ad esercitare una sorveglianza costante su ogni movimento di denaro all'interno dell'organizzazione aziendale. L'omissione di tali meccanismi porta a un duplice ordine di conseguenze: da un lato, l'azienda si renderà passibile di sanzioni da parte della Securities and Exchange Commission (SEC) a causa della mancanza di trasparenza nei registri contabili. Dall'altro lato, in caso di commissione di illeciti, l'assenza di controlli sarà considerata un indicatore di colpevolezza da parte delle autorità investigative. Di conseguenza, l'azienda sarà esposta a sanzioni sia di natura civile che penale previste dalla normativa.

A fronte di ciò, è diventata ormai prassi comune integrare i programmi di conformità (*compliance programs*) con gli adempimenti specificamente prescritti dalla normativa anticorruzione. Questo approccio mira a conseguire, mediante un unico strumento, sia l'aderenza alla normativa, necessaria per evitare la responsabilità della società (*corporate liability*), sia l'obbligo di assicurare la trasparenza nelle attività contabili, al fine di prevenire fenomeni di corruzione.

Sin dalla sua introduzione, tuttavia, il FCPA ha avuto un profondo impatto sulle operazioni commerciali internazionali delle aziende statunitensi. Poiché mancavano strumenti simili in altri paesi dove le imprese competevano con quelle degli Stati Uniti sui mercati globali, ciò ha creato uno squilibrio nelle dinamiche commerciali internazionali. Questa situazione ha spinto gli Stati Uniti a promuovere attivamente l'espansione del loro modello a livello internazionale, individuando nell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo

⁸³ ACQUAVIVA G., *Il Foreign Corrupt Practices Act: la legislazione statunitense in materia di lotta alla corruzione di fronte agli ultimi sviluppi internazionali*, in Liuc Papers, n. 89, Serie *Impresa e Istituzioni*, 16 agosto 2001.

⁸⁴ POSADAS A., *Combating Corruption Under International Law*, 10 Duke Journal of Comparative & International Law, 345-414 (2000).

Economico (OCSE)⁸⁵, la sede ideale per sensibilizzare e coordinare gli sforzi volti a incoraggiare i paesi più industrializzati a criminalizzare la corruzione internazionale.

1.3.3. Le iniziative dell'OCSE

Il primo intervento dell'OCSE in materia risale al 1994, quando ha adottato una raccomandazione⁸⁶ che invitava i Paesi membri a inserire all'interno dei loro ordinamenti giuridici misure effettive per prevenire e contrastare la corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali. Nel corso del 1996, anche la materia fiscale è stata oggetto di una specifica raccomandazione⁸⁷, con la quale i Paesi membri sono stati sollecitati a rivedere e, conseguentemente, a eliminare la deducibilità fiscale dei costi sostenuti per la corruzione di funzionari pubblici stranieri⁸⁸.

Nel corso dell'anno successivo, ossia nel 1997, è stata adottata la "Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali"⁸⁹, che è entrata in vigore nel 1999 ed è stata ratificata, da 44 Paesi⁹⁰. Tra le principali caratteristiche della convenzione, vi è la disposizione che rende perseguibile penalmente la corruzione di funzionari pubblici stranieri, la cui nozione è piuttosto ampia (art. 1). La portata della convenzione si estende, in generale, alle transazioni economiche internazionali, coprendo sia le operazioni commerciali che gli investimenti. Inoltre, la stessa impone l'adozione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, per le persone fisiche e giuridiche

⁸⁵ L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) è stata istituita il 14 dicembre 1960 con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

⁸⁶ *Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions*, C (94)75/Final, adopted by the Council of the OECD on 27 May 1994.

⁸⁷ *Recommendation of the Council on Tax deductibility of bribes to foreign public officials*, C (96)27/FINAL, (adopted by the Council on 11 April 1996 at its 873rd session [C/M (96)8/PROV]).

⁸⁸ Le ragioni alla base dell'adozione di tale misura erano di natura esclusivamente economica. La deducibilità fiscale delle tangenti distorceva infatti la concorrenza, in quanto i Paesi che la consentivano ottenevano un vantaggio ingiusto rispetto ai Paesi nei quali tale deducibilità era proibita.

⁸⁹ *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0293, Adopted on: 21/11/1997, Entered into force on: 15/02/1999.

⁹⁰ 44 Signatories: All OECD countries and 6 non-OECD countries.

coinvolte. La giurisdizione è definita su base territoriale e personale, e si vieta espressamente la deducibilità delle tangenti⁹¹.

Inoltre, ai sensi della Convenzione, è fondamentale che ogni Stato parte adotti le necessarie misure⁹² affinché le indagini e i procedimenti relativi ai casi di corruzione transnazionale siano condotti in modo imparziale, senza che vi sia alcuna interferenza derivante da considerazioni legate all'interesse economico nazionale, alle possibili implicazioni sulle relazioni con altri Stati o all'identità delle persone fisiche o giuridiche coinvolte (art. 5). In aggiunta, è necessario stabilire adeguati termini prescrizionali per condurre le indagini e per il perseguimento del reato di corruzione transnazionale (art. 6). La Convenzione richiede inoltre che ciascuno stato parte preveda il reato di riciclaggio con riferimento al denaro o proventi del reato di corruzione transnazionale nei casi in cui la legislazione interna riconosca analogo reato di riciclaggio per il danaro o proventi del reato di corruzione domestica (art. 7). Viene altresì espressamente vietata la redazione di conti e operazioni fuori bilancio, la registrazione di spese inesistenti o di poste passive il cui oggetto non sia correttamente identificato, così come l'utilizzo di falsi documenti, al fine di corrompere un funzionario pubblico straniero o di occultare tale corruzione (art. 8). Inoltre, è necessario che gli Stati parte adottino meccanismi di pronta ed efficace assistenza giudiziaria nelle indagini e procedimenti penali aventi ad oggetto il reato di corruzione transnazionale. Affinché tale reato sia perseguito, è fondamentale che sia incluso tra i reati che danno luogo a estradizione negli stati membri della convenzione (artt. 9 e 10).

Nonostante sembri prevalente, è opportuno evitare un'eccessiva enfasi sull'aspetto penale della Convenzione OCSE, poiché il suo vero scopo era comunque quello di incentivare le imprese a adottare e implementare misure preventive⁹³, come del resto il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA).

Come si evince da quanto sopra sinteticamente riportato, la Convenzione OCSE affronta il problema della corruzione in un contesto piuttosto ristretto, concentrando la propria attenzione sulle operazioni commerciali internazionali e considerando la corruzione come un ostacolo agli investimenti internazionali.

⁹¹ L'incriminazione di tali comportamenti indica il superamento dell'idea, ancora diffusa soprattutto nelle transazioni internazionali, che il pagamento di tangenti sia un male inevitabile per garantire il successo dell'operazione economica.

⁹² BORLINI L., MAGRINI P., La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2007/01/01

⁹³ V., ancora, PIETH M., *The Harmonization of Law Against Economic Crime*, op. cit., p. 537.

Inoltre, è essenziale notare che la Convenzione si occupa esclusivamente del lato attivo del patto corruttivo, cioè della parte (persona fisica o giuridica) che offre, promette o consegna denaro o altre utilità (corruzione attiva). Di conseguenza, la Convenzione non si occupa della corruzione passiva da parte di funzionari pubblici stranieri – ovvero della loro punibilità -, né della corruzione in situazioni puramente interne.

Questo campo di applicazione limitato è il riflesso, da un lato, del mandato dell'organizzazione internazionale sotto i cui auspici è stata redatta la Convenzione, ovvero l'OCSE; dall'altro, della legislazione anticorruzione dello Stato membro più importante dell'OCSE, gli Stati Uniti, da cui è stata direttamente ispirata⁹⁴.

L'obiettivo, in sostanza, era quello di includere tutti i principali concorrenti commerciali in ambito internazionale, ovvero i paesi di origine della maggior parte delle grandi aziende multinazionali, con l'obiettivo di creare un accordo condiviso per contrastare la corruzione e garantire parità di condizioni nel contesto degli affari internazionali. In questo senso, una delle limitazioni più rilevanti della Convenzione OCSE è che due potenze economiche come l'India e la Cina, che rivestono un ruolo cruciale nelle transazioni commerciali internazionali, non ne fanno parte.

Come tuttavia è stato acutamente osservato⁹⁵, la Convenzione OCSE ha avuto il grande merito di provocare un effetto a catena sullo sviluppo di ulteriori strumenti internazionali contro la corruzione.

1.3.4. L'azione del Consiglio d'Europa

La cooperazione internazionale è stata infatti ulteriormente promossa dal Consiglio d'Europa⁹⁶, che ha dall'inizio affrontato la corruzione come una grave minaccia alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti umani.

⁹⁴ DRAETTA U. (1998) La nuova convenzione OECD e la lotta alla corruzione nelle operazioni commerciali internazionali, in *Dir. comm. internaz.*, 4, 1998.

⁹⁵ V., HOLMES L., (2001). *Crime, corruption, and politics: transnational factors*. In J. Zielonka & A. Pravda (Eds.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe Volume 2: International and Transnational Factors* (pp. 192-230). Oxford: Oxford University Press, p. 224.

⁹⁶ Il Consiglio d'Europa (Council of Europe - CoE) è un'organizzazione internazionale il cui scopo è promuovere la democrazia e la difesa dei diritti umani del continente. Fondato il 5 maggio 1949 con il trattato di Londra, conta oggi 46 Stati membri, tra cui i 27 membri dell'UE.

A livello paneuropeo è in assoluto l'organizzazione più attiva nell'affrontare il fenomeno della corruzione attraverso il suo approccio multidisciplinare, che si basa, sostanzialmente, su tre elementi interconnessi: i) definizione di norme e standard europei; ii) monitoraggio del rispetto degli standard, affidato al Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO); iii) programmi di formazione e di rafforzamento delle capacità (*capacity building*).

I suoi lavori si traducono nella elaborazione di convenzioni e accordi a livello continentale, che costituiscono la base per l'armonizzazione delle legislazioni negli stati membri.

Con riferimento all'azione del Consiglio d'Europa, un primo passo importante è stato compiuto con l'istituzione del Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione (GMC)⁹⁷ che ha elaborato un ambizioso Programma d'azione contro la corruzione, adottato dal Comitato dei Ministri nel 1996⁹⁸. Esso prevede diverse iniziative da adottare, tra le quali si evidenzia il tema dell'istituzione di organismi specializzati responsabili della lotta alla corruzione, cui andrebbe assicurata la necessaria indipendenza e un finanziamento idoneo a garantirne il funzionamento. Inoltre, si stabilisce che i proventi della corruzione devono essere qualificati come illegali. Si prevede anche l'istituzione di codici di condotta e di forme di tutela civilistica, oltre a un rafforzamento dell'indipendenza dei media, considerando il loro ruolo nell'orientare l'opinione pubblica.

Nel 1997, il Comitato dei Ministri ha adottato una risoluzione contenente i "Venti Principi Guida per la Lotta alla Corruzione"⁹⁹. Questo documento rappresenta un punto di riferimento fondamentale a livello paneuropeo per affrontare il problema della corruzione.

I Venti Principi Guida non seguono un unico approccio, considerando gli aspetti meramente repressivi della corruzione, ma abbracciano anche una serie di misure preventive, come la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e la promozione di comportamenti etici, l'indipendenza della magistratura e dell'azione penale, la specializzazione degli organismi e delle persone incaricati di combattere la corruzione, la promozione di un'amministrazione pubblica trasparente ed efficiente, l'adozione dei codici di condotta per i funzionari pubblici,

⁹⁷ Council of Europe 19th Conference of European Ministers of Justice, ADMINISTRATIVE, CIVIL AND PENAL ASPECTS, INCLUDING THE ROLE OF THE JUDICIARY, OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, 14-15 June 1994, Valletta, Malta.

⁹⁸ Council of Europe, *Programme of Action Against Corruption*, Multidisciplinary Group on Corruption (GMC), CM (96)133.

⁹⁹ Council of Europe, 'Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles For the Fight Against Corruption' (1997).

l'utilizzo di adeguate procedure di revisione contabile, la regolamentazione del finanziamento dei partiti politici e la libertà dei media.

È importante sottolineare che i Venti Principi Guida non sono vincolanti, ma le autorità nazionali sono incoraggiate a considerarli nella formulazione delle loro politiche nazionali contro la corruzione. Questi principi sono formulati in modo volutamente generale per consentire una certa flessibilità, in modo che possano essere adattati alle specifiche esigenze e priorità di ciascun paese. Inoltre, i Venti Principi Guida sono integrati da due raccomandazioni del Consiglio d'Europa: una riguardante le regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali¹⁰⁰, e un'altra che propone un modello di codice di condotta per i funzionari pubblici¹⁰¹. Queste raccomandazioni contribuiscono a stabilire standard uniformi per affrontare la corruzione in diverse aree cruciali della vita politica ed amministrativa.

La Convenzione penale del Consiglio d'Europa¹⁰² sulla corruzione è stata adottata nel 1999 e ha un ambito di applicazione molto più ampio rispetto alla Convenzione OCSE, in quanto si concentra sulla criminalizzazione della corruzione attiva e passiva di funzionari pubblici, compresi i funzionari nazionali e stranieri, i funzionari di organizzazioni internazionali e i membri di assemblee pubbliche nazionali e straniere¹⁰³.

Il Consiglio d'Europa ha anche adottato il primo strumento internazionale che definisce le regole comuni per le cause civili nei casi di corruzione.

¹⁰⁰ Council of Europe, 'Recommendation (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in funding of political parties and electoral campaigns' (2003).

¹⁰¹ Council of Europe, 'Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers on codes of conduct for public officials' (2000).

¹⁰² Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173 (adopted 27 January 1999, entered into force 1 July 2002)

¹⁰³ La Convenzione mira a coordinare la criminalizzazione di un gran numero di pratiche corruttive, inserendo disposizioni riguardanti: il favoreggiamento; l'immunità; i criteri per determinare la giurisdizione degli Stati; la responsabilità delle persone giuridiche; l'istituzione di organismi specializzati nella lotta alla corruzione; la protezione delle persone che collaborano con le autorità investigative o giudiziarie; la raccolta di prove e la confisca dei proventi. Dopo la ratifica, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) verifica l'attuazione della Convenzione ad opera delle Parti.

La Convenzione Civile¹⁰⁴ sulla Corruzione, adottata nel 1999 ed entrata in vigore nel 2003, mira a rafforzare la cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione, riconosciuta come una forte minaccia allo sviluppo economico e al corretto funzionamento dei mercati¹⁰⁵.

Infine, va sottolineato che la Convenzione si occupa anche della prevenzione della corruzione obbligando gli Stati contraenti a garantire la protezione dei dipendenti che denunciano la corruzione in buona fede alle autorità e a introdurre disposizioni nazionali sulla compilazione dei bilanci e la revisione della contabilità delle aziende.

1.3.5. Il ruolo delle Nazioni Unite

A livello globale, il problema della corruzione è stato inizialmente affrontato attraverso la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale (UNCATOC)¹⁰⁶, adottata nel 2000. Questa convenzione comprendeva varie disposizioni volte a prevenire e combattere la corruzione nel settore pubblico. In particolare, prevedeva la criminalizzazione della corruzione attiva e passiva dei funzionari pubblici e la responsabilità delle persone giuridiche coinvolte.

Oltre all'aspetto repressivo, l'UNCATOC poneva l'accento sulla prevenzione della corruzione, imponendo agli Stati membri di promuovere il concetto di "integrità" tra i funzionari pubblici e raccomandando di garantire l'indipendenza degli organismi incaricati di combattere la corruzione¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption, European Treaty Series - No. 174, Strasbourg, 4.XI.1999.

¹⁰⁵ La Convenzione è divisa in tre capitoli: il primo, "Misure da adottare a livello nazionale", prescrive di prevedere ricorsi efficaci a favore delle persone che hanno subito un danno derivante da un atto di corruzione (con specifiche relative al risarcimento e alle misure cautelari per proteggere le parti); il secondo capitolo, rubricato "Cooperazione internazionale e controllo dell'attuazione" evidenzia l'importanza della cooperazione tra gli Stati membri (per quanto riguarda le notifiche di documenti, l'ottenimento di prove, il riconoscimento di sentenze straniere), affidando il controllo sull'attuazione di queste disposizioni al GRECO; il terzo capitolo, recante "Clausole finali", fornisce alcuni chiarimenti, tra cui la possibilità di proporre emendamenti e di concludere accordi multilaterali tra Stati per rafforzare l'applicazione delle disposizioni contenute nella Convenzione.

¹⁰⁶ United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Adopted by the UN General Assembly: 15 November 2000, by resolution 55/25.

¹⁰⁷ Article 9 of the UNCATOC.

Ma la più grande testimonianza dello sforzo dell'ONU nella lotta alla corruzione come fenomeno transnazionale arriva nel 2003, quando viene adottata la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)¹⁰⁸ che rappresenta il primo accordo globale e lo strumento internazionale più completo nel contrasto alla corruzione.

Il preambolo dell'UNCAC riconosce che la corruzione costituisce una minaccia *“alla stabilità e alla sicurezza delle società, minando le istituzioni e i valori democratici, i valori etici e la giustizia, e mettendo a rischio lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto”* e che *“la corruzione non è più una questione locale, ma un fenomeno transnazionale che colpisce tutte le società e tutte le economie, rendendo essenziale la cooperazione internazionale per prevenirla e combatterla”*.

Ciò che rende unica la Convenzione è il suo approccio olistico, che affronta il problema della corruzione attraverso una combinazione di misure preventive e repressive, tramite il coinvolgimento di tre attori chiave: il settore pubblico, il settore privato e la società civile. Tutti sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale nella lotta contro la corruzione.

L'UNCAC prevede obblighi di attuazione per gli Stati Parte nei seguenti settori: i) Misure preventive¹⁰⁹; ii) Incriminazione, individuazione e repressione¹¹⁰; iii) Cooperazione internazionale¹¹¹; iv) Recupero di beni¹¹²; v) Assistenza tecnica e scambio di informazioni¹¹³.

Proprio in forza del carattere stringente e penetrante degli obblighi convenzionali, l'art. 4 della Convenzione prevede una clausola a tutela della sovranità degli Stati, che viene puntualmente ribadita nelle singole norme della stessa, utilizzando la formula *“conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico”*¹¹⁴.

¹⁰⁸ United Nations Convention against Corruption, Adopted by the UN General Assembly: 31 October 2003, by resolution 58/4.

¹⁰⁹ Chapter II, Preventive measures (Articles 5-14).

¹¹⁰ Chapter III, Criminalization and law enforcement (Articles 15-42).

¹¹¹ Chapter IV, International cooperation (Articles 43-50).

¹¹² Chapter V, Asset recovery (Articles 51-59).

¹¹³ Chapter VI, Technical assistance and information exchange (Articles 60-62).

¹¹⁴ Pertanto, nel conformarsi alle indicazioni della Convenzione, gli Stati dovranno trovare il giusto equilibrio tra il perseguimento dei valori definiti a livello convenzionale e l'esercizio della propria sovranità.

La convenzione, a differenza di qualsiasi altro strumento internazionale precedentemente adottato in questo campo, delinea un ambito di criminalizzazione estremamente ampio¹¹⁵. L'UNCAC, tuttavia, prevede un'incriminazione meramente facoltativa per quanto riguarda l'abuso d'ufficio, la corruzione nel settore privato, il traffico di influenze, l'arricchimento illecito nonché altre fattispecie.

La Convenzione, inoltre, pone un forte accento sulla necessità di cooperare tra gli Stati membri menzionando vari tipi di cooperazione internazionale¹¹⁶.

La Convenzione dedica il Capitolo II alla prevenzione della corruzione, prevedendo numerose misure con finalità preventive¹¹⁷.

La disposizione preventiva fondamentale, sussunta nell'articolo 5 dell'UNCAC, richiede agli Stati parte di adottare un approccio efficace e coordinato alla prevenzione della corruzione. Stabilisce che ogni Stato parte deve: i) sviluppare e implementare o mantenere politiche anticorruzione efficaci e coordinate che incoraggino la partecipazione della società, riflettano il rispetto dello stato di diritto e promuovano un'amministrazione sana e trasparente degli affari pubblici; ii) stabilire e promuovere pratiche efficaci per la prevenzione della corruzione; e iii) valutare periodicamente gli strumenti giuridici e le relative misure amministrative, al fine di determinare la loro adeguatezza per prevenire e combattere la corruzione. Nel perseguire questi obiettivi, l'articolo 5 richiede agli Stati Parte di collaborare

¹¹⁵ Essa, infatti, impone la penalizzazione di un insieme determinato di fattispecie criminali, segnatamente la corruzione di pubblici ufficiali nazionali, la corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche, la sottrazione, l'appropriazione indebita o altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale, il riciclaggio dei proventi del crimine, l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia.

¹¹⁶ La stessa comprende misure come l'estradizione, l'assistenza legale reciproca, la cooperazione nell'applicazione della legge, il trasferimento dei procedimenti penali e le tecniche investigative speciali, come la sorveglianza elettronica o altre forme di sorveglianza e le operazioni sotto copertura.

¹¹⁷ In estrema sintesi, esse riguardano: lo sviluppo e l'attuazione di politiche e pratiche anticorruzione; la presenza di uno o più organismi per l'attuazione delle politiche di prevenzione e per la condivisione delle conoscenze in tema di anticorruzione; la presenza di sistemi adeguati per il reclutamento, l'assunzione e la promozione dei funzionari pubblici; la trasparenza nel finanziamento dei partiti politici e dei candidati; la prevenzione dei conflitti di interesse e l'adozione di codici di condotta per i funzionari pubblici; la possibilità di denunciare i comportamenti corrotti; gli obblighi dichiarativi a carico dei funzionari pubblici; nonché l'applicazione di misure disciplinari adeguate.

La Convenzione richiede anche: l'adozione di sistemi efficaci di gestione degli appalti pubblici, basati sui principi di trasparenza e concorrenza; la gestione responsabile e trasparente delle finanze pubbliche; la garanzia della massima trasparenza nella pubblica amministrazione, compreso l'accesso effettivo alle informazioni; l'integrità e l'indipendenza del sistema giudiziario e delle procure; la prevenzione della corruzione nel settore privato; la promozione della partecipazione della società civile, delle organizzazioni non governative e degli individui nelle attività di contrasto alla corruzione; la prevenzione del riciclaggio di denaro.

tra loro, come anche con le organizzazioni internazionali e regionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure previste dallo stesso articolo.

L'articolo 6 dell'UNCAC richiede invece agli Stati Parte di garantire l'esistenza di uno o più organismi che prevenano la corruzione attuando, vigilando e coordinando le politiche di prevenzione, nonché aumentando e diffondendo le conoscenze sulla prevenzione della corruzione. Questo articolo è strettamente collegato con nonché complementare al precedente articolo 5 sulle politiche e le pratiche di prevenzione della corruzione.

L'articolo 6 non intende riferirsi all'istituzione di un organismo specifico ad un livello specifico¹¹⁸. L'ampia gamma di politiche e misure anticorruzione delineate nel Capitolo II dell'UNCAC non può evidentemente essere attuata in modo efficace da un solo ente. Ciò che è necessario ed è richiesto è piuttosto la capacità di svolgere tutte le funzioni enumerate dall'articolo.

Inoltre, gli Stati Parte sono tenuti a garantire all'organismo o agli organismi non solo l'indipendenza necessaria per svolgere le proprie funzioni, ma anche le risorse necessarie per farlo. Ciò significa che, per essere efficaci, gli Stati parte possono nominare più di una istituzione per attuare le politiche enunciate dall'art. 5. Tuttavia, ove determinati paesi avessero già al proprio interno diversi organismi responsabili per l'attuazione delle funzioni previste dagli articoli 6 e 36¹¹⁹ dell'UNCAC, il coordinamento istituzionale diventa essenziale per assicurare un'attuazione efficace di quanto stabilito dall'articolo 6¹²⁰.

Infine, merita attenzione l'art. 13, che richiede agli Stati di stimolare la partecipazione della società civile (individui, comunità e organizzazioni non governative) nella lotta alla corruzione, promuovendo campagne di informazione, ma soprattutto la trasparenza e la partecipazione ai processi decisionali. Richiedere ai governi di aumentare la trasparenza permette a gruppi che altrimenti non avrebbero la possibilità di partecipare di essere coinvolti nella *governance*, riconoscendo implicitamente che l'intera società ha un ruolo fondamentale nel rendere i governi più responsabili delle proprie azioni.

¹¹⁸ UNODC, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Second Revised Edition 2012, p. 16, par. 43: "Article 6 is not intended to refer to the establishment of a specific agency at a specific level. What is needed is the capacity to perform the functions enumerated by the article".

¹¹⁹ L'art. 36 fa riferimento alle autorità specializzate nella lotta alla corruzione mediante attività di individuazione e repressione.

¹²⁰ UNODC, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, op. cit.

La Convenzione costituisce indubbiamente un modello per l'elaborazione di politiche anticorruzione a livello nazionale e internazionale.

Tuttavia, un'analisi più attenta delle sue disposizioni rivela che alcune di esse non hanno carattere vincolante. Ad esempio, agli Stati parte viene chiesto solo di “considerare” (*shall consider*) la criminalizzazione di determinate fattispecie penali. Inoltre, la maggior parte delle misure preventive non sono obbligatorie. Ad esempio, agli Stati contraenti è richiesto solo di “considerare” l'adozione di misure appropriate per accrescere la trasparenza del finanziamento ai partiti politici (art. 7, par. 3), o l'adozione di sistemi di segnalazione dei whistleblowers (art. 8, par. 4). Analogamente, l'adozione della misura in tema di passaggio di funzionari dal settore pubblico al privato (“pantouflage” o “revolving doors”) è parimenti meramente facoltativa (12, par. 2)¹²¹.

Un'altra importante iniziativa delle Nazioni Unite è rappresentata dalla Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (Agenda 2030)¹²². Sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, l'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto, costituito da 169 *target* o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

Benché gli SDG non siano giuridicamente vincolanti, ci si aspetta che i governi li adottino e creino contesti nazionali adeguati alla loro realizzazione. Il raggiungimento e il successo degli SDG dipenderanno infatti dalle politiche, dai piani e dai programmi di sviluppo sostenibile che ciascun Paese attuerà autonomamente.

Sebbene tutti gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) siano interconnessi e lavorino insieme per creare un ambiente resistente alla corruzione, l'Obiettivo SDG 16 si distingue per il suo esplicito riconoscimento della necessità di combattere la corruzione al fine di *“Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli”*.

¹²¹ Article 12, par. 2: “Measures to achieve these ends may include, inter alia...”

¹²² United Nations, TRANSFORMING OUR WORLD: THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, A/RES/70/1.

La Tabella riporta unicamente i sotto-obiettivi del SDG 16, rilevanti per le politiche anticorruzione e del buon governo.

Obiettivo 16	Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli
16.4	Entro il 2030, ridurre in maniera significativa il finanziamento illecito e il traffico di armi, potenziare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di crimine organizzato
16.5	Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme
16.6	Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti
16.7	Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli
16.10	Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali

1.3.6. I sistemi di monitoraggio e valutazione

L'adozione di strumenti legali internazionali per combattere la corruzione è stato un passo significativo, ma non l'obiettivo finale: la sfida principale era, e continua a essere, quella di assicurare la loro effettiva implementazione.

Per centrare questo obiettivo, le organizzazioni internazionali hanno creato vari meccanismi di monitoraggio per vigilare sulla corretta e tempestiva attuazione delle disposizioni da esse introdotte.

I sistemi di monitoraggio delle organizzazioni internazionali si basano generalmente sulla tecnica di "peer review" (revisione paritaria), che può essere descritta come l'esame e la valutazione sistematica delle prestazioni di uno Stato da parte di altri Stati, con l'obiettivo

finale di aiutare lo Stato esaminato a migliorare le proprie politiche, a adottare le migliori pratiche e a rispettare gli standard e i principi stabiliti¹²³.

La peer review in genere viene effettuata regolarmente, e ogni esercizio di revisione si traduce in un rapporto che valuta i risultati raggiunti, evidenzia le carenze e formula raccomandazioni.

A differenza dei procedimenti giudiziari, l'esito finale di una peer review non è un atto vincolante decisivo o ordinario adottato da un organo superiore. Si può, tuttavia, sostenere che la peer review svolga in parte il ruolo di un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie in quanto incoraggia il dialogo tra Stati, aiutando a chiarire le loro posizioni. Tuttavia, non avendo le caratteristiche di un atto decisivo, essa non comporta mai l'adozione di decisioni punitive o l'applicazione di sanzioni.

L'efficacia della revisione tra pari si basa sull'influenza e sulla persuasione esercitata dai pari durante il processo. Questo effetto è noto come "peer pressure". Il processo di revisione paritaria può dare origine alla pressione tra pari attraverso, ad esempio: un mix di raccomandazioni formali e dialogo informale da parte dei paesi paritari (peer countries); lo scrutinio pubblico, i confronti e, in alcuni casi, persino le classifiche tra paesi; l'impatto di tale processo sull'opinione pubblica nazionale, sulle amministrazioni nazionali e sui responsabili politici.

In conclusione, si può sostenere che la pressione dei pari si traduce in un mezzo di persuasione indiretta che può diventare una forza motrice importante per stimolare lo Stato a cambiare, a raggiungere gli obiettivi e a rispettare gli standard¹²⁴.

Sistema di monitoraggio dell'OCSE

Il sistema di monitoraggio dell'OCSE è gestito dal Gruppo di Lavoro dell'OCSE sulla Corruzione nelle Transazioni Commerciali Internazionali (OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions - WGB), composto da esperti nominati dai governi dei Paesi partecipanti. Istituito nel 1994, il WGB si riunisce quattro volte all'anno al fine di monitorare la conformità dei paesi membri nell'applicazione della Convenzione

¹²³ V., PAGANIF., *Peer Review as a Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*, January 2002 African Security Review 11(4), pp. 15-24.

¹²⁴ JENSEN N.M., MALESKY E.J. *Nonstate Actors and Compliance with International Agreements: An Empirical Analysis of the OECD Anti-Bribery Convention*, International Organization, Volume 72, Issue 1, Winter 2018, pp. 33 – 69.

Anticorruzione dell'OCSE, della Raccomandazione 2021¹²⁵ sull'ulteriore lotta alla corruzione straniera nelle transazioni commerciali internazionali e degli strumenti correlati.

Le Parti della Convenzione sono soggette a una valutazione tra pari; ogni paese valutato viene esaminato da esperti provenienti da diversi paesi del Gruppo di lavoro sulla corruzione. All'attività di monitoraggio vengono applicati processi di valutazione specifici e consolidati che includono anche delle visite in loco per conoscere le opinioni del governo nonché quelle, ad esempio, delle autorità competenti in ambito anticorruzione, delle imprese, dei sindacati e delle ONG.

Il processo di monitoraggio è suddiviso in quattro fasi: i) la prima prevede l'analisi della normativa nazionale e una valutazione della sua adeguatezza nel contrastare la corruzione internazionale¹²⁶; ii) nella seconda fase viene valutata l'effettiva implementazione della normativa esaminata¹²⁷; iii) la terza fase si concentra sull'analisi delle specifiche questioni trasversali, nonché sulle raccomandazioni non attuate, formulate nella fase precedente¹²⁸; iv) la quarta fase, infine, si concentra sull'applicazione della Convenzione e su questioni trasversali adattate alle esigenze specifiche del Paese, oltre che sulle raccomandazioni non attuate relative alle fasi precedenti¹²⁹. Il Paese valutato può fornire le proprie osservazioni, ma non può porre il veto al rapporto di valutazione e alle raccomandazioni¹³⁰.

¹²⁵ OECD Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD/LEGAL/0378, Adopted on 26/11/2009, Amended on: 26/11/2021.

¹²⁶ Questa fase comprende sia autovalutazioni che valutazioni tra pari sotto forma di questionari, ma non prevede una visita in loco da parte del team di revisione.

¹²⁷ Essa comprende un questionario di valutazione e una visita in loco di circa una settimana, effettuata da esperti di due Paesi che fungono da esaminatori principali, con il supporto del segretariato dell'OCSE.

¹²⁸ La Fase 3 è la prima di una serie di fasi di follow-up delle valutazioni effettuate nell'ambito della Fase 2 e si concentra sull'applicazione della Convenzione da parte dei Paesi. Essa esamina se gli Stati conducono indagini sui casi di corruzione e sanzionano gli illeciti finanziari all'estero. La Fase 3 comprende visite in loco e questionari, ma è più mirata e breve della Fase 2.

¹²⁹ La Fase 4 è stata lanciata nel 2016. Continua a concentrarsi sull'applicazione della legge a livello nazionale, ma esamina anche diverse questioni trasversali e specifiche per ogni Paese.

¹³⁰ JONGEN H., Peer review and compliance with international anti-corruption norms: Insights from the OECD Working Group on Bribery, *Review of International Studies* (2021), 47: 3, 331–352.

I rapporti di valutazione sono pubblicati sul sito web dell'OCSE e costituiscono una fonte preziosa di informazioni sulle politiche generali anticorruzione adottate dai Paesi esaminati. Sono molto dettagliati e spesso esaminano singoli casi di corruzione.

Obiettivo del monitoraggio è quello di valutare sia la adeguatezza in astratto della legislazione degli stati membri sia di determinare il livello di applicazione in concreto delle leggi; il WGB elabora poi i parametri per misurare i progressi dei paesi e superare i problemi che si frappongono alla esecuzione dei principi della Convenzione¹³¹.

Sistema di monitoraggio del GRECO

Il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) è stato istituito nel 1999¹³² per monitorare l'osservanza dei Venti Principi Guida e l'attuazione della Convenzione penale, della Convenzione civile sulla corruzione e di due raccomandazioni sui codici di condotta per i funzionari pubblici e sul finanziamento dei partiti politici.

L'obiettivo del GRECO è quello di rafforzare la capacità dei suoi membri di combattere la corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca (peer review) e di pressione tra pari (peer pressure). Il monitoraggio è finalizzato a identificare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, stimolando l'adozione delle necessarie riforme legislative, istituzionali e pratiche¹³³. Il GRECO fornisce inoltre una piattaforma per la condivisione delle migliori pratiche nella prevenzione e nell'individuazione della corruzione.

L'adesione al GRECO, che è un accordo allargato, non è limitata agli Stati membri del Consiglio d'Europa: qualsiasi Stato che abbia partecipato all'elaborazione dell'accordo parziale allargato può aderire notificandolo al Segretario Generale del Consiglio d'Europa¹³⁴.

L'attività di monitoraggio del GRECO comprende due fasi: il ciclo di valutazione (*evaluation round*) e la procedura di conformità.

¹³¹ TYLER A., Enforcing Enforcement: is the OECD anti-bribery Convention's peer review effective? The George Washington International Law Review; Washington Vol. 43, Fasc. 1, (2011): 137-173.

¹³² Council of Europe, Agreement Establishing The Group of States Against Corruption - GRECO - Strasbourg 1999, art. 2.

¹³³ Council of Europe, *Agreement Establishing The Group of States Against Corruption* – GRECO, art.1.

¹³⁴ Inoltre, qualsiasi Stato che diventi Parte delle Convenzioni di diritto penale o civile sulla corruzione aderisce automaticamente al GRECO e alle sue procedure di valutazione.

La fase di valutazione consiste nella raccolta di informazioni mediante questionari, visite *in loco* e incontri con esponenti della società civile. Queste informazioni vengono poi integrate in un rapporto di valutazione che descrive la situazione di ciascuno Stato in termini di conformità alle norme anticorruzione stabilite dal Consiglio d'Europa. I rapporti di valutazione sono esaminati e adottati durante le assemblee plenarie del GRECO, dove possono essere formulate raccomandazioni che richiedono agli Stati di intraprendere attività di adeguamento¹³⁵.

La procedura di conformità riguarda l'attività di adeguamento richiesta allo Stato¹³⁶. In altre parole, in questa fase si verifica se le indicazioni contenute nelle raccomandazioni, adottate al termine del ciclo di valutazione, sono state effettivamente attuate¹³⁷.

I rapporti di conformità contengono una conclusione generale sull'attuazione di tutte le raccomandazioni, con lo scopo di decidere se terminare la procedura di conformità nei confronti di un particolare membro¹³⁸.

Esiste, infine, una procedura speciale basata su un approccio graduale, per trattare con i membri la cui risposta alle raccomandazioni del GRECO è stata giudicata globalmente insoddisfacente¹³⁹.

Sebbene il GRECO non possa imporre sanzioni agli Stati che non si adeguano alle raccomandazioni ricevute, l'impatto del meccanismo di valutazione del Consiglio d'Europa è da considerarsi significativo¹⁴⁰. Gli Stati che scelgono di aderire al GRECO sono infatti

¹³⁵ Il processo di valutazione segue una procedura ben definita, in cui un gruppo di esperti viene nominato dal GRECO per la valutazione di un particolare membro. Dopo la visita in loco, il team di esperti redige una relazione che viene comunicata al Paese in esame per ricevere commenti, prima di essere infine presentata al GRECO per l'esame e l'adozione. Le conclusioni dei rapporti di valutazione possono affermare che la legislazione e la prassi sono conformi - o non conformi - alle disposizioni in esame. Le conclusioni possono portare a raccomandazioni che richiedono un'azione entro 18 mesi o a osservazioni che i membri devono prendere in considerazione ma non sono formalmente tenuti a riferire nella successiva procedura di conformità.

¹³⁶ KICKER R., MÖSTL M., Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights, *Publishing Edition Council of Europe* (7 November 2012).

¹³⁷ La valutazione per stabilire se una raccomandazione è stata attuata in modo soddisfacente, parziale o non è stata attuata affatto, si basa su un rapporto di situazione, accompagnato da documenti di supporto, presentato dal membro sotto esame 18 mesi dopo l'adozione del rapporto di valutazione.

¹³⁸ Council of Europe, Rules of procedure, Greco (2017)13-rev, Strasbourg, 3 November 2022, artt. 22-31.

¹³⁹ *Ibidem*, artt. 32-34.

¹⁴⁰ RAU W., The Group of States against Corruption (GRECO) – Operation and Results from its Current Third Evaluation Round in In: Achathaler, L., Hofmann, D., Pázmány, M. (eds), 2011, pp. 19-36.

consapevoli di sottoporsi a un sistema normativo complesso, che combina *hard law* (Convenzioni) e *soft law* (raccomandazioni). Tuttavia, sistema di valutazione è progettato per guidare lo Stato verso un progressivo adeguamento, in cui la partecipazione attiva dello Stato stesso è fondamentale.

Meccanismo di revisione dell'UNCAC

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione prevede anch'essa un meccanismo di revisione per i suoi firmatari ai sensi del Capitolo VIII della Convenzione¹⁴¹. Tale capitolo è stato aggiunto all'UNCAC durante la terza sessione della Conferenza degli Stati Parte (CoSP)¹⁴² tenutasi a Doha, in Qatar, nel novembre 2009.

Il Meccanismo di revisione valuta le prestazioni degli Stati parte nel perseguire gli obiettivi dell'UNCAC¹⁴³. Oltre alla valutazione, il Meccanismo di revisione assiste gli Stati parte nell'attuazione della Convenzione.

L'intero processo è supervisionato dal Gruppo di revisione dell'attuazione (IRG) che opera sotto l'autorità della CoSP. Il meccanismo di revisione si svolge in cicli, ognuno dei quali si concentra sui rispettivi capitoli dell'UNCAC.

L'obiettivo del primo ciclo di revisione (2010-2015) è stato quello di valutare i progressi, o l'assenza di progressi, compiuti dagli Stati Parte nel perseguire gli obiettivi dei Capitoli III e IV della Convenzione. Il secondo ciclo, iniziato nel 2015 e ora esteso fino al 2024, riguarda i Capitoli II e V (rispettivamente prevenzione della corruzione e recupero dei beni).

¹⁴¹ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>

¹⁴² La Conferenza degli Stati Parte si riunisce con cadenza biennale, per monitorare l'applicazione e l'implementazione della Convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione.

¹⁴³ Il meccanismo di revisione si suddivide in tre fasi: *autovalutazione* (self-assessment), *revisione tra pari* (peer-review) e *relazione* (report). Nella prima fase, gli Stati devono fornire le informazioni necessarie per avviare il processo di verifica dell'applicazione della Convenzione. Dopo aver raccolto le informazioni dallo Stato sottoposto al *meccanismo di revisione* (review mechanism), inizia la vera e propria valutazione. Vengono designati due Stati come revisori: uno dei due deve appartenere alla stessa area geografica dello Stato in esame. Quest'ultimo partecipa attivamente al processo di verifica, fornendo chiarimenti ai revisori e collaborando alla stesura della relazione finale.

Efficacia di tali meccanismi

I meccanismi di monitoraggio sopra analizzati hanno prodotto dei risultati concreti. È importante infatti sottolineare che, sebbene le raccomandazioni dell'OCSE e del GRECO non siano giuridicamente vincolanti, i sistemi di monitoraggio, attraverso la “peer pressure”, spronano i governi nazionali a conformarsi alle raccomandazioni formulate. Un ulteriore vantaggio della “peer review” è che durante il processo i Paesi non solo si scambiano informazioni, ma hanno anche l'opportunità di imparare gli uni dagli altri e di condividere le migliori pratiche.

Si è inoltre osservato che la natura della revisione paritaria, spesso definita come una forma di “soft law”, si rivela più efficace a incoraggiare e migliorare la conformità dei governi agli strumenti internazionali rispetto a un meccanismo di applicazione tradizionale, in quanto può prendere in considerazione gli obiettivi politici di un Paese ed esaminare le sue prestazioni in un contesto storico e politico. Un ulteriore vantaggio di questo approccio è rappresentato dalla trasparenza dei risultati delle revisioni, che sono accessibili al pubblico. In tal modo, le organizzazioni non governative e i media possono esaminare le azioni dei governi nazionali e aumentare la pressione per promuovere maggiori sforzi nella lotta alla corruzione.

Come si vedrà nel capitolo successivo, meccanismi di monitoraggio parzialmente diversi sono stati introdotti dall'UE con l'intento di monitorare gli sforzi degli Stati membri nell'implementazione delle politiche anticorruzione.

1.4. Conclusioni

Il dibattito intorno alla definizione della corruzione, che apre questo capitolo, ci aiuterà a comprendere le ragioni dell'UE nella scelta di adottare una definizione ampia di corruzione e, conseguentemente, di individuarne il relativo ambito di azione.

Ampio spazio è poi assegnato all'evoluzione della cooperazione internazionale e al ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali, che hanno reagito alla corruzione in base ai loro obiettivi specifici e al loro mandato. Inizialmente, è stato adottato un approccio limitato, affrontando la corruzione principalmente come un ostacolo al commercio internazionale e all'accesso ai mercati. Nel corso del tempo, tuttavia, la cooperazione internazionale si è confrontata con la corruzione intesa in senso più ampio, identificandola come una grave minaccia alla crescita economica e alla stabilità politica.

Fin dall'inizio, le organizzazioni internazionali hanno riconosciuto l'importanza di affrontare la corruzione non solo attraverso azioni repressive basate sul diritto penale, ma anche attraverso l'adozione di misure di carattere preventivo. L'OCSE, il Consiglio d'Europa e le

Nazioni Unite hanno tutti adottato delle strategie anticorruzione che pongono un'attenzione significativa sulla prevenzione.

L'esperienza internazionale dimostra anche l'estrema importanza di disporre di meccanismi di monitoraggio adeguati a valutare l'attuazione degli strumenti anticorruzione a livello nazionale. In alcuni Paesi, questi meccanismi hanno aumentato in modo sostanziale l'implementazione di raccomandazioni altrimenti non vincolanti.

Tuttavia, è importante altresì notare che l'aumento delle Convenzioni ha reso necessaria una maggiore collaborazione tra le diverse organizzazioni internazionali coinvolte nel contrasto alla corruzione. Da un lato, è fondamentale sottolineare l'importanza di meccanismi di valutazione efficaci come il GRECO e il WGB, che si distinguono per la loro affidabilità, concretezza e partecipazione. Dall'altro lato, è altrettanto cruciale affermare con fermezza la necessità di coordinare tali meccanismi in modo adeguato, al fine di evitare duplicazioni inutili tra le varie iniziative anticorruzione esistenti a livello internazionale.

Infine, si sottolinea come la finalità perseguita da questo capitolo è soprattutto quella di fornire una solida base informativa, alla luce della quale esaminare le politiche anticorruzione dell'Unione Europea, con particolare riguardo agli aspetti preventivi.

CAPITOLO SECONDO

Le politiche dell'UE di prevenzione della corruzione

2.1 Premessa

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione tenuto a settembre 2022, la Presidente von der Leyen aveva sottolineato la necessità di un'azione decisa per rinnovare l'impegno della Commissione europea nella lotta alla corruzione in tutte le sue diverse manifestazioni. A tal fine la Presidente aveva annunciato la presentazione di nuove misure per aggiornare il quadro legislativo anticorruzione dell'Unione e l'inclusione dei casi di corruzione nel regime sanzionatorio in materia di diritti umani, al fine di proteggere i valori dell'UE all'estero¹⁴⁴.

In seguito a tale impegno, la Commissione ha presentato il 3 maggio 2023 un pacchetto di nuove proposte volte a prevenire e a contrastare la corruzione sia all'interno che oltre i confini dell'Unione europea.

Prima di passare a esaminare il contenuto di tali proposte, è doveroso sottolineare che la finalità del presente capitolo è quella di analizzare le misure e le disposizioni che presentano un carattere preventivo. Non verranno, conseguentemente, approfondite le disposizioni di tipo repressivo.

A tal proposito vengono considerate le iniziative volte a intensificare l'azione di prevenzione della corruzione illustrate nella Comunicazione sulla lotta alla corruzione e le disposizioni della proposta di Direttiva relative alla prevenzione della corruzione (art. 3), agli organismi specializzati nella prevenzione della corruzione (art. 4) e alla rete dell'UE contro la corruzione – EU network against corruption (art. 25).

¹⁴⁴ Estratto del discorso: ... *“Oggi vorrei anche soffermarmi sulla corruzione in tutti i suoi aspetti: agenti stranieri che tentano di influenzare il nostro sistema politico, imprese e fondazioni sospette che abusano del denaro pubblico. Se vogliamo risultare credibili quando chiediamo ai paesi candidati di rafforzare le loro democrazie, dobbiamo eliminare la corruzione anche all'interno dell'Unione. Per questo motivo il prossimo anno la Commissione presenterà misure per aggiornare il nostro quadro legislativo di lotta alla corruzione... Proporremo inoltre di includere la corruzione nel regime di sanzioni in materia di diritti umani, il nostro nuovo strumento per proteggere i valori dell'UE all'estero. La corruzione erode la fiducia nelle nostre istituzioni; dobbiamo quindi combatterla con tutta la forza della legge”*.

Per l'intero discorso, v., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_22_5493

Infine, il capitolo esamina la proposta della Commissione per la creazione di un Organismo Etico interistituzionale, che mira a stabilire norme comuni sui requisiti etici nelle istituzioni dell'UE nonché il Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo.

2.2 La definizione di corruzione dell'UE

Il Parlamento europeo ha fornito la sua prima definizione di corruzione nel 1995 descrivendola come "il comportamento di persone con responsabilità pubbliche o private che non adempiono ai loro doveri perché è stato loro concesso o offerto, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o di altro tipo in cambio di azioni o omissioni nello svolgimento delle proprie funzioni"¹⁴⁵.

Nella sua prima comunicazione sulla politica dell'UE contro la corruzione, nel 1997, la Commissione ha chiarito questo concetto, affermando che la corruzione si riferisce a "qualsiasi abuso di potere o scorrettezza nel processo decisionale causato da qualche incentivo o vantaggio indebito"¹⁴⁶.

In seguito, nel 2003, la Commissione ha perfezionato il concetto di corruzione a livello europeo come "abuso di potere al fine di ottenere un vantaggio privato"¹⁴⁷ (nella versione inglese: *abuse of power for private gain*), dichiarando esplicitamente che questa definizione abbraccia sia il settore pubblico che quello privato.

¹⁴⁵ V., A4-0314/95 Resolution on combating corruption in Europe, Official Journal C 017 , 22/01/1996 P. 0443, 1. *Defines corruption as the behaviour of persons with public or private responsibilities who fail to fulfil their duties because a financial or other advantage has been granted or directly or indirectly offered to them in return for actions or omissions in the course of their duties;* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51995IP0314>

¹⁴⁶ V., Commission (EC), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union Policy Against Corruption*, COM(97) 192 final, 4. Corruption relates to any abuse of power or impropriety in the decision making process brought about by some undue inducement or benefit, p. 1b, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0192:FIN:EN:PDF>

¹⁴⁷ V., Commissione (CE), Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo sulla "Politica globale dell'UE contro la corruzione", COM (2003) 317 definitivo, p. 6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0317&from=FR>

È importante sottolineare che, per quanto riguarda la definizione di corruzione, l'UE è stata all'avanguardia¹⁴⁸. A differenza delle definizioni utilizzate da altre organizzazioni internazionali, che ponevano al centro il settore pubblico, la definizione di corruzione dell'UE, sin dalla sua prima formulazione nel 1995, includeva sia il settore pubblico che quello privato.

La Commissione ha sottolineato di non voler adottare le definizioni tradizionali seguite dalla Banca Mondiale e dalla principale organizzazione non governativa in questo settore, Transparency International, che consideravano la corruzione come “l'abuso della propria posizione pubblica per un vantaggio privato” (*abuse of public office for private gain*)¹⁴⁹.

Nel corso del tempo, Transparency International ha anche adottato una definizione più ampia di corruzione come “l'abuso del potere affidato per un guadagno privato” (*abuse of entrusted power for private gain*), per includere il settore privato.

La definizione della Banca Mondiale, tuttavia, rimane volutamente limitata al settore pubblico, in quanto tale istituzione concede prestiti principalmente ai governi e sostiene politiche, programmi e progetti governativi¹⁵⁰.

2.3 L'attuale quadro anticorruzione

Ai sensi dell'Art. 67, paragrafo 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), l'UE si adopera per garantire un elevato livello di sicurezza, anche attraverso la prevenzione e la lotta contro il crimine e il ravvicinamento delle leggi penali.

L'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE include la corruzione tra le aree di criminalità particolarmente grave con una dimensione transfrontaliera, conferendo quindi all'UE poteri legislativi per regolamentarla in alcuni casi.

Nel complesso, il quadro dell'UE per la lotta alla corruzione è così composto: i) *acquis* dell'UE in materia di anticorruzione, che comprende due misure legislative specificamente

¹⁴⁸ V., in tal senso, SZAREK-MASON, P., *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, Cambridge University Press, 2010, p. 7.

¹⁴⁹ Secondo Holmes, la definizione utilizzata da Transparency International, almeno fino al 2012, era ‘abuse of public office for private gain’, successivamente modificata in ‘abuse of entrusted power for private gain’, *Corruption, A very Short Introduction*, op. cit., p. 2.

¹⁵⁰ V., World Bank, *Helping Countries Combat Corruption, The Role of the World Bank*, The World Bank, 1997, pp. 8-9, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-The-Role-of-the-World-Bank.pdf>

incentrate sulla corruzione nei settori pubblico¹⁵¹ e privato¹⁵², rispettivamente, e altre direttive che includono disposizioni anticorruzione relative a una varietà di settori (come gli appalti pubblici¹⁵³, l'antiriciclaggio¹⁵⁴, la frode¹⁵⁵ o il congelamento e la confisca dei beni¹⁵⁶ e il whistleblowing¹⁵⁷); ii) organismi e strumenti che supportano l'azione dell'UE nel contrasto

¹⁵¹ Convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale n. C 195 del 25/06/1997 pag. 0002 – 0011.

¹⁵² Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003F0568>

¹⁵³ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

¹⁵⁴ La direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, che configura la corruzione come reato presupposto del riciclaggio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1673&from=de>

¹⁵⁵ La direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, tra cui la corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=EN>

¹⁵⁶ Direttiva 2014/42/UE sul congelamento e la confisca di strumenti e proventi di reato <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042&from=LT>

¹⁵⁷ Direttiva 2019/1937/UE sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>

alla corruzione¹⁵⁸; iii) altri strumenti e iniziative non legislative¹⁵⁹ riguardanti la lotta alla corruzione¹⁶⁰.

2.4 Il pacchetto anticorruzione dell'UE

Il pacchetto anticorruzione include innanzitutto una comunicazione sulla lotta alla corruzione all'interno dell'UE¹⁶¹. Questo documento offre un quadro della normativa e delle politiche anticorruzione attualmente in vigore, esamina le sfide con cui confrontarsi e contempla possibili miglioramenti per le future iniziative dell'UE in questa materia.

In secondo luogo, la Commissione propone una direttiva volta a rafforzare la lotta alla corruzione attraverso una triplice azione: i) prevenire la corruzione e creare una cultura dell'integrità; ii) armonizzare le definizioni dei reati e le relative sanzioni; iii) garantire l'efficacia delle indagini e del perseguimento della corruzione¹⁶².

¹⁵⁸ V., in tal senso, Regolamento (UE) 2017/1939 che istituisce la Procura europea (EPPO); Decisione 1999/352/CE che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF); Regolamento (UE) 2016/794 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol); Regolamento (UE) 2018/1727 recante l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

¹⁵⁹ V., per un approfondimento, SENDEN, L., *Soft Law in European Community Law* (Modern Studies in European Law) Oxford and Portland Oregon 2004, pp. 118-224. L'autrice propone una classificazione degli atti di *soft law* (ovvero "rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects") nel contesto comunitario utilizzando come criterio distintivo la funzione primaria svolta dall'atto. Vengono così enunciate tre categorie: alla prima appartengono gli atti preparatori e informativi, come libri bianchi e libri verdi adottati dalla Commissione; la seconda comprende gli atti che fungono da ausilio nell'interpretazione del diritto dell'Unione, come le comunicazioni; la terza riguarda gli atti di orientamento per facilitare la cooperazione tra gli Stati membri.

¹⁶⁰ Strategia dell'Unione Europea per la Sicurezza 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>; Strategia dell'UE per affrontare il crimine organizzato 2021-2025 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0170> Piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali (EMPACT) 2022-2025 <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-fight-against-crime/> ; le Relazioni annuali sullo Stato di diritto https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en .

¹⁶¹ COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sulla lotta contro la corruzione, JOIN/2023/12 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023JC0012>

Inoltre, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, con il sostegno della Commissione, propone di integrare il quadro sanzionatorio esistente della politica estera e di sicurezza comune (PESC)¹⁶³ con l'istituzione di un apposito regime di sanzioni UE al fine di perseguire i casi di corruzione più rilevanti a livello globale, indipendentemente da dove vengano perpetrati.

2.5 La Comunicazione sulla lotta contro la corruzione

La Comunicazione congiunta, presentata dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, e indirizzata al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, evidenzia anzitutto gli effetti negativi della corruzione¹⁶⁴, quantificando i costi da essa arrecati all'economia dell'UE in almeno 120 miliardi di € all'anno¹⁶⁵.

Sottolinea, inoltre, come una lettura superficiale degli indici globali di corruzione, che posizionano molti Stati membri dell'UE tra i paesi meno corrotti a livello mondiale, potrebbe indurre a sottovalutare il problema. A riprova di ciò rinvia a quanto rimarcato anche nelle Relazioni sullo Stato di diritto, pubblicate annualmente dalla Commissione¹⁶⁶, secondo le quali persistono questioni critiche in numerosi Stati membri e la corruzione rimane una delle

¹⁶² Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM/2023/234 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0234>.

¹⁶³ Politica estera e di sicurezza comune: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_it.

¹⁶⁴ Sul punto si rinvia al Capitolo I.

¹⁶⁵ La stima si basa sui lavori di istituzioni e organismi specializzati, quali la Camera di commercio internazionale, Transparency International, il Global Compact delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale e Clean Business is Good Business, secondo cui la perdita di ricchezza economica dovuta alla corruzione è pari al 5 % del PIL a livello mondiale. Un'altra stima indica che nell'UE i costi della corruzione sono compresi tra 179 e 990 miliardi di EUR l'anno (studio "The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption" di RAND Europe, 2016: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA\(2016\)558779](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2016)558779)).

¹⁶⁶ V., Relazione sullo Stato di diritto 2023, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3631

principali fonti di preoccupazione per i cittadini dell'UE, come dimostrato dai dati dell'Eurobarometro¹⁶⁷.

Conseguentemente, l'obiettivo dichiarato è quello di rafforzare l'efficacia delle misure preventive e di contrasto alla corruzione attraverso un approccio strategico più ampio. Questo implica l'integrazione delle azioni già in corso con lo sviluppo di nuovi strumenti, sia a livello dell'UE che degli Stati membri. Allo stesso tempo si assume l'impegno di combattere la corruzione anche al di fuori dei confini dell'Unione e a livello globale.

L'azione che si cerca di promuovere dovrà pertanto essere inclusiva, partecipativa e olistica, richiedendo uno sforzo congiunto a livello unionale, nazionale, regionale e locale, che coinvolga le autorità pubbliche, la società civile, il settore privato nonché le organizzazioni internazionali.

Al fine di conseguire la massima efficacia, la Commissione intende sviluppare la nuova strategia sulla base di un solido consenso e di un'ampia consultazione, in particolare con il Parlamento europeo e gli Stati membri; dovrà inoltre essere accompagnata da obiettivi specifici e misurabili, da un bilancio chiaro e da responsabilità ben definite¹⁶⁸.

2.5.1 Il nuovo approccio anticorruzione

Il nuovo approccio strategico proposto dalla Commissione assegna un ampio spazio all'azione preventiva: nella Comunicazione si evidenzia infatti che le politiche anticorruzione davvero efficaci si fondano spesso su misure volte a potenziare la trasparenza, promuovere l'etica e l'integrità, nonché a regolamentare contesti critici quali il conflitto di interessi, l'attività di lobbying e il fenomeno delle porte girevoli.

Le linee di lavoro tratteggiate nel documento includono sia misure esistenti che nuove proposte e si sostanziano attraverso le seguenti attività: i) aggiornamento periodico delle

¹⁶⁷ Come anche dimostrano i dati pubblicati il 10 luglio 2023 dall'Eurobarometro i cittadini e le imprese sono sempre più scettici riguardo agli sforzi nazionali per combattere la corruzione. Nello specifico, il 70% dei cittadini europei, e il 65% delle imprese, ritengono che la corruzione sia diffusa nel proprio Paese e solo il 30% dei cittadini è dell'opinione che gli sforzi del proprio governo per combattere la corruzione siano efficaci. Per un approfondimento v.: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>

¹⁶⁸ Si riporta il relativo passaggio della Comunicazione sul punto: " *To be effective, this needs to be developed on a strong foundation of consensus and broad consultation, in particular with the European Parliament and Member States. It also needs to be accompanied by specific and measurable objectives, clear-cut budget and staffing and well-defined responsibilities* "; p. 3.

disposizioni di carattere preventivo contenute nella normativa UE, trasversale e settoriale; ii) inclusione delle misure di prevenzione della corruzione nello sviluppo di politiche e programmi nuovi, anche attraverso la mappatura dei rischi; iii) rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri e l'UE attraverso l'istituzione della Rete UE contro la corruzione; iv) sostegno dell'UE alle riforme anticorruzione nazionali; v) promozione della cultura dell'integrità estesa a tutta la società; vi) inclusione delle politiche anticorruzione nell'azione esterna dell'UE.

i) Aggiornamento periodico delle disposizioni di carattere preventivo contenute nella normativa UE

Con riferimento alle disposizioni sulla trasparenza nella normativa fiscale gli aggiornamenti hanno riguardato la cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione diretta¹⁶⁹ e in quello dell'imposta sul valore aggiunto¹⁷⁰. Le modifiche mirano a potenziare la condivisione di informazioni tra gli Stati membri contribuendo a rilevare casi di corruzione prima dell'avvio delle indagini preliminari nell'ambito del procedimento penale.

La direttiva antiriciclaggio dell'UE è stata parimenti riveduta più volte¹⁷¹ al fine di introdurre l'obbligo di tenuta dei registri dei titolari effettivi delle società e di altre persone giuridiche¹⁷². Questi registri giocano un ruolo cruciale nell'identificare i potenziali conflitti di interesse, segnalare casi di corruzione e agevolare le indagini sui flussi finanziari illeciti. Va ulteriormente sottolineato che la direttiva svolge anche una rilevante funzione preventiva,

¹⁶⁹ V. Direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e successive modificazioni. È attualmente in discussione un'ulteriore proposta di modifica della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale ("DAC8" — COM (2022)707).

¹⁷⁰ Il regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto ha istituito Eurofisc, rete di Stati membri per la lotta contro le frodi transfrontaliere in materia di IVA, in grado di richiedere informazioni all'OLAF e a Europol. Come annunciato nel piano d'azione per una fiscalità equa e semplice, si prevedono ulteriori miglioramenti nella cooperazione tra autorità fiscali e istituzioni e organi dell'UE.

¹⁷¹ Direttiva 2015/849 del 20 maggio 2015, modificata dalla direttiva 2018/843 del 30 maggio 2018, integrata dalla direttiva (UE) 2018/1673, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale.

¹⁷² La raccolta dei dati dei titolari effettivi è stata resa obbligatoria, anche a fini di controllo e verifica, in alcuni atti di base, come il regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (art. 22).

poiché impone ai soggetti obbligati del settore privato di condurre una rigorosa verifica della clientela nei casi in cui emergano rischi significativi, ad esempio in relazione a persone politicamente esposte¹⁷³.

Anche la normativa posta a tutela degli interessi finanziari dell'UE è costantemente monitorata al fine di potenziarne gli aspetti preventivi. Il regolamento finanziario dell'UE¹⁷⁴ prevede infatti importanti misure preventive in materia di trasparenza, appalti pubblici, concessione di finanziamenti. Tra queste, le disposizioni volte a evitare i conflitti di interesse sono state oggetto di una successiva comunicazione della Commissione finalizzata a chiarirne l'ambito di applicazione¹⁷⁵. Inoltre, una recente proposta di revisione del regolamento finanziario¹⁷⁶ mira ad accrescere la qualità dei dati relativi ai beneficiari dei finanziamenti dell'UE, compresi i titolari effettivi. Il raggiungimento di tale obiettivo avverrebbe attraverso l'obbligo di utilizzare un sistema informatico integrato unificato per l'estrazione dei dati e l'implementazione di un sistema di punteggio di rischio fornito dalla Commissione.

ii) *Inclusione delle misure di prevenzione della corruzione nello sviluppo di politiche e programmi nuovi*

Nel contesto della Comunicazione, si sottolinea l'importanza di integrare le misure anticorruzione nell'elaborazione delle politiche sia interne che esterne dell'UE, stante la duplice funzione che le stesse svolgono: la prima è quella di colmare eventuali lacune nei testi normativi grazie, ad esempio, alla previsione di disposizioni sulla trasparenza che riducono obiettivamente gli spazi in cui la corruzione potrebbe prosperare; la seconda è quella di assicurare che tutti coloro che sono responsabili dell'attuazione di tali politiche operino in linea con i principi fondamentali di integrità, trasparenza e responsabilità.

¹⁷³ Ai sensi della normativa antiriciclaggio, per "persona politicamente esposta" ("*politically exposed person*" PEP) si intende una persona fisica che occupa o ha occupato un'importante carica pubblica.

¹⁷⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.

¹⁷⁵ V. Comunicazione della Commissione recante "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario", (2021/C 121/01).

¹⁷⁶ V. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione), COM (2022) 223 final.

A conferma di ciò, nell'ambito della prossima iniziativa per la difesa della democrazia, la Commissione presenterà una normativa sulla trasparenza della rappresentanza di interessi stranieri, al fine di limitare il rischio di ingerenze occulte nei processi democratici a livello dell'UE e degli Stati membri¹⁷⁷.

Relativamente alle misure anticorruzione da considerare nell'adozione di future normative o programmi, la Commissione riconosce l'importante contributo offerto dalle organizzazioni internazionali, quali il Consiglio d'Europa (GRECO), l'OCSE e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) nell'elaborazione delle stesse¹⁷⁸.

Tuttavia, sottolinea anche l'importanza di considerare la specificità del contesto europeo e la conseguente necessità di adattare tali misure alle realtà dei singoli Stati membri, come testimoniato dalle diverse raccomandazioni formulate nelle relazioni sullo Stato di diritto.

iii) Rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri e l'UE attraverso l'istituzione della Rete UE contro la corruzione

La collaborazione e lo scambio di esperienze, insieme al costante dialogo tra gli Stati membri e l'UE riguardo alla elaborazione e all'attuazione di riforme e strumenti anticorruzione, sono fondamentali per il successo di tali iniziative.

Attraverso l'istituzione della Rete UE contro la corruzione, la Commissione intende dare un nuovo impulso all'opera di prevenzione della corruzione in tutta l'UE.

La rete sarà incaricata di sviluppare buone pratiche in aree di interesse comune e di procedere ad una raccolta più sistematica di dati rilevanti, per meglio sviluppare le future iniziative di prevenzione della corruzione e per monitorarne l'efficacia.

Oltre ai rappresentanti delle forze dell'ordine e delle autorità pubbliche, la rete includerà altre parti interessate, come professionisti, esperti, ricercatori, e rappresentanti della società civile e delle organizzazioni internazionali.

¹⁷⁷ L'iniziativa mira a introdurre requisiti comuni in materia di trasparenza e responsabilità per quanto riguarda le ingerenze occulte da parte di paesi terzi, a contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e a proteggere la sfera democratica dell'UE da influenze straniere occulte. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Trasparenza-in-materia-di-ingerenze-occulte-da-parte-di-paesi-terzi_it

¹⁷⁸ Sul punto si rinvia al Capitolo I.

Uno dei primi compiti della nuova rete dell'UE contro la corruzione sarà quello di identificare e mappare i settori maggiormente esposti al rischio corruttivo entro il 2024. Questa iniziativa sarà condotta dalla Commissione in stretta collaborazione e consultazione con gli Stati membri, e rappresenterà un elemento cruciale nella formulazione delle future iniziative anticorruzione dell'UE.

La corruzione può infatti infiltrarsi in qualsiasi settore o ambito di attività, ma alcuni settori sono particolarmente vulnerabili a causa della gestione di ingenti fondi pubblici o dell'accesso a permessi o a servizi essenziali. Tra questi figurano la sanità, i trasporti, l'edilizia, la gestione dei rifiuti, il settore aerospaziale e la difesa, l'agricoltura, l'alimentazione, il lavoro e la protezione sociale. Inoltre, situazioni in cui gli investimenti pubblici aumentano in modo significativo possono parimenti creare nuovi rischi correlati alla corruzione.

Tra gli esempi di interventi necessari nei settori emergenti ci sono i programmi che riguardano la concessione di soggiorni e cittadinanze agli investitori, noti come programmi dei "visti d'oro" o dei "passaporti d'oro".

La Commissione ha sollevato diverse criticità su tali programmi in quanto possono essere utilizzati per occultare reati finanziari, tra cui la corruzione attiva e passiva¹⁷⁹.

La stessa ritiene che i programmi di cittadinanza per investitori, in cui la cittadinanza di uno Stato membro e, quindi, dell'Unione, viene concessa sistematicamente in cambio di pagamenti o investimenti prefissati, senza un reale legame con lo Stato membro che la concede, violino il diritto dell'Unione. Di conseguenza, la Commissione ha adottato delle misure nei confronti degli Stati membri che offrono tali programmi¹⁸⁰.

Un altro esempio di settore ad alto rischio, identificato relativamente di recente, è lo sport. In questo settore, gruppi della criminalità organizzata cercano di ottenere profitti truccando incontri e gare attraverso atti di corruzione ed estorsione.

¹⁷⁹ V. Relazione della Commissione sui Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea, COM (2019) 12 final.

¹⁸⁰ V. Commission Recommendation of 28.3.2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes, C (2022) 2028 final.

Anche il traffico di beni culturali è un fenomeno complesso che solo in tempi relativamente recenti ha cominciato a essere percepito e affrontato dalla Commissione come un settore esposto ad alto rischio corruttivo: il piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali del dicembre 2022¹⁸¹ offre all'UE e agli Stati membri un quadro globale per promuovere la prevenzione, l'accertamento di tale fenomeno e la relativa risposta repressiva.

iv) Sostegno dell'UE alle riforme anticorruzione nazionali

La corruzione può assumere diverse forme e le attività in cui si sostanzia variano da uno Stato membro all'altro, sia a livello nazionale che locale. Sebbene sia fondamentale stabilire regole, norme e buone prassi comuni per contrastare il fenomeno corruttivo, è essenziale tuttavia che le scelte politiche rispondano alle necessità specifiche di ciascuno Stato membro.

A tali esigenze risponde la Relazione annuale sullo Stato di diritto che si propone di monitorare gli sviluppi dell'apparato legislativo, strategico, istituzionale e operativo nei quattro settori di interesse, ovvero l'amministrazione della giustizia, il quadro nazionale anticorruzione, la libertà dei media, e altre questioni legate al bilanciamento dei poteri a livello istituzionale.

A partire dall'edizione del 2022, le relazioni annuali includono anche raccomandazioni specifiche rivolte a ciascuno Stato membro in ognuno dei quattro settori, con l'obiettivo di sostenere i loro sforzi di riforma e di facilitare l'identificazione di criticità o buone pratiche.

La quarta relazione annuale sullo Stato di diritto¹⁸² evidenzia che, sebbene il 65% delle raccomandazioni formulate l'anno precedente agli Stati membri siano state accolte in tutto o in parte, permangono tuttavia preoccupazioni di tipo sistemico nei meccanismi anticorruzione nazionali. L'evoluzione registrata nell'arco di un solo anno è comunque significativa, considerati i tempi lunghi delle riforme volte a migliorare il quadro dello Stato di diritto.

¹⁸¹ V. Communication from the Commission on the EU Action Plan against Trafficking in Cultural Goods, COM (2022) 800 final.

¹⁸² 2023 Rule of law report: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en

In aggiunta a quanto sopra analizzato, occorre considerare anche le iniziative delineate nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, direttamente volte a potenziare o consolidare il quadro nazionale anticorruzione come anche le relazioni del "semestre europeo"¹⁸³, che includono la valutazione dei rischi economici associati alla corruzione e, inoltre, forniscono raccomandazioni specifiche per Paese al fine di mitigare tali rischi.

v) ***Promozione della cultura dell'integrità estesa a tutta la società***

La Commissione si prefigge il chiaro obiettivo di promuovere e diffondere una cultura di intolleranza verso la corruzione, creando una conoscenza condivisa del fenomeno, rendendo consapevoli i cittadini degli strumenti esistenti al fine di prevenire o denunciare fenomeni corruttivi, facendo entrare la "lotta alla corruzione" nel bagaglio culturale della società.

La promozione di questi valori rappresenta una componente complementare e tuttavia cruciale della nuova strategia anticorruzione, che richiederà un'azione su numerosi fronti: la Commissione darà la priorità alle campagne di sensibilizzazione e ai programmi di educazione civica, oltre a mappare le vigenti possibilità di finanziamento unionale a favore delle iniziative anticorruzione, al fine di aumentarne visibilità e coerenza e migliorarne l'impatto.

vi) ***Inclusione delle politiche anticorruzione nell'azione esterna dell'UE***

L'integrazione delle politiche anticorruzione nell'azione esterna dell'UE rappresenta una componente fondamentale del suo agire, diretto a sostenere – a livello globale - riforme giuridiche e politiche volte a istituire autorità anticorruzione e organismi di vigilanza, a promuovere norme rigorose in materia di integrità e trasparenza e a rafforzare il ruolo di "guardiano dell'anticorruzione" della società civile, degli informatori, dei difensori dei diritti umani e dei media indipendenti¹⁸⁴.

Nuove sanzioni PESC per contrastare la corruzione

Nel contesto della Comunicazione congiunta, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (PESC), con il sostegno della Commissione, ha annunciato

¹⁸³ V. The European Semester: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_en

¹⁸⁴ V. art. 21 TUE.

l'intenzione di presentare al Consiglio una proposta di regolamento volto a istituire un sistema di sanzioni PESC per colpire i casi di corruzione sistemica nei paesi terzi, qualora essi incidano o rischino di incidere sui valori e gli interessi fondamentali dell'UE o su altri obiettivi della PESC, come il sostegno alla democrazia e allo Stato di diritto.

Fin qui, il regime di sanzioni PESC è stato progettato col solo fine di consentire all'UE di affrontare il problema della corruzione in due paesi terzi specifici. Tuttavia, l'introduzione di un quadro tematico trasversale sulla corruzione, che non sia limitato a una particolare area geografica, apporterebbe una maggiore flessibilità alla gamma di strumenti a disposizione dell'Unione per l'applicazione delle sanzioni.

L'anticorruzione al centro del processo di allargamento

La lotta alla corruzione rappresenta un elemento centrale nelle politiche di allargamento, e il progresso dei paesi candidati verso l'adesione all'UE è fortemente influenzato dalle riforme anticorruzione che adottano.

Il monitoraggio periodico delle politiche anticorruzione e delle relative riforme nel quadro del "pacchetto allargamento" annuale comporta un'analisi approfondita del progresso compiuto in ciascun paese candidato e potenziale candidato, come anche delle indicazioni sulle future riforme. La Commissione esamina attentamente il quadro legislativo e istituzionale relativo sia alla prevenzione che alla repressione della corruzione, mettendo in evidenza i risultati concreti ottenuti tramite indagini proattive, procedimenti giudiziari e sentenze, soprattutto per quanto concerne la corruzione di alto livello.

2.6 La proposta di Direttiva Anticorruzione

Lo strumento più rilevante e innovativo del “pacchetto” appare comunque essere la proposta di direttiva anticorruzione¹⁸⁵ attraverso la quale la Commissione europea intende introdurre un quadro giuridico organico dell'UE in materia di lotta contro la corruzione, vincolando gli Stati membri all'adozione di un complesso di disposizioni relative a tre profili: le misure per la prevenzione della corruzione; l'armonizzazione minima di un'ampia serie di fattispecie di reato riconducibili al fenomeno corruttivo; gli strumenti per rafforzare la cooperazione nelle relative attività di contrasto.

¹⁸⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio. COM (2023) 234 final.

La Commissione giustifica l'intervento legislativo rilevando che il quadro normativo europeo in materia è attualmente frammentato e parziale, essendo riconducibile ad atti che riguardano specifici aspetti del fenomeno, quali la corruzione nel settore privato, quella nella quale sono coinvolti funzionari dell'UE o dei suoi Stati membri, la tutela degli interessi finanziari dell'UE contro le frodi, il riciclaggio. Sottolinea inoltre come la lotta alla corruzione è essenziale sia per salvaguardare i valori dell'Unione europea e l'efficacia delle politiche dell'UE, sia per tutelare lo Stato di diritto e la fiducia dei cittadini nei governanti e nelle istituzioni pubbliche.

La base giuridica della proposta in esame si fonda sugli articoli 83, paragrafi 1 e 2, e sull'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), del Trattato sul funzionamento dell'UE¹⁸⁶.

L'articolo 83, paragrafo 1, include la corruzione tra i reati che presentano una dimensione transnazionale, per i quali Parlamento europeo e Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione delle fattispecie e delle relative sanzioni, adottando direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Il paragrafo 2 dell'articolo 83 afferma la competenza dell'UE a stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni anche nei settori di intervento dell'UE oggetto di misure di armonizzazione, se ciò si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in tali settori¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene nel proprio Parere (C/2024/886) che la Commissione dovrebbe prendere in considerazione — per la direttiva — una base giuridica più ampia di quella indicata e si chiede perché la Commissione abbia individuato solo gli articoli 82 e 83 del TFUE come base giuridica per la proposta di direttiva: tali articoli riguardano le misure repressive e quelle in materia di cooperazione giudiziaria tra le autorità nazionali e tra queste e le agenzie dell'Unione, ma la cooperazione di polizia (di cui all'articolo 24 della direttiva) si basa sull'articolo 87 TFUE. Inoltre, le disposizioni della proposta di direttiva incentrate sulla prevenzione della corruzione prevedono misure che incidono sul diritto amministrativo degli Stati membri e non sul loro diritto penale: pertanto il CESE si chiede perché la Commissione non abbia individuato come base giuridica utile anche l'articolo 84 del TFUE, secondo cui il Parlamento e il Consiglio «possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità»: misure la cui portata può estendersi al di là della sfera penale, proprio perché sono dirette alla prevenzione. Gli articoli 84 e 87, paragrafo 2, del TFUE utilizzano il termine «misure», che devono essere stabilite dai legislatori: ciò significa che la direttiva è uno strumento adeguato e che pertanto la proposta di direttiva della Commissione in esame può essere utilizzata. Conseguentemente, la direttiva non dovrebbe prevedere alcuna armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia di misure preventive, essendo tale armonizzazione esclusa dall'articolo 84 TFUE. Al momento gli articoli da 3 a 6 della proposta di direttiva non prevedono alcuna armonizzazione delle disposizioni legislative degli Stati membri, ma si limitano a confermare gli obblighi degli Stati membri ai sensi del capo II dell'UNCAC.

¹⁸⁷ La Commissione ricorda che su tale ultimo paragrafo si fonda la richiamata direttiva (UE)2017/1371.

L'articolo 82, paragrafo 2, lettera d) del TFUE costituisce invece la base giuridica per misure volte a favorire la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione a procedimenti penali e all'esecuzione delle decisioni, come l'adozione di norme comuni concernenti la giurisdizione in questioni penali¹⁸⁸.

La Commissione evidenzia altresì la necessità di un nuovo strumento che tenga conto in particolare della Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC), siglata a Merida, e adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003, ritenuta il più esaustivo strumento giuridico internazionale in questo campo, che include norme concernenti sia il profilo della prevenzione che quello della repressione.

2.6.1 La definizione di “prevenzione della corruzione”

La proposta di direttiva introduce, all'articolo 2, la definizione di “prevenzione della corruzione”.

Rispetto a quanto diffusamente riportato nel capitolo I circa le diverse definizioni della corruzione, con particolare riguardo agli aspetti preventivi di essa, è ampiamente apprezzabile lo sforzo compiuto dalla Commissione nell'affermare che la prevenzione della corruzione si riferisce alla *“individuazione ed eliminazione delle cause e condizioni della corruzione mediante lo sviluppo e l'attuazione di un sistema di misure appropriate e la dissuasione dagli atti connessi alla corruzione”*¹⁸⁹.

2.6.2 Le misure di natura preventiva

La proposta di direttiva in esame assegna uno spazio importante alla prevenzione della corruzione e alla promozione di una cultura dell'integrità.

Nello specifico, le previsioni di cui all'articolo 3 della proposta obbligano gli Stati membri a disporre di misure adeguate, come campagne di informazione e sensibilizzazione, e programmi di ricerca e istruzione, per sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti nocivi

¹⁸⁸ Come precisato dal preambolo della direttiva, poiché essa detta norme minime, gli Stati membri rimangono liberi di adottare o mantenere norme di diritto penale più severe in materia di corruzione.

¹⁸⁹ Article 2, par. 1: *'prevention of corruption' refers to the detection and elimination of the causes of and conditions for corruption, through development and implementation of a system of appropriate measures, as well as deterrence against corruption-related acts.*

della corruzione nonché di misure per assicurare il massimo livello di trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione e nel processo decisionale pubblico e di strumenti di prevenzione fondamentali, quali il libero accesso alle informazioni di interesse pubblico, la dichiarazione e gestione di conflitti di interesse, la dichiarazione e la verifica della situazione patrimoniale dei funzionari pubblici, nonché norme efficaci che disciplinino l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico.

L'articolo 4 obbliga gli Stati membri a dotarsi di organismi specializzati nella prevenzione della corruzione, che devono essere indipendenti, disporre di sufficienti risorse umane, finanziarie e tecniche, nonché di poteri necessari per esercitare le proprie mansioni. Tali organismi devono inoltre essere noti al pubblico ed esercitare le proprie funzioni con trasparenza, integrità e responsabilità.

L'articolo 25 stabilisce forme di sostegno agli Stati membri da parte della Commissione europea nell'adempimento degli obblighi previsti dalla nuova disciplina. Si tratta in particolare dell'istituzione di una rete dell'UE contro la corruzione volta, tra l'altro, ad agevolare la cooperazione e lo scambio delle migliori pratiche tra gli operatori, gli esperti, i ricercatori e altri portatori di interessi degli Stati membri.

2.6.3 La prevenzione della corruzione negli Stati membri

La proposta di direttiva delinea, all'articolo 3, l'insieme delle misure a carattere preventivo che gli Stati membri sono obbligati ad adottare al proprio interno.

Le stesse si possono raggruppare in sei diverse categorie: i) misure dirette a sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti dannosi della corruzione; ii) misure finalizzate a promuovere il buon governo; iii) misure volte a disciplinare i fattori che favoriscono la corruzione (*enablers of corruption*); iv) misure volte a identificare i settori maggiormente esposti al rischio corruttivo; v) misure dirette a promuovere la partecipazione della società civile.

i) Misure dirette a sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti dannosi della corruzione

In generale, le campagne di sensibilizzazione efficaci propongono ai destinatari delle azioni coordinate nelle quali impegnarsi, in grado di innescare il cambiamento attraverso la diffusione di messaggi incentrati su un'idea o su un obiettivo.

Si tratta – in altri termini - di combinare aspetti motivazionali e informativi al fine di costruire una comunità interessata al problema e consapevole della possibilità di offrire un contributo proprio.

Con particolare riguardo alle campagne anticorruzione, un crescente numero di ricerche ha analizzato il livello di efficacia dei messaggi di sensibilizzazione contro la corruzione.

Il dato emerso da uno studio recente¹⁹⁰ ha dimostrato che i messaggi incentrati sulle dimensioni e sulle conseguenze della corruzione sono particolarmente inclini a “ritorcersi contro”, rafforzando la convinzione che il problema sia troppo grande da risolvere.

A volte, tuttavia, anche una comunicazione “ottimistica” che enfatizza i progressi compiuti nel controllo della corruzione può portare a un analogo sostanziale disimpegno dei destinatari.

Molti studi hanno inoltre rilevato che determinati messaggi non hanno alcun impatto, suggerendo di testare la loro presa su un campione di pubblico ristretto prima che vengano diffusi su larga scala.

Il messaggio davvero efficace, in altre parole, dovrebbe spingere le persone a desiderare un cambiamento, individuando le azioni che consentono di realizzarlo.

ii) *Misure finalizzate a promuovere il buon governo*

Le misure del secondo gruppo sono rivolte esclusivamente al settore pubblico e sono finalizzate a promuovere il buon governo, ovvero ad assicurare il massimo livello di trasparenza, responsabilità e integrità nell’azione amministrativa, garantendo libero accesso alle informazioni di interesse pubblico.

La trasparenza rappresenta la qualità fondamentale di un governo e di un’amministrazione che mettono a disposizione dei cittadini dati e informazioni in maniera accessibile, consentendo loro di partecipare in modo informato al dibattito pubblico.

¹⁹⁰ Peiffer, C.; Cheeseman, N.; (2023) *Message misunderstood: Why raising awareness of corruption can backfire*. Bergen: U4 AntiCorruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2023:1)

La trasparenza svolge quindi un ruolo essenziale nel ridurre le asimmetrie informative tra il potere pubblico e la comunità, servendo anche da strumento per valutare l'efficacia delle politiche pubbliche e l'integrità dei processi decisionali intrapresi dalle amministrazioni e dai governi.

L'integrità invece, in tale contesto, fa riferimento a un consolidato allineamento e a una costante osservanza di valori etici condivisi, principi e norme, al fine di difendere e dare priorità all'interesse pubblico rispetto agli interessi privati.

iii) Misure volte a disciplinare i fattori che favoriscono la corruzione (enablers of corruption)

La regolazione dei fattori che favoriscono la corruzione rappresenta un elemento cruciale per una efficace azione preventiva.

A tal fine, la proposta di direttiva, segnatamente all'articolo 3, sollecita gli Stati membri a adottare norme efficaci sulla dichiarazione e sulla gestione dei conflitti di interessi, sulla dichiarazione e sulla verifica della situazione patrimoniale dei funzionari pubblici, nonché norme efficaci che disciplinino l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico.

Posto che rispetto a determinati fattori abilitanti del rischio corruttivo non esistono standard comuni a livello europeo è opportuno soffermarsi brevemente su quelli sopra richiamati al fine di meglio comprenderne l'impatto e le conseguenze.

Il conflitto di interessi

In base a uno studio svolto su incarico della Commissione¹⁹¹ si evince che la materia del conflitto di interessi, benché rientrante nell'*acquis* UE anticorruzione¹⁹², è tutt'altro che scevra da criticità.

Sebbene la pressoché totalità degli Stati membri abbia adottato una normativa in materia, le legislazioni nazionali differiscono in maniera considerevole quanto all'ambito di applicazione.

¹⁹¹ *Strengthening the fight against corruption: Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance*, 2023, pp. 27-29, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d7a6cfdb-8fcb-11ed-b508-01aa75ed71a1>

¹⁹² Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici; Direttiva 2017/1939/UE che attua la cooperazione rafforzata per l'istituzione della Procura europea.

Mentre in alcuni Paesi la normativa è applicabile ai funzionari pubblici, ai membri del governo e ai vertici delle autorità locali, in altri i membri del Parlamento, i ministri e i componenti dei loro gabinetti sono esenti dal rispetto di tali regole.

Oltre alla varietà degli approcci legislativi adottati a livello nazionale, un'ulteriore criticità è rappresentata dalle difficoltà attuative della normativa in parola, spesso carente dei necessari meccanismi di monitoraggio e conformità.

Infine, ancorché alcuni Stati membri abbiano adottato iniziative non legislative volte a prevenire il conflitto di interessi, esistono dubbi sull'efficacia di tali strumenti stante la natura non cogente degli stessi.

Le dichiarazioni patrimoniali

La situazione è parimenti critica per quanto concerne la disciplina sulla dichiarazione e la verifica della situazione patrimoniale dei funzionari pubblici.

In tal senso va innanzitutto sottolineato che in determinati Stati membri non esiste alcuna normativa che imponga tale obbligo dichiarativo.

In altri la normativa vigente presenta un ambito applicativo limitato, non comprendendo, ad esempio, la situazione patrimoniale dei coniugi o dei figli minori.

Inoltre, anche i sistemi di verifica sono spesso carenti o poco efficaci¹⁹³.

Il lobbismo

Benché non espressamente citato all'interno dell'articolo in commento, l'attività esercitata da lobby economiche sui funzionari per orientare a proprio vantaggio le relative decisioni è tuttavia menzionata ai Considerando (5) e (12) posti nel preambolo della direttiva nonché da un altro documento della Commissione in cui si chiarisce che la disciplina sull'interazione tra il settore privato e il settore pubblico, di cui all'articolo 3, richiede agli Stati membri di adottare norme efficaci regolanti il lobbismo e il *pantouflage*¹⁹⁴.

Come, del resto, costantemente evidenziato dalle principali istituzioni internazionali, l'assenza di una chiara normativa in materia di lobbying determina una sostanziale opacità dei rapporti tra i portatori di interesse e i decisori pubblici.

A differenza di quanto sottolineato a proposito del conflitto di interessi, il lobbismo non è contemplato dall'*acquis* anticorruzione dell'UE.

A livello degli Stati membri, la situazione varia notevolmente riguardo alle diverse misure adottate, che includono sia iniziative legislative sia strumenti non legislativi.

¹⁹³ V., *Strengthening the fight against corruption: Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance*, op. cit., pp. 34-35.

¹⁹⁴ Questions and Answers: *Stronger rules to fight corruption in the EU and worldwide*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2517

Accanto agli Stati membri che non dispongono di una normativa specifica sull'attività di lobbying, figurano quelli che, al contrario, hanno disciplinato la materia seguendo tuttavia approcci diversi.

Le principali misure impiegate per regolare il lobbismo si possono così riassumere: i) adozione di una normativa sulle attività di lobbying recante disposizioni relative alle incompatibilità, alle dichiarazioni patrimoniali, ai regali ricevuti nonché ad altri obblighi ricadenti sui funzionari pubblici e sui lobbisti, come, ad esempio, le regole sulla riservatezza; ii) adozione di una normativa specifica che contempla l'istituzione di un registro ufficiale dei lobbisti, delle società di lobbying e di altri gruppi di interesse; iii) adozione di linee guida per i funzionari pubblici di alto livello, che forniscono istruzioni su come condurre gli incontri e, in generale, intrattenere rapporti con i lobbisti in modo appropriato.

Diversi Stati membri hanno adottato combinazioni distinte di questi tre approcci.

A ben vedere, tuttavia, le normative in vigore a livello nazionale non sono esenti da criticità così rispetto alla portata limitata delle misure esistenti come anche all'ambito di applicazione, spesso piuttosto ristretto.

Si pensi, ad esempio, ai Paesi in cui l'unica misura adottata coincide con l'istituzione del registro dei lobbisti che non contempla informazioni sui funzionari che si relazionano con essi¹⁹⁵.

Il fenomeno delle porte girevoli

Come il lobbismo così il fenomeno delle porte girevoli non è espressamente menzionato nel corpo dell'articolo 3, ma è invece trattato nei Considerando (5) e (12) della proposta di direttiva nonché nel documento pubblicato dalla Commissione UE sopra richiamato.

Anche questo istituto giuridico non è contemplato nell'*acquis* anticorruzione dell'UE.

Benché la maggior parte degli Stati membri abbia disciplinato le restrizioni post-impiego (*post-employment rules*), le normative adottate a livello nazionale hanno dimostrato di esplicitare un'efficacia piuttosto limitata a causa di due fattori principali.

In primo luogo, l'ambito di applicazione della legislazione adottata o proposta sul post-impiego dei titolari di cariche è limitato e varia da uno Stato membro all'altro.

In questo senso sono state innanzitutto identificate differenze sostanziali per quanto riguarda i profili professionali a cui si applica la legge. In alcuni Stati membri, ad esempio, tutti i dipendenti pubblici rientrano nel campo di applicazione della normativa. In altri Stati membri, le disposizioni sulle porte girevoli sono parziali e coprono solo un sottoinsieme di tutti i profili professionali potenzialmente coinvolti nelle regole sul *pantouflage*. Infine, ci

¹⁹⁵ V., per un approfondimento, *Strengthening the fight against corruption: Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance*, op. cit., pp. 25-27.

sono alcuni Stati membri in cui l'ambito della legislazione sull'argomento è più ampio, includendo ad esempio i membri dei Consigli di amministrazione delle società statali o i funzionari addetti alla revisione contabile¹⁹⁶.

In secondo luogo, alcune normative nazionali presentano un regime sanzionatorio poco efficace.

Inoltre, il quadro resta piuttosto confuso anche relativamente al periodo di raffreddamento/riflessione (*cooling-off period*) posto che la sua durata varia – in base alle diverse normative nazionali – da sei mesi a tre anni.

iv) *Misure volte a identificare i settori maggiormente esposti al rischio corruttivo*

L'articolo in commento obbliga, inoltre, gli Stati membri a disporre di misure aggiornate per prevenire la corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato, progettate e strutturate in base al livello di vulnerabilità al rischio corruttivo dei diversi settori di attività.

A tal fine è prevista la programmazione di valutazioni periodiche per individuare i settori più a rischio di corruzione, seguite da azioni di sensibilizzazione e dalla predisposizione di piani per affrontare i rischi individuati.

Deve infine osservarsi che oltre ai settori di attività particolarmente sensibili, vanno altresì considerate le categorie professionali o i titolari degli uffici pubblici esposti ad alto rischio corruttivo. In tal senso, la proposta di direttiva impone agli Stati membri di adottare misure volte a rafforzare l'integrità e prevenire le opportunità di corruzione tra i funzionari di alto livello¹⁹⁷ e i membri delle forze dell'ordine e della magistratura.

v) *Misure dirette a promuovere la partecipazione della società civile*

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 29-31.

¹⁹⁷ Il concetto di "funzionario di alto livello" – applicabile in relazione alle disposizioni concernenti le circostanze aggravanti, le misure preventive e la raccolta di dati – include i capi di Stato, i capi di governo centrale e regionale, i membri del governo centrale e regionale, nonché altre persone di nomina politica che ricoprono cariche pubbliche di alto livello, quali viceministri, sottosegretari di Stato, capi e membri di gabinetto di un ministro e alti funzionari politici, membri di Camere parlamentari, membri dei più alti organi giurisdizionali, quali le corti costituzionali e supreme, e membri delle istituzioni superiori di controllo.

La società civile occupa un ruolo importante nella lotta alla corruzione. Nessuna iniziativa legislativa senza una consapevolezza diffusa può infatti risultare vincente o risolutiva.

Conseguentemente, la proposta di direttiva invita gli Stati membri a adottare, ove lo ritengano opportuno, misure per promuovere la partecipazione della società civile, delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni locali alle attività anticorruzione.

2.6.4 Gli organismi specializzati nella prevenzione della corruzione

L'articolo 4 obbliga gli Stati membri a dotarsi di uno o più organismi o unità organizzative specializzati nella prevenzione (par. 1) e nella repressione (par. 2) della corruzione, ricalcando quanto disposto dalla UNCAC, che richiede l'esistenza di uno o più organismi incaricati di prevenire la corruzione (articolo 6), nonché uno o più organismi deputati a contrastarla (articolo 36).

La formulazione dei primi due paragrafi che individuano chiaramente il diverso mandato di tali organismi, ovvero prevenzione vs repressione sembrerebbe rivelare l'intenzione di disincentivare l'adozione del modello di organismo anticorruzione polifunzionale o polivalente (*multi-purpose*)¹⁹⁸, titolare di funzioni preventive e repressive¹⁹⁹, benché il più delle volte l'azione penale rimanga una funzione separata²⁰⁰.

Tale ricostruzione letterale si pone tuttavia in contrasto con quanto riportato al Considerando (6) in cui si evidenzia, al contrario, la facoltà, per gli Stati membri, di "affidare allo stesso organismo una combinazione delle due funzioni".

¹⁹⁸ OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS*, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2008, p. 11, <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>

¹⁹⁹ V., in tal senso, l'Independent Commission Against Corruption (ICAC) of Hong Kong Special Administrative Region, il cui mandato così recita: *With the community, the ICAC is committed to fighting corruption through effective law enforcement, education and prevention to help keep Hong Kong fair, just, stable and prosperous.* <https://www.icac.org.hk/en/about/mission/index.html>

²⁰⁰ V., ad esempio, il Corruption Prevention and Combating Bureau of Latvia (KNAB) <https://www.knab.gov.lv/en>

2.6.4.1 Le autorità anticorruzione in Europa

Il modello più diffuso di organismo specializzato nella prevenzione della corruzione è rappresentato dalla *Anti-Corruption Authority/Agency* (ACA). Le ACA sono organismi pubblici permanenti e specializzati, istituiti con lo scopo esplicito di prevenire la corruzione e, nei casi di organismi polifunzionali, anche di contrastarla²⁰¹.

Generalmente, le funzioni intestate alle autorità di prevenzione della corruzione consistono nello sviluppo e nel coordinamento di strategie e piani d'azione anticorruzione²⁰², nel monitoraggio e nel coordinamento dell'attuazione degli stessi e nella valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle misure anticorruzione²⁰³.

La ricerca sulla corruzione può dirci quanto sia diffusa la corruzione in un Paese e quali sono i settori più esposti. Le ACA sono pertanto degli interlocutori fondamentali per una reale cooperazione internazionale e un efficace scambio di esperienze sulle politiche e le pratiche anticorruzione.

La prevenzione della corruzione è un'impresa complessa.

Di solito comprende molte misure o una serie di azioni simultanee o sequenziali che devono essere attentamente coordinate per garantire coerenza ed efficacia²⁰⁴.

Tali misure possono includere l'applicazione delle disposizioni sul conflitto di interessi, la gestione delle dichiarazioni patrimoniali, il monitoraggio della condotta dei funzionari o degli enti pubblici, l'irrogazione di sanzioni amministrative per le violazioni, la tenuta del

²⁰¹ V. DE JAEGERE, S., *Principles for Anti-Corruption Agencies: A Game Changer*, in JINDAL JOURNAL OF PUBLIC POLICY, Volume 1, Issue 1, August 2012, pp. 79-80.

²⁰² V. Agence Française Anticorruption (AFA); OECD; GRECO. 2020. Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. Analysis Report. <https://rm.coe.int/ncpa-analysis-report-global-mapping-acas/1680a16ab9> La maggioranza (89%) delle ACA che hanno partecipato al sondaggio condotto da AFA, OCSE e GRECO nel 2020 ha dichiarato di essere stata incaricata di progettare e implementare strategie nazionali anticorruzione, o di aver comunque contribuito alla loro predisposizione.

²⁰³ UNDP, 2022, Strategic Programming for Anti-Corruption Agencies, pp. 6-9. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/UNDP-STRATEGIC-PROGRAMMING-FOR-ANTI-CORRUPTION-AGENCIES.pdf>

²⁰⁴ Centre for Integrity in the Defence Sector (CIDS) 2015, Anti-corruption policies and agencies, pp. 5-8.

registro dei lobbisti, la gestione delle segnalazioni whistleblowing, il finanziamento dei partiti politici e altro²⁰⁵.

Le politiche preventive possono anche includere valutazioni approfondite di settori o attività specifiche, come gli appalti pubblici, le procedure amministrative, l'accesso alle informazioni di interesse pubblico e la valutazione dei rischi di corruzione nel settore privato.

Alcune ACA esercitano poteri investigativi in specifici ambiti, ad esempio conducendo indagini preliminari in seguito a segnalazioni da parte di cittadini, imprese o altre istituzioni pubbliche, al fine di determinare se si è in presenza di una possibile fattispecie penale prima di trasmettere il fascicolo alla Procura o alla Corte dei conti in caso di potenziale danno erariale.

La sensibilizzazione e l'educazione anticorruzione, parimenti intestate alle ACA, includono fondamentalmente la difesa dell'integrità, compreso lo sviluppo di attività di formazione ed educazione rivolte a gruppi sociali o settori specifici. Può anche comportare la creazione di partenariati con le organizzazioni della società civile.

Il numero preciso di ACA a livello globale è difficile da quantificare, poiché i vari organismi utilizzano definizioni diverse e mancano inoltre dati attendibili cui fare riferimento.

Tuttavia, un recente sondaggio condotto dall'Agence Française Anticorruption (AFA), in collaborazione con l'OCSE e il GRECO, ha raccolto le risposte a un questionario di 171 ACA distribuite in 114 Paesi, dando così un'idea di quanto siano diffusi questi organismi²⁰⁶.

A seguito della loro iniziale implementazione, in Asia, negli anni '50, le ACA sono state successivamente istituite in molti Paesi rappresentando uno dei pilastri fondamentali del proprio quadro nazionale anticorruzione.

²⁰⁵ Nella Relazione illustrativa della proposta di direttiva si legge che La Commissione ha inoltre chiesto agli Stati membri informazioni sui poteri dei propri organismi specializzati che operano per prevenire la corruzione. Dalla conseguente mappatura emerge un ampio ventaglio di compiti e poteri di tali organismi: dai poteri relativi al controllo delle dichiarazioni patrimoniali/di interessi o doni, fino alla regolamentazione delle attività di lobbying e delle "porte girevoli". Alcuni organismi detengono poteri di esecuzione, ad esempio l'irrogazione di sanzioni amministrative.

²⁰⁶ V. Agence Française Anticorruption (AFA); OECD; GRECO. 2020. Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. Analysis Report, op. cit, p.2.

Inizialmente, le ACA si sono concentrate nei Paesi in via di sviluppo, spesso su impulso di organizzazioni e donatori internazionali. Negli anni '90, l'Europa ha registrato un notevole aumento nella creazione di ACA, in particolare nei Paesi dell'Europa orientale e sudorientale. Questo incremento è avvenuto principalmente per volontà dell'Unione europea e di organizzazioni internazionali, nel contesto delle riforme necessarie per il processo di adesione all'UE²⁰⁷.

Al contrario, altri Paesi dell'Europa occidentale, considerando le proprie istituzioni generalmente efficaci nel contrasto alla corruzione hanno optato per rafforzare gli organismi esistenti piuttosto che istituirne di nuovi.

Di conseguenza, il panorama attuale in Europa è piuttosto eterogeneo, con la presenza di ACA e altri organismi anticorruzione titolari di poteri e mandati molto diversi nei vari Stati membri²⁰⁸.

Gli sforzi anticorruzione nei decenni successivi al 1990 hanno dimostrato che le strategie per contrastare la corruzione non possono essere concepite solo attraverso l'adozione di nuove leggi.

Secondo l'OCSE, la corruzione rappresenta "un fallimento delle istituzioni pubbliche e del buon governo" e, in quanto tale, per arginarla sono necessarie riforme istituzionali e giuridiche, nonché la garanzia che gli sforzi di riforma siano "attuati e monitorati attraverso organismi specializzati e/o personale con poteri, risorse e formazione adeguati"²⁰⁹.

²⁰⁷ SCHÖBERLEIN, J., *Anti-corruption agencies in Europe; Typology and case studies*, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, 2020, pp. 2-3. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Overview-of-Anti-Corruption-Agencies-in-Europe_2020_PR.pdf

²⁰⁸ La relazione illustrativa evidenzia che, durante la fase di studio e preparazione della proposta di direttiva in esame, la Commissione ha inviato agli Stati membri un questionario per raccogliere informazioni sui propri organismi specializzati nella prevenzione della corruzione, compresi quelli con poteri di repressione, come l'irrogazione di sanzioni amministrative. La maggior parte degli Stati membri ha segnalato la presenza di uno o più organismi che svolgono una funzione di prevenzione della corruzione. In molti Stati membri esistono diversi organismi di questo tipo, ciascuno con propri poteri, mentre alcuni Stati membri dispongono di un unico organismo con poteri più generali. Otto Stati membri non hanno segnalato l'esistenza di un organismo preventivo specializzato, ma hanno indicato organismi che combinano la prevenzione della corruzione con altri compiti.

²⁰⁹ V., OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS*, op. cit., p. 17.

Transparency International ha parimenti evidenziato che un "un organismo anticorruzione autonomo e ben funzionante è un pilastro fondamentale del sistema di integrità nazionale di qualsiasi Paese impegnato a prevenire la corruzione"²¹⁰.

2.6.4.2 L'indipendenza e la responsabilità degli organismi specializzati

L'articolo 4, paragrafo 3, elenca i principi²¹¹ che gli Stati membri devono osservare nell'istituzione degli organismi specializzati al fine di assicurarne l'efficacia.

Essi perseguono la chiara finalità di assicurare il necessario bilanciamento tra i due concetti fondamentali cui sono improntate le autorità indipendenti, ovvero quelli di indipendenza²¹² e responsabilità²¹³.

Strumenti e indicatori di indipendenza

Assetto istituzionale e governance

L'assetto istituzionale e la *governance* determinano in larga misura l'indipendenza di un organismo anticorruzione.

La base giuridica su cui si fonda un'ACA rappresenta un primo indicatore della sua indipendenza. Pertanto, un'ACA dovrebbe ricevere un punteggio alto se istituita come autorità amministrativa indipendente²¹⁴, un punteggio medio se istituita come entità separata al di fuori di un ministero, e un punteggio basso se istituita all'interno di un ministero.

²¹⁰ Transparency International, 2017, Strengthening anti-corruption agencies in Asia Pacific. Regional synthesis report, p. 3. https://images.transparencycdn.org/images/2017_ACA_RegionalReport_EN.pdf

²¹¹ V. UNODC Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies, 2012, https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

²¹² V., DE VRIEZE, F., Independent Oversight Institutions and Regulatory Agencies, and their Relationship to Parliament, Westminster Foundation for Democracy – WFD, 2019, pp. 16-25.

²¹³ *Ibidem*, pp. 26-33.

²¹⁴ V., ad esempio, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in Italia o l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) in Francia <https://www.hatvp.fr/>

La chiarezza del mandato e degli obiettivi istituzionali è il secondo indicatore di indipendenza. Poiché diverse istituzioni possono svolgere ruoli e avere responsabilità molto diversi, la chiarezza del mandato rafforza la capacità di un'istituzione di esercitare la propria missione con la necessaria indipendenza. È inoltre fondamentale che all'ACA vengano conferiti i poteri necessari per svolgere le proprie funzioni²¹⁵.

Anche il processo di nomina dei direttori nelle agenzie e dei presidenti nonché dei membri dei consigli nelle autorità indipendenti è un indicatore rilevante dell'indipendenza. A tal fine, si osserva che "i capi delle commissioni anticorruzione dovrebbero essere nominati attraverso un processo che ne garantisca l'indipendenza, l'imparzialità, la neutralità, l'integrità, la posizione apolitica e la competenza²¹⁶". Anche l'OCSE rileva l'importanza di procedure trasparenti e basate sul consenso per la nomina e la rimozione dei direttori delle ACA, al fine di garantirne l'indipendenza. Pertanto, è fondamentale che le nomine ai massimi livelli di un'ACA siano effettuate con il coinvolgimento del Parlamento (e idealmente sia dei partiti di maggioranza che di opposizione).

La durata prestabilita del mandato per i vertici a capo delle autorità o delle agenzie rappresenta parimenti un altro elemento chiave per assicurare l'indipendenza dell'istituzione. Con un mandato fisso, il capo dell'istituzione può esercitare il proprio ruolo senza correre il rischio che questo venga indebolito o compromesso da interessi politici a breve termine. Infine, molte ACA sono governate da un processo decisionale collegiale che ne rafforza l'indipendenza.

Budget e risorse finanziarie

La disponibilità di risorse finanziarie per svolgere i propri compiti e funzioni è un indicatore chiave dell'indipendenza.

In base al quadro di valutazione incluso nel rapporto di ricerca di Transparency International²¹⁷, alle ACA verrebbe assegnato un punteggio elevato su questo indicatore qualora il budget disponibile risulti più che adeguato (viene approvata una percentuale tra l'80% e il 100% della richiesta di budget). Un punteggio medio verrebbe assegnato in

²¹⁵ V., OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS, op. cit., p. 11.

²¹⁶ WICKBERG, S., BEST PRACTICES FOR ANTI-CORRUPTION COMMISSIONS, 2013, p. 3. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/best-practices-for-anti-corruption-commissions>

²¹⁷ Transparency International, 2017, *Strengthening anti-corruption agencies in Asia Pacific. Regional synthesis report*, op. cit., p. 35.

presenza di un budget adeguato (con il 66%-79% della richiesta di budget approvata). Un punteggio basso verrebbe invece assegnato in caso di budget inadeguato (viene approvato meno del 66% della richiesta di budget).

Un'altra dimensione pratica dell'indipendenza è se l'autorità o l'agenzia anticorruzione può predisporre e adottare il proprio bilancio annuale, oppure se questo viene preparato e/o adottato dal governo o dal parlamento, e attraverso quale procedura.

Naturalmente, nei casi in cui un'istituzione o un'autorità ha la possibilità di contare su proprie entrate finanziarie, è evidente che gode di un'autonomia molto più ampia rispetto a quando riceve le risorse dal bilancio statale.

Logicamente, l'autonomia di bilancio è determinata in larga misura dalla natura dell'autorità o dell'istituzione. Mentre la maggior parte delle istituzioni di controllo indipendenti, comprese le ACA, si affidano a fondi pubblici e non hanno un'autonomia finanziaria propria, le autorità indipendenti di regolazione hanno maggiori probabilità di autofinanziarsi.

Risorse umane

Il quadro giuridico e le politiche in materia di risorse umane rappresentano un altro aspetto che influisce sull'indipendenza delle istituzioni di prevenzione della corruzione. Esse devono essere in grado di selezionare e assumere personale con le qualifiche adeguate per poter funzionare in modo appropriato e con autorità.

Sebbene non si possa specificare un numero di riferimento per il personale, a causa delle differenze nella struttura e nel contesto delle diverse ACA, è abbastanza chiaro che il successo nell'adempimento di una missione definita dipende dall'abbinamento degli obiettivi dell'autorità con un numero sufficiente di dipendenti altamente professionali e motivati.

La combinazione di retribuzione e responsabilità è un requisito fondamentale.

Strumenti e indicatori di responsabilità (accountability)

Se da un lato le istituzioni indipendenti devono godere di autonomia operativa, soprattutto rispetto al potere esecutivo, dall'altro devono essere pubblicamente responsabili delle loro azioni.

Ciò significa che devono essere in grado di giustificare le loro azioni e di dimostrare che stanno svolgendo i propri compiti con la dovuta diligenza.

Responsabilità procedurale

Responsabilità procedurale significa che le ACA devono spiegare e giustificare come e attraverso quali procedure hanno assunto determinate decisioni. Generalmente, sulla base delle finalità fissate dalla legge istitutiva, le autorità anticorruzione disciplinano i settori di competenza attraverso una serie di atti a carattere generale o individuale.

L'attività segue procedure disciplinate dalla normativa nazionale e da quella interna, sulla base di criteri di efficienza e trasparenza (accessibilità dei documenti, contraddittorio).

Ampio spazio viene dato alla consultazione con i soggetti rappresentativi di interessi attraverso la diffusione di documenti, la raccolta di osservazioni scritte ed eventuali audizioni collettive e individuali.

Sistema di controllo giurisdizionale

Benché l'articolo 4 della proposta di direttiva non ne faccia cenno, la possibilità del controllo giurisdizionale attivato dai soggetti interessati nei confronti delle decisioni assunte dalle ACA rappresenta un importante indicatore di *accountability*.

Obbligo di presentare la relazione annuale al parlamento e/o al governo

Un altro indicatore di responsabilità è delineato dall'obbligo di presentare al governo e al parlamento la relazione annuale sull'attività svolta. La responsabilità è inoltre rafforzata se l'ACA ha l'autorità di presentare, di propria iniziativa, atti di segnalazione al governo o al parlamento.

Trasparenza istituzionale

L'accessibilità al pubblico delle relazioni annuali, dei principali provvedimenti approvati, delle conclusioni delle consultazioni pubbliche nonché di altre informazioni è considerata un elemento importante per la trasparenza e l'efficienza del processo decisionale pubblico.

La responsabilità è rafforzata se questi documenti sono pubblicati sul sito web dell'ACA. Ciò richiede che le istituzioni abbiano e mantengano un sito web completo, aggiornato e accessibile.

2.6.5 La Rete UE contro la corruzione

L'articolo 25 della proposta di direttiva stabilisce forme di sostegno agli Stati membri e alle loro autorità competenti²¹⁸ da parte della Commissione nell'adempimento degli obblighi previsti dalla nuova disciplina.

Ci si riferisce, in particolare, alla Rete dell'UE contro la corruzione (EU network against corruption), già preannunciata nella comunicazione che accompagna la direttiva, destinata, tra l'altro, ad agevolare la cooperazione e lo scambio delle migliori pratiche tra gli operatori, gli esperti, i ricercatori e altri portatori di interessi degli Stati membri nonché a integrare le attività come quelle di cui all'articolo 3, sviluppando migliori pratiche, materiali di orientamento e metodologie.

La Commissione assume inoltre l'obbligo di preparare un quadro ricognitivo dei rischi settoriali di corruzione nell'Unione e di agevolare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e gli esperti in tutta l'Unione²¹⁹.

La Rete, oltre a fornire collaborazione e sostegno agli Stati membri, si prefigge l'ulteriore scopo di razionalizzare e coadiuvare le attività delle reti anticorruzione esistenti²²⁰.

Benché non espressamente chiarito nella proposta, appare purtuttavia ragionevole sostenere che la Commissione si riferisca alle sole reti che sono espressione diretta di un'iniziativa UE, come, ad esempio, la Rete delle Autorità Europee per l'Integrità e il Whistleblowing (NEIWA)²²¹.

²¹⁸ V., in tal senso, Articolo 25, della Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta.

²¹⁹ V. Articolo 3 della Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta di direttiva in cui si legge che la Commissione, con l'aiuto della rete dell'UE contro la corruzione e in stretta consultazione con gli Stati membri, elaborerà una mappa dei settori comuni ad alto rischio. Tali risultati informeranno le valutazioni nazionali dei rischi, compilate dagli Stati membri ai sensi della medesima proposta.

²²⁰ V., ancora, Articolo 25, della Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta.

²²¹ La Rete delle Autorità Europee per l'Integrità e il Whistleblowing (NEIWA) è stata istituita nel maggio 2019 all'Aia. I membri della NEIWA sono 'autorità competenti' ai sensi della Direttiva dell'Unione Europea 2019/1937 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione: le autorità statali che proteggono e consigliano i whistleblower assicurano il follow-up delle segnalazioni e/o, per alcune di esse, conducono le indagini sulle segnalazioni ricevute. La NEIWA si impegna a coinvolgere tutte le autorità competenti dell'UE (attuali e future) per partecipare alla rete.

Non sarebbe, al contrario, legittimata a coordinare altre reti operanti a livello europeo, istituite direttamente da un'altra organizzazione internazionale (OCSE)²²² o nell'ambito di un'organizzazione internazionale (Consiglio d'Europa)²²³.

A ben vedere, non ricadono nell'ambito di competenza della Rete istituita dalla Commissione neanche le reti strettamente europee, nel senso che annoverano tra i loro membri esclusivamente autorità degli Stati membri aderenti alle reti stesse, come, ad esempio, l'European Network for Public Ethics (ENPE). In questo caso, infatti, il network è stato istituito su iniziativa non dell'UE ma di un'autorità di uno Stato membro e la funzione di coordinamento è svolta dall'autorità del Paese che esercita la presidenza di turno.

Della Rete UE contro la corruzione non si conoscono, ancora, l'assetto istituzionale e la *governance*.

Al fine di tentare una prima ricostruzione di questo nuovo network si ritiene utile un suo confronto con l'unica altra rete fondata da un'istituzione dell'UE. Ci si riferisce, in proposito, alla Rete europea dei punti di contatto contro la corruzione (EACN).

Rete europea di punti di contatto contro la corruzione (European contact-point network against corruption EACN)

La Decisione 2008/852/GAI²²⁴ del Consiglio dell'Unione europea ha istituito una rete di punti di contatto contro la corruzione attraverso tutta l'UE, basandosi sulla collaborazione di un network già esistente, ovvero quello dei partner europei contro la corruzione (European Partners Against Corruption - EPAC). L'EPAC e l'EACN sono forum indipendenti, uniti dal comune obiettivo di prevenire e combattere la corruzione²²⁵.

²²² V., ad esempio, l'OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia <https://www.oecd.org/corruption/acn/>.

²²³ V., in tal senso, Network of Corruption Prevention Authorities. <https://www.coe.int/en/web/corruption/ncpa-network>

²²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0852>

²²⁵ <https://www.epac-eacn.org/>

EPAC è un'organizzazione che riunisce più di 60 autorità anticorruzione e organismi di controllo della polizia dei vari paesi membri del Consiglio d'Europa. Le strutture che ne fanno parte, pertanto, non rivestono tutte la stessa forma giuridica e sono titolari di competenze diverse.

EACN invece è un network più formale, che comprende quasi 50 autorità anticorruzione e forze di polizia degli Stati membri dell'Unione europea. Ne fa parte anche l'OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode). Le due organizzazioni per lo più lavorano insieme stante l'identità di missione e obiettivi. La maggior parte delle autorità anticorruzione sono in realtà membri di entrambi.

Con l'obiettivo generale di rafforzare la cooperazione, EPAC/EACN rappresentano insieme una piattaforma importante per lo scambio di competenze e informazioni e lo sviluppo di strategie comuni nella lotta alla corruzione. Sostengono e incoraggiano l'applicazione degli strumenti giuridici internazionali e offrono assistenza nell'implementazione delle misure anticorruzione.

Sebbene dal 2008 in poi, EPAC/EACN hanno convocato insieme le conferenze annuali e dato vita a diversi gruppi di lavoro, i membri di EACN hanno inoltre diritto a riunirsi separatamente su specifici temi e progetti dell'Unione europea, in particolare nell'ambito dell'Assemblea generale.

La Tabella riassume le principali caratteristiche di EACN e dell'EU network against corruption per un pronto confronto.

	Consiglio dell'Unione europea <i>European contact-point network against corruption (EACN)</i>	Commissione europea <i>EU network against corruption</i>
Compiti	<p>Migliorare la cooperazione tra le autorità e le agenzie per prevenire e reprimere la corruzione in Europa;</p> <p>Rappresentare un forum per lo scambio di informazioni in tutta l'UE su misure efficaci ed esperienze nella prevenzione e nella repressione della corruzione;</p>	<p>Agevolare la cooperazione e lo scambio delle migliori pratiche tra gli operatori, gli esperti, i ricercatori e altri portatori di interessi degli Stati membri;</p> <p>Elaborare una mappa dei settori comuni ad alto rischio entro il 2024;</p>

	Agevolare la creazione e il mantenimento attivo di contatti tra i propri membri.	Contribuire allo sviluppo di una strategia anticorruzione dell'UE; Procedere a una raccolta sistematica di dati; Approfondire temi specifici emersi dalle relazioni annuali sullo Stato di diritto; Razionalizzare e coadiuvare le attività delle reti anticorruzione esistenti.
Composizione	Autorità e agenzie degli Stati membri incaricate di prevenire e reprimere la corruzione (min. 1, max. 3 per ogni Stato); La Commissione europea designa i suoi rappresentanti; L'Europol e l'Eurojust possono partecipare alle attività della rete.	DG HOME, autorità pubbliche, rappresentanti delle forze dell'ordine, altri portatori di interesse (stakeholder), operatori del settore, esperti e ricercatori, rappresentanti della società civile, rappresentanti delle organizzazioni internazionali. L'Europol e l'Eurojust possono partecipare alle attività della rete.
Governance	L'Assemblea Generale è l'organo decisionale ultimo di EPAC/EACN e riunisce tutti i membri. È composta dal Presidente, due Vicepresidenti e due Vicepresidenti aggiunti. Le attività del Segretariato sono svolte a turno dai membri.	
Finanziamento	Gli Stati membri e la Commissione europea sostengono tutte le spese dei membri o dei rappresentanti da essi designati. Si applica la stessa regola all'Europol e all'Eurojust.	

La prima riunione della Rete UE contro la corruzione

Il 20 settembre 2023 si è tenuta a Bruxelles la riunione inaugurale della Rete UE contro la corruzione²²⁶.

Dopo gli interventi di apertura tenuti da Ylva Johansson, Commissario per gli Affari Interni, da Emily O'Reilly, Mediatore europeo e da Ramona Strugariu, membro del Parlamento europeo e relatrice della proposta di Direttiva sulla lotta alla corruzione, si è aperta la sessione di confronto con i partecipanti alla riunione.

Prima di dare conto delle osservazioni sollevate dai partecipanti, è opportuno sottolineare che l'incontro si è svolto all'insegna della Chatham House Rule²²⁷; conseguentemente, quanto riportato rifletterà le posizioni espresse da coloro che sono intervenuti nel dibattito omettendo tuttavia di indicarne il nominativo e il ruolo ricoperto nella istituzione e/o organizzazione di appartenenza.

Commissione europea, DG HOME

Un rappresentante della DG HOME della Commissione Europea ha preso la parola per spiegare la struttura e gli obiettivi della nuova rete europea contro la corruzione.

Questa rete si basa, sostanzialmente, su due gruppi già esistenti: il primo gruppo è composto da esperti indipendenti, rappresentanti del mondo accademico e delle organizzazioni della società civile, incaricati di monitorare gli sviluppi delle attività anticorruzione a livello regionale, locale e nazionale, fornendo alla Commissione spunti di riflessione e ricerca, anche con riferimento alla Relazione annuale sullo Stato di diritto; il secondo è invece composto

²²⁶ Alla riunione hanno partecipato 43 funzionari provenienti da 22 Stati membri (Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Finlandia, Francia, Croazia, Ungheria, Italia, Lituania, Lettonia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia, Slovenia e Slovacchia). Le Organizzazioni Internazionali erano rappresentate dai funzionari dell'OCSE, del GRECO, dell'UNODC e dal Comitato Internazionale Olimpico (CIO). Erano inoltre presenti i rappresentanti delle seguenti reti: European Network on Whistleblowing (NEIWA), European Network for Public Ethics (ENPE), European Partners Against Corruption (EPAC). Quanto alle Organizzazioni della Società Civile hanno partecipato Transparency International EU, UNCAC Coalition, Basel Institute on Governance e Libera. Le istituzioni europee erano rappresentate da: EUROPOL, EUROJUST, Consiglio dell'Unione europea, Parlamento Europeo, EPPO, Mediatore Europeo. Hanno inoltre partecipato esperti indipendenti provenienti dai seguenti Stati membri: Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia.

²²⁷ La Chatham House Rule è una regola convenzionale che disciplina la confidenzialità, in relazione alla fonte di informazioni scambiate nel corso di discussioni in riunioni a porte chiuse. Questa regola nasce nel giugno 1927 presso il Royal Institute of International Affairs, noto anche come Chatham House.

dalle autorità anticorruzione nazionali e dalle organizzazioni della società civile, impegnate nell'implementazione delle politiche anticorruzione e nell'attuazione delle raccomandazioni formulate nelle Relazioni annuali sullo Stato di diritto²²⁸.

Lo scopo della rete UE è quello di razionalizzare e consolidare le attività questi gruppi sotto un unico ombrello, promuovendo una maggiore coerenza e, idealmente, un impatto più significativo degli sforzi collettivi dei membri della rete UE.

Inoltre, la rete mira a potenziare l'inclusività invitando una gamma più ampia di parti interessate agli incontri, facilitando la condivisione di buone prassi e di orientamenti in diverse aree di interesse comune. Questa rete sarà un prezioso catalizzatore nella lotta alla corruzione e nella discussione sui nuovi modi di combattere la corruzione, anche attraverso la tecnologia. La presenza di tutte le parti interessate agevola il raggiungimento di un pubblico più ampio per la condivisione di idee, piani e progetti, evitando duplicazioni e favorendo la complementarità dei loro sforzi per combattere la corruzione.

Infine, il rappresentante della DG HOME ha sottolineato il vivo interesse della Commissione ad ascoltare le opinioni e i pensieri di tutti i partecipanti in merito a questi sviluppi.

Coalizione UNCAC

Successivamente, la Coalizione UNCAC²²⁹ ha presentato un punto di vista della società civile. Il relatore ha iniziato presentando la Coalizione UNCAC come una rete globale della società civile che comprende più di 350 organizzazioni in oltre 100 Paesi, con 118 organizzazioni della società civile ed esperti affiliati in Europa.

Il relatore ha poi illustrato le attuali priorità dell'organizzazione in Europa. Tra queste, la promozione delle direttive UE in materia di anticorruzione, antiriciclaggio e recupero dei beni, nonché la protezione degli informatori.

²²⁸ Negli ultimi anni, la DG HOME ha organizzato 16 'workshop di condivisione delle esperienze' con le autorità nazionali, nonché incontri con un collettivo di esperti locali indipendenti della società civile e del mondo accademico che hanno sostenuto la Commissione nel contesto della Relazione sullo Stato di diritto.

²²⁹ Fondata nell'agosto 2006, la Coalizione UNCAC è una rete globale di oltre 350 organizzazioni della società civile (OSC) in più di 100 Paesi, impegnate a promuovere la ratifica, l'attuazione e il monitoraggio della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). All'interno della Coalizione operano gruppi di lavoro nelle aree della lotta alla corruzione, dei diritti umani, dei diritti del lavoro, della governance, dello sviluppo economico, dell'ambiente e della responsabilità del settore privato.

Verso la fine della presentazione, l'oratore ha suggerito potenziali aree di interesse per la rete UE. Questi suggerimenti comprendono la condivisione di esempi di buone prassi, il sostegno alla protezione dello spazio civico sia all'interno dell'UE che al di fuori, il rafforzamento delle organizzazioni della società civile anticorruzione e il contributo alla strategia anticorruzione dell'UE per facilitare il monitoraggio e l'attuazione delle prossime direttive.

Il Ministero federale della Giustizia tedesco

A nome del Ministero federale della Giustizia tedesco, il rappresentante ha esordito osservando che l'istituzione della rete UE è stata una decisione unilaterale della Commissione, senza una consultazione preliminare con gli Stati membri.

Ciononostante, il Ministero federale della Giustizia tedesco ha lodato la rete UE per la sua natura inclusiva, che mira a facilitare l'apprendimento reciproco e la condivisione delle conoscenze. Il suo rappresentante ha tuttavia sollecitato la Commissione a fornire un'agenda dei lavori più definita e concreta per gli incontri futuri, al fine di garantire discussioni mirate e produttive.

Il rappresentante del Ministero ha anche suggerito l'inclusione di riunioni ibride, che combinino la partecipazione di persona con quella virtuale. Inoltre, il relatore ha sottolineato l'importanza di invitare alle riunioni gli avvocati del libero foro e accademici per favorire gli approfondimenti specifici sulle implicazioni derivanti dalla difesa dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Inoltre, il relatore ritiene importante la creazione di aree specifiche in cui gli Stati membri possano imparare l'uno dall'altro, in quanto ciò potrebbe migliorare l'efficacia della rete UE. La rete sarebbe particolarmente utile per lo sviluppo di strategie e la mappatura dei rischi, in quanto la corruzione rappresenta una minaccia significativa per lo Stato di diritto.

Il rappresentante ha infine esortato la neoistituita Rete a concentrarsi sui programmi di conformità delle aziende, sottolineando che la conformità ha maggior successo quando le aziende prendono iniziative proattive, supportate da misure e meccanismi di conformità pertinenti.

Ministero della Giustizia finlandese

Secondo il rappresentante del Ministero della Giustizia finlandese l'obiettivo principale della rete UE dovrebbe essere la condivisione delle conoscenze, il sostegno allo sviluppo di strategie, la creazione di capacità anticorruzione e lo scambio di opinioni e di buone prassi.

Il relatore ha sottolineato diversi modi in cui la rete UE può essere utile ai suoi partecipanti. In primo luogo, può servire come piattaforma per la condivisione di esperienze. I workshop organizzati in passato dalla Commissione si sono dimostrati particolarmente importanti dal punto di vista informativo: il relatore ha suggerito ulteriori argomenti che meritano attenzione nei workshop futuri, come gli approcci strategici alla lotta contro la corruzione e i suoi legami con il crimine organizzato, oltre a come implementare efficacemente il quinto ciclo di raccomandazioni del GRECO. In secondo luogo, la rete UE potrebbe sfruttare l'analisi dei dati e la ricerca. L'uso di rapporti e studi mirati svolge un ruolo cruciale nella lotta alla corruzione, anche se è essenziale garantire che i Paesi non siano sovraccaricati oltre le loro capacità. Il valore aggiunto della rete UE è anche l'opportunità di incontrare nuovi colleghi per creare legami migliori. Infine, dovrebbe esserci un dialogo con le organizzazioni della società civile per esplorare i modi per coinvolgerle più attivamente nella definizione delle politiche.

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e Rete delle Autorità Europee per il Whistleblowing e l'Integrità (NEIWA)

Il relatore che rappresenta l'ANAC e il NEIWA esordisce dicendo di aver atteso con impazienza il pacchetto di misure anticorruzione proposto dalla Commissione Europea, che è stato pubblicato nel maggio 2023. Continua sottolineando che la presenza di numerose reti anticorruzione a diversi livelli può talvolta portare a problemi di ripetizione e sovrapposizione. Pertanto, prima che la rete UE inizi ufficialmente le sue attività, è essenziale che tutti i partecipanti valutino collettivamente le istituzioni esistenti, le misure di prevenzione e le possibilità disponibili. Dopo questa valutazione, la rete UE può identificare ciò che ha veramente bisogno di raggiungere. È fondamentale sottolineare che la prevenzione gioca un ruolo fondamentale nella lotta alla corruzione.

Sia l'ANAC che il NEIWA ritengono che i problemi principali di prevenzione siano l'assenza di autorità anticorruzione dedicate e indipendenti e la mancanza di una definizione comune di corruzione e di questioni correlate alla corruzione che comprendano aree come il conflitto di interessi e la trasparenza. Ad esempio, il concetto di indipendenza di un'istituzione non ha necessariamente lo stesso significato in tutti gli Stati membri. Inoltre, è essenziale affrontare la sfida di avere più reti di whistleblowing in Europa. ANAC e Il NEIWA riconoscono che

la presenza di numerose reti offre un'opportunità di consolidamento e sinergia. Per essere efficace, la rete UE deve adottare un approccio olistico, pur riconoscendo che non tutti gli Stati membri hanno le stesse esigenze o priorità. La specializzazione e una rete più strutturata sono state suggerite come modi per raggiungere questi obiettivi. La rete UE, quindi, può svolgere un ruolo centrale nella condivisione delle conoscenze e delle migliori prassi, nello sviluppo di una definizione comune di corruzione e nella promozione della collaborazione tra gli Stati membri per combattere efficacemente la corruzione.

Osservazioni dei partecipanti

Questa sessione ha suscitato una vivace discussione e sollevato numerose domande tra i partecipanti.

Un importante argomento di discussione ha riguardato l'inclusione del settore privato nella rete UE. Diversi partecipanti hanno espresso l'opinione che il settore privato dovrebbe essere considerato parte integrante della soluzione e, di conseguenza, dovrebbe essere invitato a far parte della rete UE. Questo punto di vista è stato inizialmente sollevato da un rappresentante di una ONG e ha trovato il sostegno di molti altri partecipanti.

Inoltre, sono state sollevate domande sulla futura strategia anticorruzione dell'UE, in particolare sulla sua metodologia. In risposta a questi punti, la Commissione ha fornito alcuni spunti. Ha riconosciuto il merito di aver incluso il settore privato e lo ha considerato un suggerimento prezioso. Per quanto riguarda le specifiche della strategia anticorruzione, è stato notato che è ancora nelle prime fasi di sviluppo e quindi è difficile fornire risposte definitive in questo momento.

Inoltre, alcuni commenti dei partecipanti non hanno suscitato un interesse limitato tra il pubblico. Ad esempio, un partecipante ha osservato che la corruzione non è un argomento primario di attenzione per i cittadini dell'UE, in quanto l'opinione pubblica si concentra su altre questioni, come l'inflazione, le crisi sanitarie o la guerra in Ucraina e le sue conseguenze. Secondo questo partecipante, le ONG e le società civili non svolgono più un ruolo importante in molti Paesi che combattono la corruzione e lottano per mobilitarsi contro la corruzione.

Un timore comune espresso da diversi partecipanti riguarda il pericolo di sovrapposizione della Rete (*overlapping*) con le attività di altre reti. Tutti gli Stati membri sono infatti membri del GRECO, buona parte di essi dell'OCSE e tutti hanno sottoscritto l'UNCAC. Ciò comporta che tutti gli Stati membri sono ciclicamente sottoposti alle procedure di valutazione condotte dalle citate organizzazioni internazionali nonché dalla Commissione europea in vista della predisposizione della Relazione sullo Stato di diritto. In questo senso è stato citato

il fenomeno del “*Survey fatigue*” (o “*Questionnaire fatigue*”) che colpisce viepiù le autorità degli Stati membri²³⁰.

Diversi partecipanti, pur dichiarandosi favorevoli alla natura inclusiva del Network, temono tuttavia che la contemporanea presenza della componente “*law enforcement*” impedisca alla componente “*prevention*” di promuovere pienamente le proprie istanze. In questo senso è stato fatto notare che, mentre la materia penale mal si adatta ai lavori di una rete, le politiche preventive potrebbero, al contrario, trovare la sede idonea per supplire, ad esempio, alla mancata definizione, nella proposta di direttiva, dei fattori che favoriscono la corruzione (*enablers of corruption*).

Altri partecipanti hanno suggerito che la Rete dovrebbe concentrarsi sull’armonizzazione delle diverse disposizioni preventive afferenti al settore pubblico e a quello privato adottate dagli Stati membri, posto che la loro diversa configurazione o la loro assenza produce un impatto negativo sul funzionamento del mercato interno.

2.7 La posizione del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva anticorruzione

2.7.1. Premessa

La proposta di direttiva anticorruzione è stata assegnata – all’interno del Parlamento europeo - alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), che ha nominato Ramona Strugariu (Renew Europe, Romania) come relatrice. La Commissione per il controllo dei bilanci (CONT), che agisce come commissione associata, ha nominato come relatrice Caterina Chinnici (PPE, Italia). La Commissione giuridica (JURI), designata come commissione per il parere (*committee for opinion*), ha scelto di non esprimerne alcuno.

La relatrice Strugariu ha presentato il suo progetto di relazione il 21 settembre 2023. La Commissione CONT ha presentato il suo parere (come parte della procedura di commissione associata) il 7 novembre 2023, proponendo diversi emendamenti alla proposta della Commissione LIBE che ha successivamente adottato la Relazione il 31 gennaio 2024,

²³⁰ L'affaticamento da sondaggio o da questionario si verifica quando i rispondenti perdono interesse per questo tipo di attività a causa dell'elevato numero di richieste di sondaggio che ricevono o del numero di domande e dell'impegno richiesto per completarle. La stanchezza di solito porta a tassi di risposta bassi, a una compilazione affrettata o all'abbandono, che possono influire sui risultati del sondaggio.

pubblicata il 21 febbraio 2024²³¹. La decisione della Commissione di avviare i negoziati interistituzionali è stata successivamente confermata dalla plenaria il 27 febbraio 2024.

I deputati hanno presentato vari emendamenti alla proposta di direttiva in commento: la presente analisi si limiterà tuttavia a quelli strettamente attinenti alla materia della prevenzione della corruzione.

2.7.2. La definizione di “prevenzione della corruzione”

A differenza di quanto proposto dalla Commissione che ha optato per una definizione stringata, il Parlamento UE ha introdotto una definizione di “prevenzione della corruzione” più discorsiva facendola coincidere con *l’identificazione, l’individuazione e eliminazione proattive delle cause e condizioni della corruzione nel settore pubblico e in quello privato mediante lo sviluppo e l’attuazione di un sistema globale di misure appropriate e strumenti necessari per ridurre il potenziale per la corruzione e dissuadere dagli atti connessi alla corruzione a livello nazionale e di Unione*²³².

2.7.3. Le misure di carattere preventivo

Il Parlamento, nella Relazione, ha ulteriormente sviluppato e arricchito di dettagli le misure preventive introdotte dalla Commissione²³³, proponendo anche ulteriori misure aggiuntive.

²³¹ RELAZIONE sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_IT.html

²³² V. Amendment 42: ‘prevention of corruption’ refers to the proactive identification, detection and elimination of the causes of and conditions for corruption in the public and private sector, through development and implementation of a comprehensive system of appropriate measures and necessary tools to reduce the potential for corruption, as well as to deter corruption-related acts at the national and Union level.

²³³ Le stesse si possono raggruppare in sei diverse categorie: i) misure dirette a sensibilizzare l’opinione pubblica sugli effetti dannosi della corruzione; ii) misure finalizzate a promuovere il buon governo; iii) misure volte a disciplinare i fattori che favoriscono la corruzione (*enablers of corruption*); iv) misure volte a identificare i settori maggiormente esposti al rischio corruttivo; v) misure dirette a promuovere la partecipazione della società civile.

Occorre preliminarmente evidenziare che i deputati hanno esteso i destinatari di tali misure – originariamente concepite per i soli Stati membri – includendo le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione.

a. Misure dirette a sensibilizzare l’opinione pubblica sugli effetti dannosi della corruzione

Per quanto riguarda le misure volte a sensibilizzare l’opinione pubblica sugli effetti dannosi della corruzione, il Parlamento prevede campagne informative che, utilizzando un linguaggio accessibile, avvertano sui comportamenti scorretti quotidiani associati ai fenomeni di corruzione²³⁴.

Oltre alle campagne di informazione, i deputati confermano la necessità di adottare programmi di ricerca e istruzione per l’integrità pubblica²³⁵, al fine di sensibilizzare l’opinione pubblica sugli effetti nocivi e sul reale impatto della corruzione nei settori pubblico e privato, senza trascurare di analizzare le conseguenze della corruzione sui bilanci pubblici.

b. Misure finalizzate a promuovere il buon governo

Per promuovere il buon governo e garantire il massimo livello di trasparenza, responsabilità e integrità nell’azione amministrativa e nel processo decisionale pubblico, i parlamentari europei hanno sottolineato l’importanza di assicurare totale trasparenza e integrità nel processo di selezione, assunzione e promozione dei funzionari pubblici. Tale processo deve basarsi esclusivamente sul merito e le relative informazioni devono essere accessibili ai cittadini²³⁶.

²³⁴ V. Emendamento 10 della Relazione.

²³⁵ L’emendamento 16 prevede di arricchire il sistema scolastico e in classe introducendo “l’istruzione per l’integrità pubblica”. Gli Stati membri dovrebbero offrire agli educatori l’opportunità di ricevere una formazione specializzata riguardo alle metodologie e alle strategie di istruzione anticorruzione al fine di garantire un’efficace attuazione di tali programmi. Si tratta del modello “Training of Trainers” (ToT) il cui obiettivo principale è quello di preparare gli istruttori a presentare le informazioni in modo efficace, a rispondere alle domande dei partecipanti e a condurre attività che rafforzino l’apprendimento.

²³⁶ V. emendamento 53 della Relazione

c. *Misure volte a disciplinare i contesti che favoriscono la corruzione (enablers of corruption)*

L'articolo 3, paragrafo 3, della proposta di direttiva è stato sostanzialmente riscritto dalla commissione LIBE attraverso numerosi emendamenti, e merita quindi un'attenta analisi.

Nello specifico, il testo proposto dal Parlamento UE obbliga gli Stati membri a adottare misure adeguate affinché siano predisposti strumenti di prevenzione fondamentali quali:

- una **strategia anticorruzione** e un **piano d'azione** elaborati con la partecipazione delle autorità competenti, compresi i pertinenti organismi specializzati di cui all'articolo 4, e con il coinvolgimento della società civile²³⁷;
- un **accesso aperto alle informazioni** d'interesse pubblico;
- norme efficaci per la dichiarazione e la gestione dei **conflitti di interesse**²³⁸ nel settore pubblico, compresa la dichiarazione ad hoc di nuovi conflitti non appena sorgono, e l'istituzione di sanzioni in caso di mancata dichiarazione di beni o interessi sostanziali²³⁹;
- norme efficaci per la **dichiarazione**²⁴⁰ e la **verifica periodica**²⁴¹ - basata sul rischio - dei **beni e degli interessi** dei funzionari pubblici, che stabiliscono sanzioni in caso di mancata comunicazione di beni o interessi sostanziali;

²³⁷ Secondo quanto stabilito dall'Emendamento 162, Per garantire un approccio coerente alla prevenzione e alla lotta contro la corruzione, gli Stati membri adottano, pubblicano e riesaminano periodicamente una strategia nazionale di prevenzione e lotta contro la corruzione, stabilendo gli obiettivi, le priorità e le corrispondenti misure e risorse necessarie. Tale strategia nazionale è sviluppata in consultazione con la società civile, i pertinenti organismi o unità specializzati di cui all'articolo 4, esperti indipendenti, ricercatori e altri portatori di interessi, e tiene in considerazione le esigenze, specificità e problematiche degli Stati membri.

²³⁸ L'emendamento 47 definisce il "conflitto di interessi" come una situazione in cui l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un funzionario pubblico è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto.

²³⁹ Nonostante la disposizione risulti incompleta, poiché manca l'indicazione dell'ambito di applicazione, la Commissione LIBE ha comunque cercato di delineare un quadro normativo minimo riguardo alla frequenza della dichiarazione e alla previsione di sanzioni.

²⁴⁰ Secondo quanto previsto dall'Emendamento 19, i funzionari pubblici dovrebbero essere tenuti a dichiarare il proprio patrimonio e i propri interessi a intervalli regolari, in particolare al momento dell'assunzione e della cessazione delle funzioni, affinché le autorità competenti o le entità indipendenti possano valutare se i beni dichiarati corrispondano ai redditi dichiarati.

²⁴¹ Al fine di prevenire e contrastare la corruzione e di promuovere la trasparenza e la responsabilità nel settore pubblico e in quello privato, l'Unione – secondo quanto si legge nell'Emendamento 19 - dovrebbe adottare le misure necessarie per monitorare e prevenire situazioni di arricchimento senza causa e patrimonio ingiustificato, istituendo un registro completo dei titolari effettivi relativo a un insieme completo di beni finanziari e non finanziari. La

-
- norme efficaci che affrontino l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico, compresa la regolamentazione della **rappresentanza di interessi** e di situazioni di "**porte girevoli**", che includano:
 - l'adozione di un codice di condotta per i funzionari pubblici, comprensivo delle regole per le loro interazioni con persone o entità private che svolgono attività di rappresentanza di interessi;
 - la definizione di *requisiti minimi di informazione* da rendere pubblici in merito all'interazione tra i funzionari pubblici e le persone o enti privati che svolgono attività di rappresentanza di interessi, compresa la pubblicazione proattiva delle *riunioni con i lobbisti*;
 - l'istituzione di un'impronta legislativa pubblica²⁴²;
 - la previsione dell'obbligo per tutte le persone o gli enti privati, comprese le associazioni, che si occupano di rappresentanza di interessi di rendere nota la propria appartenenza societaria e di iscriversi a un registro per la trasparenza, che fornirà informazioni pubbliche e facilmente accessibili attraverso un unico portale;
 - la regolamentazione del passaggio dei funzionari pubblici da posizioni pubbliche a posizioni nello stesso ambito nel settore privato, nonché l'applicazione di limitazioni all'occupazione post-mandato.
 - **l'eliminazione degli ostacoli amministrativi** e della **complessità normativa** che frenano un processo decisionale tempestivo riguardo alle richieste dei cittadini e ne condizionano l'accesso alle informazioni e al processo decisionale;

proposta di direttiva, secondo gli europarlamentari, spiana la strada per ulteriori misure volte a prevenire e contrastare la corruzione a livello dell'Unione, anche con la **creazione di un registro dei beni dell'UE**, che si baserebbe sulla rete dei registri degli Stati membri, consentendo così una migliore prevenzione e individuazione dei reati di corruzione, nonché un eventuale svolgimento delle indagini.

²⁴² Un'impronta legislativa pubblica è un registro o documento che rende trasparenti le interazioni tra i funzionari pubblici e i gruppi di pressione o lobby durante il processo di formazione delle leggi. Essa include dettagli su:

1. Incontri e contatti: Informazioni su incontri, conversazioni, e comunicazioni scritte tra i funzionari e i rappresentanti di gruppi di interesse.
2. Partecipanti: Nomi e ruoli delle persone coinvolte in tali interazioni.
3. Argomenti discussi: Temi specifici trattati durante gli incontri o le comunicazioni.
4. Contributi ricevuti: Documenti, studi, analisi, o suggerimenti forniti dai gruppi di interesse ai funzionari.

L'obiettivo di un'impronta legislativa pubblica è di aumentare la trasparenza e la responsabilità nel processo legislativo, permettendo ai cittadini di vedere quali influenze possono aver contribuito alla formazione delle leggi. Questo strumento aiuta a prevenire conflitti di interesse e a garantire che il processo legislativo sia condotto in maniera aperta e responsabile.

-
- misure efficaci per **vietare programmi di cittadinanza e di soggiorno in cambio di investimenti**²⁴³;
 - misure per garantire la trasparenza nel **finanziamento delle candidature dei funzionari pubblici eletti e dei partiti politici**. Queste misure includono meccanismi di rendicontazione annuale, l'audit e la divulgazione dei finanziamenti ai partiti politici, nonché la raccolta e la pubblicazione di tutti i dati su entrate, passività e spese dei partecipanti alle campagne elettorali.

d. Misure volte a identificare i settori maggiormente esposti al rischio corruttivo

I deputati europei confermano l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure aggiornate per prevenire la corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato. Queste misure devono essere progettate e strutturate in base al livello di vulnerabilità al rischio di corruzione nei vari settori di attività, dando priorità a quelli esposti ad alto rischio corruttivo²⁴⁴.

A tal fine, è prevista la pianificazione di valutazioni annuali²⁴⁵ che tengano conto della Relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto, seguite dalla predisposizione di piani di azione che prevedono meccanismi di attuazione e monitoraggio per affrontare i principali rischi individuati.

La Relazione impone agli Stati membri l'ulteriore obbligo di adottare misure adeguate a promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche. In questo senso si citano le misure necessarie per istituire sistemi adeguati di appalto, basati sulla trasparenza, la concorrenza e criteri oggettivi nel processo decisionale²⁴⁶.

²⁴³ Ci si riferisce al fenomeno dei "visti d'oro" che offrono alle persone la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in un paese acquistando una casa in quello stato o facendo un grande investimento o donazione. Tutti i richiedenti devono avere più di 18 anni, non avere precedenti penali e disporre di fondi sufficienti per effettuare l'investimento richiesto. Esistono anche i "passaporti d'oro", noti ufficialmente come cittadinanza tramite programmi di investimento, che consentono agli stranieri di ottenere la cittadinanza utilizzando gli stessi mezzi. Per i paesi dell'Ue questo significa anche avere accesso a molti vantaggi inclusa la libera circolazione tra i paesi.

²⁴⁴ V. Emendamento 13 dove si legge che tali misure sono specificatamente incentrate sui settori ad alto rischio quali il settore finanziario, sanitario, digitale e farmaceutico, nonché il settore dell'edilizia e il settore degli appalti pubblici.

²⁴⁵ Secondo quanto previsto dall'Emendamento 74, gli Stati membri devono garantire che i risultati delle valutazioni siano accessibili al pubblico.

²⁴⁶ V. Emendamento 6 dove si sottolinea che al fine di combattere efficacemente la corruzione è importante che gli Stati membri rafforzino la trasparenza delle procedure di appalto pubblico consentendo la partecipazione dei portatori di interessi, un migliore accesso alle informazioni, anche attraverso il ricorso agli appalti elettronici, nonché

e. Misure dirette a promuovere la partecipazione della società civile

I parlamentari europei prevedono l'obbligo di coinvolgere e consultare attivamente e periodicamente la società civile, le organizzazioni non governative, le organizzazioni locali e il mondo accademico nella messa a punto, monitoraggio e valutazione delle leggi e politiche anticorruzione.

Gli Stati membri devono creare un contesto che consenta alla società civile di lavorare e di impegnarsi in modo significativo nelle attività anticorruzione²⁴⁷.

2.7.4. Gli organismi specializzati nella prevenzione della corruzione

I deputati europei, oltre a confermare l'obbligo per gli Stati membri di istituire uno o più organismi o unità organizzative specializzate nella prevenzione della corruzione sulla base di un mandato chiaro²⁴⁸, ne definiscono anche i compiti, che comprendono:

- a) la gestione delle dichiarazioni patrimoniali dei funzionari pubblici;
- b) il monitoraggio della conformità alle norme sulla trasparenza che si applicano ai funzionari pubblici e agli enti pubblici nonché al finanziamento dei partiti politici, e l'irrogazione delle sanzioni relative a violazioni di tali disposizioni e norme;
- c) il monitoraggio della conformità alle disposizioni normative e alle regole sui conflitti di interessi nei settori pubblico e privato, e l'applicazione delle sanzioni relative a violazioni di tali disposizioni e norme;
- d) la pubblicazione di avvisi relativi ai rischi di corruzione;
- e) la cooperazione con le autorità competenti, gli organismi o le unità organizzative specializzati nella repressione della corruzione;
- f) la predisposizione di relazioni annuali sulle loro attività e i relativi risultati, la presentazione di tali relazioni ai governi e ai parlamenti e la loro pubblicazione sui rispettivi siti web;

la supervisione e il controllo di tali procedure di appalto.

²⁴⁷ Secondo quanto riportato dall'Emendamento 30, il coinvolgimento coerente della società civile nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione, nonché nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito all'esistenza, alle cause e alla gravità della corruzione e alle minacce che essa comporta, dovrebbe essere un elemento essenziale dell'approccio dell'Unione.

²⁴⁸ V. Emendamento 9, secondo cui l'assegnazione a tali unità o organismi specializzati di un mandato chiaro sancito dalla legge è fondamentale non solo per garantire la loro permanenza, ma anche per sensibilizzare l'opinione pubblica riguardo ai poteri e alle responsabilità dell'unità, dell'organismo o dell'agenzia in questione.

-
- g) la ricezione e la trattazione delle segnalazioni relative a violazioni delle norme sulla prevenzione della corruzione;
- h) la cooperazione con le corrispondenti unità negli altri Stati membri.

Al fine di garantire l'efficace adempimento e il corretto esercizio dei loro compiti, la Relazione richiede che tali organismi siano indipendenti dal governo e siano in grado di adottare decisioni in modo autonomo su casi individuali, svolgano le loro funzioni liberi da ingerenze politiche indebite e siano dotati in maniera continuativa di personale qualificato in numero sufficiente, anche a livello operativo, e delle risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche nonché dei poteri e degli strumenti necessari.

Relativamente al profilo professionale e al processo di nomina²⁴⁹ dei vertici di tali organismi, il testo del Parlamento UE richiede che siano gestiti da un membro o membri esecutivi che, nell'adempimento dei loro compiti e nell'esercizio dei loro poteri, non subiscano alcuna influenza esterna, diretta o indiretta, e non sollecitano né accettano istruzioni da alcuno, e ricevano un mandato adeguato e sufficiente che garantisca l'indipendenza politica; il membro o i membri esecutivi sono nominati ricorrendo a una procedura trasparente, aperta e non discriminatoria conformemente al principio di vigilanza legislativa; i criteri di selezione sono prevedibili e noti almeno un anno prima della prevista nomina.

2.7.5. Introduzione di ulteriori organismi, strumenti e iniziative non legislative

Accanto alla Rete europea contro la corruzione²⁵⁰, i deputati europei hanno introdotto la figura del Coordinatore anticorruzione dell'Unione europea, cui sono stati assegnati i seguenti compiti²⁵¹:

²⁴⁹ Secondo i deputati europei la gestione delle unità o degli organismi specializzati dovrebbe essere assegnata attraverso una procedura aperta e trasparente, nel pieno rispetto del principio di vigilanza legislativa, con il coinvolgimento di vari rami del governo, al fine di assicurare la fiducia pubblica nei confronti degli organismi nazionali anticorruzione ed evitare potenziali conflitti di interessi (così Emendamento 9).

²⁵⁰ La Rete Europea contro la Corruzione (European Network against Corruption) è stata introdotta dalla Commissione con la Comunicazione sulla lotta contro la corruzione e disciplinata all'art. 25 della proposta di Direttiva anticorruzione.

²⁵¹ V. Emendamento 172.

-
- i. coordinare la **strategia globale dell'Unione sulla lotta alla corruzione**²⁵² con le strategie adottate dagli Stati membri;
 - ii. assistere la Commissione nella promozione dell'applicazione efficace e coerente della direttiva e monitorare l'attuazione delle misure preventive di cui agli artt. 3 e 4 da parte degli Stati membri;
 - iii. garantire l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese sulla lotta contro la corruzione indicate nella Relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto;
 - iv. elaborare pareri relativi a misure nazionali che potrebbero avere un impatto notevole sull'attuazione della direttiva, comprese le strategie nazionali degli Stati membri²⁵³.

La Relazione del Parlamento UE prevede anche l'istituzione della Piattaforma sulla prevenzione e la repressione della corruzione che opera sotto l'egida della Commissione.

La piattaforma – che si riunisce periodicamente - è composta da rappresentanti degli organismi o delle unità specializzati di cui all'articolo 4 e dal coordinatore anticorruzione dell'UE, ed è presieduta da un rappresentante della Commissione²⁵⁴. Tra i suoi compiti figurano:

- consigliare la Commissione in merito all'attuazione delle misure previste dalla direttiva e promuovere l'individuazione e lo scambio delle migliori pratiche in materia di prevenzione e repressione della corruzione;
- promuovere lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa tra gli organismi specializzati di cui all'articolo 4 in relazione all'attuazione della direttiva;
- consentire lo scambio di migliori pratiche per rafforzare la cooperazione con i paesi terzi.

²⁵² Il Comitato economico e sociale (CESE) riconosce che l'UE ha una notevole responsabilità nella lotta contro la corruzione a livello mondiale, e sostiene quindi la proposta del Parlamento europeo che invita la Commissione a elaborare una strategia globale anticorruzione dell'UE, affrontando la corruzione quale fenomeno globale che richiede istituzioni anticorruzione efficaci, meccanismi di prevenzione e un quadro normativo internazionale, nonché il recupero dei beni e l'azione penale all'interno dell'Unione europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=PI_EESC:EESC-2023-01711-AS

²⁵³ V. Emendamento 38.

²⁵⁴ I rappresentanti di Europol, Eurojust, la Procura europea e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e, se del caso, l'Autorità per la lotta al riciclaggio (AMLA) possono essere invitati a partecipare alle riunioni della piattaforma (v., in tal senso, l'Emendamento 168).

Inoltre, il testo del Parlamento UE reintroduce la Relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione²⁵⁵ che include:

- una valutazione globale specifica per paese degli sforzi anticorruzione e dei relativi risultati ottenuti in ciascuno Stato membro in settori pubblici e privati essenziali nell'anno precedente²⁵⁶;
- una panoramica globale dei settori pubblici e privati maggiormente colpiti dall'appropriazione indebita di fondi dell'UE in ciascuno Stato membro;
- l'identificazione delle tendenze relative alla corruzione in tutti gli Stati membri e una descrizione dettagliata dei problemi di corruzione sistemica a livello di Unione nell'anno precedente;
- raccomandazioni per settore per ciascuno Stato membro, che tengono conto della gravità e dell'impatto delle sfide legate alla corruzione e che sono modulate secondo la scala del potenziale impatto per una più vasta gamma di politiche dell'Unione²⁵⁷.

2.8 Orientamento generale del Consiglio dell'Unione europea

2.8.1. Premessa

Nella sessione del 14 giugno 2024, il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha definito un orientamento generale sulla proposta di direttiva anticorruzione, che costituirà il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo nel contesto della procedura legislativa ordinaria.

²⁵⁵ Tale iniziativa era stata avviata dalla Commissione con la comunicazione del 2011 dal titolo *La lotta contro la corruzione nell'UE* (COM (2011) 308 final del 6.6.2011), ma era cessata dopo la pubblicazione della prima relazione sull'argomento nel 2014 (COM (2014)38). La relazione presentava un'analisi esaustiva dello stato attuale della legislazione, delle politiche e dei dati in materia di corruzione, ed era corredata di 28 allegati relativi agli Stati membri.

²⁵⁶ Entro tre mesi dalla pubblicazione della relazione sulla lotta alla corruzione, gli Stati membri forniscono risposte scritte alla Commissione che indicano le misure e le azioni di follow-up da adottare per affrontare le carenze specifiche del paese e dei settori che sono state individuate. La Commissione riesamina e pubblica tempestivamente le risposte fornite dagli Stati membri.

²⁵⁷ Anche secondo il Comitato economico e sociale europeo (CESE) la Commissione dovrebbe riprendere a pubblicare la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione con la finalità di evidenziare e integrare varie dimensioni della lotta alla corruzione che trovano scarso o nessuno spazio nell'attuale quadro dell'UE sullo Stato di diritto.

2.8.2. La definizione di “prevenzione della corruzione”

Il Consiglio elimina il paragrafo 1 dell'articolo 2 della proposta direttiva, intitolato "Definizioni", che conteneva la definizione di “prevenzione della corruzione”.

Propone invece una definizione parzialmente diversa all'interno del Considerando (5), che così recita: *"Per prevenzione della corruzione si intendono l'individuazione, la valutazione e l'attenuazione dei rischi di corruzione mediante lo sviluppo e l'attuazione di un sistema di misure appropriate"*.

2.8.3. Le misure di carattere preventivo

Il Consiglio Giustizia e Affari interni lascia, sostanzialmente, alla discrezione degli Stati membri l'adozione delle misure preventive introdotte dalla proposta di direttiva, all'articolo 3.

2.8.4. Gli organismi specializzati nella prevenzione della corruzione

Anche le disposizioni relative agli organismi specializzati anticorruzione ridimensionano grandemente l'impianto proposto dalla direttiva.

Gli Stati membri non sono tenuti a creare nuovi organismi o unità organizzative e questi non devono necessariamente essere organismi o unità organizzative centrali.

Secondo quanto si legge nel documento di Orientamento generale (General approach), quando gli organismi anticorruzione hanno il potere di prendere decisioni su casi portati alla loro attenzione o da essi individuati, o di formulare le raccomandazioni che ritengono necessarie, tali organismi *dovrebbero* operare senza ingerenze indebite e gli Stati membri *dovrebbero* garantire che le risorse e i poteri attribuiti a detti organismi o unità organizzative [...] siano [...] commisurati [...] al [...] corretto esercizio dei loro compiti.

2.9 L'Organismo etico dell'UE

Tutte le autorità pubbliche e gli enti governativi, comprese le istituzioni dell'UE, condividono una missione comune: servire l'interesse pubblico. Da qui la necessità di garantire l'integrità pubblica e la fiducia nei funzionari pubblici, siano essi nominati o eletti, retribuiti o non retribuiti, attraverso l'adozione di quadri etici²⁵⁸.

Lungi dall'essere intrinsecamente corrotti, i membri delle istituzioni europee - siano essi eletti o nominati - e il loro personale sono, per la natura del loro incarico, continuamente esposti a influenze esterne e spesso si trovano ad affrontare dilemmi etici.

Essendo particolarmente vulnerabili a comportamenti non etici, anche a causa della percepita maggiore distanza dai cittadini, tali comportamenti possono scaturire da situazioni personali, di rappresentanza o di altro genere, siano esse di natura economica o meno. Questi comportamenti non solo possono avere un impatto negativo sulla gestione finanziaria dell'UE, ma, attirando un elevato livello di interesse pubblico, possono anche ridurre la fiducia dei cittadini nell'Unione Europea.

Infatti, qualsiasi mancanza di integrità percepita all'interno delle istituzioni rappresenta un rischio reputazionale non solo per le istituzioni stesse, ma anche per il progetto europeo nel suo complesso²⁵⁹.

Per minimizzare tale rischio, l'UE ha sviluppato nel tempo un proprio sistema etico a livello di singola istituzione; tuttavia, non dispone di un quadro etico armonizzato comune a tutte le sue istituzioni, ai suoi membri e al suo personale.

Di conseguenza, nel diritto dell'UE coesistono diversi quadri etici, ciascuno con propri standard e obblighi etici nonché diversi meccanismi di applicazione che - attraverso l'esercizio di una serie di poteri di monitoraggio, indagine e sanzione - ne garantiscono il rispetto. Pertanto, gli standard etici di condotta da applicare sono sparsi in diverse fonti giuridiche, che vanno dai Trattati dell'UE ai regolamenti interni, ai codici di condotta e, nel caso dei funzionari dell'UE, allo Statuto dei funzionari dell'UE²⁶⁰.

²⁵⁸ V. OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, 2005, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

²⁵⁹ V., ALEMANNO A., *Towards an EU Ethics Body*, 20 November 2020, p. 7. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4062961

²⁶⁰ V. *Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Communities*, https://europa.eu/epso/doc/archive/success/cast/cast_relex/call/doc/tocen100_en.pdf

Sebbene alcune differenze possano essere spiegate dai ruoli specifici di ciascuna istituzione e dalla varietà dei rischi inerenti ai diversi compiti, negli ultimi anni, molteplici casi di comportamento non etico nelle istituzioni dell'UE hanno rivelato significative carenze sistemiche, in particolare nell'attuale attuazione del quadro etico.

Riconoscendo questi problemi di vasta portata, la presidente della Commissione Ursula von der Leyen si è impegnata, una volta entrata in carica, a creare un organismo etico indipendente comune a tutte le istituzioni dell'UE.

2.9.1 La proposta della Commissione per un organismo etico interistituzionale

Obiettivo della proposta

L'8 giugno 2023, la Commissione europea ha presentato una proposta per la creazione di un Organismo Etico interistituzionale²⁶¹, che mira a stabilire norme minime comuni per la condotta etica dei membri di tutte le istituzioni dell'UE, quindi Commissari, membri del Parlamento europeo, Presidente del Consiglio europeo, membri della Corte dei conti e della Corte di giustizia, Comitato esecutivo della Banca centrale europea, membri del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo. La proposta contempla anche l'introduzione di un meccanismo formale per il coordinamento e lo scambio di opinioni sui requisiti di ordine etico tra le istituzioni.

La Commissione sottolinea che, mentre i funzionari di tali istituzioni ed organi dell'UE sono già soggetti a obblighi etici comuni e dettagliati stabiliti dal titolo II del Regolamento recante lo Statuto dei funzionari dell'UE, adottato sulla base dell'articolo 336 del TFUE, per i relativi membri non esistono norme etiche minime comuni né meccanismi formali che consentano il coordinamento e lo scambio di opinioni tra le istituzioni stesse. Tale situazione avrebbe determinato, secondo la Commissione, la necessità di adottare un insieme comune di norme minime etiche e di prevedere una cooperazione tra le istituzioni per discutere o coordinare le rispettive misure interne.

²⁶¹ COM(2023) 311 final, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, alla corte di giustizia europea, alla banca centrale europea, alla corte dei conti europea, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Proposta per un organismo etico interistituzionale: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:400883dd-060f-11ee-b12e-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF

Ogni istituzione conserverebbe comunque la potestà decisionale per quanto riguarda l'adozione e l'applicazione delle proprie norme etiche interne. Tali norme dovrebbero infatti continuare a esplicare la loro efficacia all'interno delle rispettive istituzioni, nell'ambito del sistema di equilibrio e bilanciamento dei poteri stabilito dai trattati.

Le istituzioni non possono infatti recedere dall'esercizio dei poteri loro conferiti dai trattati e delegare ad altri organi la responsabilità delle azioni dei loro membri. Tuttavia, in considerazione della loro autonomia amministrativa, hanno la facoltà di istituire un organo consultivo condiviso che possa fornire assistenza nell'elaborazione di norme etiche comuni per la condotta dei loro membri.

Contesto della proposta

La proposta in esame si inserisce nel contesto delle iniziative promosse dalla Commissione per accrescere il rispetto dello Stato di diritto, contrastare la corruzione²⁶² e promuovere la democrazia²⁶³. Questa combinazione di iniziative mira a rafforzare ulteriormente le fondamenta istituzionali dell'Unione europea, garantendo un livello ancora più elevato di trasparenza e integrità²⁶⁴. Di conseguenza, ciò dovrebbe contribuire a consolidare la fiducia dei cittadini dell'UE nel loro sistema democratico.

²⁶² Nella relazione illustrativa dell'accordo, la Commissione richiama anzitutto il pacchetto anticorruzione, da essa proposto il 3 maggio 2023.

²⁶³ Nella relazione viene richiamato altresì il pacchetto per la difesa della democrazia, la cui presentazione, prevista per il 7 giugno 2023, è stata rinviata e poi presentata il 12 dicembre 2023. Si tratta di una proposta di direttiva per obbligare i gruppi d'interesse e di lobbying che operano per conto di soggetti non appartenenti all'UE a iscriversi a un registro per la trasparenza. Con questa proposta di direttiva l'Unione europea mira, almeno teoricamente, a proteggere la politica europea dalle interferenze straniere. Questa iniziativa legislativa, qualora venisse approvata, riguarderebbe tutti i soggetti che svolgono attività di lobbying e di rappresentanza di interessi, dalle organizzazioni private (società di consulenza), alle organizzazioni non profit fino ai singoli individui la cui occupazione principale o occasionale consiste nell'influenzare i processi decisionali degli Stati membri o delle istituzioni europee per conto di un'entità di un Paese terzo. Ciò che determina l'obbligo di registrazione non sarebbe tanto la provenienza del finanziamento da un Paese terzo, quanto le attività di lobbying svolte per conto di quel Paese.

²⁶⁴ La relazione ricorda, inoltre, che nel 2021 Parlamento, Consiglio e Commissione hanno concluso l'accordo su un registro per la trasparenza obbligatorio, recante principi e norme per un approccio coordinato alla rappresentanza di interessi trasparente ed etica, mentre nel 1999 avevano firmato l'accordo interistituzionale relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) secondo modalità equivalenti in tutte le istituzioni dell'Unione.

Relazione speciale n.13/2019 della Corte di conti europea

Nella sua relazione speciale n. 13/2019 sui quadri etici delle istituzioni dell'UE²⁶⁵, la Corte dei conti europea ha concluso che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno posto in essere, in ampia misura, quadri etici adeguati (sia per i membri che per il personale).

La Corte ha tuttavia messo in luce alcuni settori che possono essere oggetto di miglioramenti e di armonizzazione e ha, conseguentemente formulato alle istituzioni le seguenti raccomandazioni: migliorare i loro quadri etici interni; collaborare per armonizzare le componenti dei rispettivi quadri etici; promuovere ulteriori iniziative per condividere le migliori pratiche in campo etico; aumentare la sensibilizzazione del personale riguardo al quadro etico e alla cultura dell'integrità; migliorare la percezione generale riguardo a questi aspetti etici all'interno delle istituzioni.

In particolare, la Corte ha individuato diverse aree in cui è possibile apportare miglioramenti. Innanzitutto, si è evidenziato che le procedure per verificare le dichiarazioni rilasciate dal personale e dai membri non sono sufficientemente formalizzate. Inoltre, è emerso che i quadri etici in materia di conflitti di interessi si basano principalmente su autodichiarazioni dei membri delle istituzioni e mancano di orientamenti e procedure standardizzate per garantire la correttezza, l'affidabilità e la completezza di tali dichiarazioni. In particolare, per quanto riguarda il Parlamento europeo, è stato notato che le disposizioni relative alla segnalazione di illeciti (whistleblowing) non sono adeguate per gli assistenti parlamentari accreditati e che le disposizioni per il periodo successivo alla cessazione dalle funzioni dei suoi membri risultano carenti.

La Corte ha identificato anche settori in cui potrebbe essere promossa un'armonizzazione più ampia e una condivisione delle migliori pratiche. Questi settori comprendono: i limiti di valore al di sotto dei quali il personale può accettare doni senza richiedere un'autorizzazione preventiva, che attualmente variano tra le diverse istituzioni dell'UE; le politiche relative alle attività esterne per il personale; le dichiarazioni dei membri del Parlamento europeo in merito agli interessi e alle attività dei loro familiari.

Inoltre, la Corte nota che il Consiglio attualmente non dispone di un quadro etico condiviso per disciplinare l'attività dei rappresentanti degli Stati membri, lasciando tale regolamentazione esclusivamente alle rispettive leggi nazionali.

²⁶⁵ Corte dei conti europea, Relazione speciale "I quadri etici delle istituzioni dell'UE controllate: ci sono margini di miglioramento", (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE) <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ethics-13-2019/it/>.

Infine, la Corte osserva che mancano strategie globali in materia di etica presso il Parlamento europeo e il Consiglio. Un'indagine condotta su un campione rappresentativo del personale all'interno delle istituzioni sotto esame ha rivelato una situazione eterogenea riguardo alla consapevolezza e alla percezione delle questioni etiche. Solo circa la metà del personale ha affermato di conoscere in modo adeguato o molto approfondito il quadro etico.

Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021

Nella sua risoluzione del 16 settembre 2021²⁶⁶, il Parlamento europeo propone la conclusione di un accordo interistituzionale basato sull'articolo 295 TFUE per istituire un organismo etico indipendente dell'UE per il Parlamento e la Commissione, aperto alla partecipazione di tutte le istituzioni e le agenzie e di tutti gli organi dell'UE, che fornisca inoltre formazione e un orientamento attivo alle istituzioni, alle agenzie e agli organi partecipanti (Paragrafo 1). Ad avviso del Parlamento un unico organismo etico indipendente dell'UE può garantire l'attuazione completa e coerente delle norme etiche in tutte le istituzioni dell'UE assicurando che *"le decisioni pubbliche siano adottate alla luce del bene comune e al fine di riconquistare e di mantenere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee"*.

Il Parlamento ritiene che, fatto salvo l'equilibrio tra le istituzioni come sancito dai trattati, nel quadro della loro rispettiva autonomia procedurale, tutte le istituzioni partecipanti dovrebbero conferire all'organismo etico dell'UE, da un lato, un ruolo preventivo con poteri di sensibilizzazione e di orientamento etico e, dall'altro, un ruolo di conformità e una funzione consultiva, con la facoltà di formulare raccomandazioni su questioni etiche, tra cui i conflitti di interessi (par. 9); ritiene inoltre che l'armonizzazione delle norme etiche di tutte le istituzioni, agenzie e organi rappresenti una delle principali priorità (Paragrafo 40).

Secondo la posizione del Parlamento, l'organismo etico indipendente dell'UE dovrebbe *"avere il diritto di avviare un'indagine di propria iniziativa e di condurre indagini in loco e basate su registrazioni, sulla base delle informazioni raccolte o che ha ricevuti da terzi, come giornalisti, media, ONG, informatori, società civile o il Mediatore europeo"* (Paragrafo 16).

Ampio spazio è poi dedicato, nella risoluzione, a promuovere la trasparenza prevedendo la pubblicazione delle raccomandazioni, delle relazioni annuali, delle decisioni e delle spese in un formato aperto leggibile meccanicamente a disposizione di tutti i cittadini e in conformità con le norme applicabili in materia di protezione dei dati (Paragrafo 45).

²⁶⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 sul tema "Rafforzare la trasparenza e l'integrità nelle istituzioni dell'UE creando un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica" (2020/2133(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396_IT.html

Il Parlamento chiede inoltre la massima trasparenza in tutte le riunioni organizzate dall'organismo etico e con il coinvolgimento dello stesso, con attori privati e con i loro rappresentanti, comprese organizzazioni con e senza fini di lucro (Paragrafo 42). Piena trasparenza è richiesta anche nelle procedure e nei criteri di selezione degli alti funzionari delle istituzioni europee (Paragrafo 56).

Nel trasmettere tale risoluzione al Consiglio e alla Commissione, il Parlamento ha invitato quest'ultima a elaborare una proposta in merito.

Contenuti dell'accordo interistituzionale

Composizione

Secondo la proposta della Commissione la composizione dell'organismo etico includerà un membro titolare e un supplente per ciascuna istituzione partecipante, al fine di garantirne il corretto e continuo funzionamento.

Ciascuna istituzione o organo designerà quale proprio rappresentante, in linea di principio, un vicepresidente, salvo che tale funzione non esista all'interno della istituzione o organo o la scelta non sia appropriata.

La funzione di presidente dell'organismo ruoterà ogni anno seguendo l'ordine delle istituzioni di cui all'articolo 13 TUE (Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione europea, Corte di giustizia, Banca centrale europea, Corte dei conti, Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni). Nel caso in cui la Banca europea per gli investimenti diventi parte a pieno titolo, eserciterà la presidenza annuale al termine della sequenza di cui all'articolo 13 TUE.

Nel suo operato l'organismo etico si avvarrà di cinque esperti indipendenti in qualità di osservatori, nominati, secondo una procedura stabilita dalla Commissione, in base alla loro competenza, esperienza in funzioni di alto livello, indipendenza e qualità professionali, nonché garantendo l'equilibrio di genere.

L'organismo sarà assistito da una segreteria, struttura operativa formalmente ospitata presso la Commissione europea e composta dai capi unità o funzionari equivalenti, responsabili dell'etica dei membri di ciascuna istituzione partecipante nonché dal rispettivo personale designato a tal fine. La persona che ricopre tale funzione presso la Commissione fungerà da coordinatore della segreteria, a meno che un'altra persona non sia nominata dalla Commissione stessa d'intesa con le parti.

Compiti

Il nuovo organismo avrà tre compiti principali:

- elaborare norme minime comuni nei settori indicati nell'accordo (v. *infra*) e applicabili ai membri delle istituzioni e degli organi dell'UE che vi aderiscono, nonché aggiornarle se necessario. Le norme fungeranno da base minima e ciascuna istituzione rimarrà libera di applicare un regolamento interno ancora più rigoroso, ma non di limitare le norme comuni;
- incoraggiare uno scambio di opinioni sul regolamento interno di ciascuna istituzione alla luce delle norme minime comuni, per consentire loro di apprendere e trarre vantaggio dall'esperienza altrui;
- promuovere una cultura etica comune a tutti i membri delle istituzioni dell'UE, facilitando la comprensione del quadro etico sia all'interno che all'esterno delle istituzioni stesse.

Settori da sottoporre all'attività di normazione minima comune

L'organismo elaborerà norme minime comuni nei seguenti settori/aree di attività:

- interessi e beni da dichiarare, stabilendone le categorie e le procedure da applicare per la verifica di tali dichiarazioni;
- attività collaterali o esterne, al fine di garantire che la disponibilità e l'indipendenza dei membri non siano compromesse;
- accettazione di doni, ospitalità e viaggi offerti da terzi: le norme si applicheranno anche all'accettazione di riconoscimenti, decorazioni, premi o onorificenze;
- misure di condizionalità e trasparenza, in particolare per le riunioni dei membri delle istituzioni dell'UE con i rappresentanti di interessi, integrando le norme già previste dal registro per la trasparenza della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio, per includere, ad esempio, l'accesso ai locali delle istituzioni;
- attività post-mandato degli ex membri, stabilendone le condizioni e i requisiti di trasparenza;
- attuazione del quadro comune, anche per quanto riguarda il monitoraggio della conformità e il seguito da dare in caso di violazioni all'interno di ciascuna istituzione;
- disponibilità delle informazioni: ogni istituzione dovrà rendere pubbliche le modalità di applicazione delle norme.

L'organismo nell'architettura interistituzionale

Come già sopra evidenziato, la proposta di accordo riguarda le istituzioni e i due organi consultivi di cui all'articolo 13 del trattato sull'Unione europea²⁶⁷.

Nella proposta viene inoltre più volte ribadito che i funzionari delle istituzioni e organi dell'UE non rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo, in quanto esistono già meccanismi che li riguardano nello statuto dei funzionari.

Tuttavia, la Commissione europea incoraggia tutte le istituzioni soggette allo statuto a considerare la possibilità di ulteriori convergenze nelle norme concernenti il personale. Si auspica che, nel rispetto dello statuto dei funzionari, tali istituzioni si impegnino a raggiungere un livello di standard comparabile a quello stabilito dall'organismo etico per quanto riguarda i direttori generali e figure equivalenti.

Inoltre, si ritiene che il dialogo interistituzionale debba esaminare la possibilità di armonizzare le norme e le pratiche relative alla divulgazione delle informazioni concernenti gli incontri dei loro dirigenti di alto livello con organizzazioni e liberi professionisti riguardanti questioni legate al processo decisionale e all'attuazione delle politiche nell'Unione, nell'ambito del dialogo con i portatori di interesse.

Il nuovo organismo etico non si occuperà di indagini individuali e non interferirà né limiterà in alcun modo le indagini di organismi esistenti. Ai sensi dei trattati, tale responsabilità spetta alla Procura europea (EPPO) e alle autorità di polizia e giudiziarie nazionali, per i casi penali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), per irregolarità e violazioni degli obblighi professionali, al Mediatore europeo per i casi di cattiva amministrazione e a ciascuna istituzione in caso di violazione delle rispettive norme.

²⁶⁷ Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione europea, Corte di giustizia, Banca centrale europea, Corte dei conti, Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni.

2.9.2 Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2023 sull'istituzione di un organismo etico

Il Parlamento europeo ha approvato il 12 luglio 2023 una risoluzione sulla proposta di istituzione dell'organismo etico dell'UE²⁶⁸ nella quale, in particolare:

- osserva che la proposta della Commissione riguardante l'istituzione di un organismo etico interistituzionale risulta essere insoddisfacente e poco ambiziosa, in quanto non contempla la creazione di un organismo realmente indipendente responsabile delle questioni di etica quale previsto dal Parlamento nella sua risoluzione del 16 settembre 2021;
- si rammarica del forte ritardo con cui la Commissione ha presentato la proposta, malgrado l'impegno assunto dalla Presidente della Commissione negli orientamenti politici presentati al momento della sua elezione;
- deplora il fatto che la Commissione abbia proposto di integrare cinque esperti indipendenti solo in qualità di osservatori anziché di membri a pieno titolo; ricorda che la proposta presentata dal Parlamento nel 2021 prevedeva un organismo composto da nove esperti indipendenti in materia di etica, anziché da un membro di ciascuna istituzione partecipante; ribadisce che i membri dell'organismo devono essere indipendenti, scelti in funzione delle loro competenze, esperienze e qualità professionali, nonché della loro integrità personale;
- ribadisce la sua posizione in base alla quale l'organismo etico dovrebbe poter indagare di propria iniziativa su presunte violazioni delle norme etiche da parte degli ex deputati e degli ex membri del personale e di quelli attuali e di condurre indagini documentali e in loco sulla base delle informazioni raccolte o ricevute da terzi e dovrebbe avere il potere di richiedere documenti amministrativi, rispettando nel contempo l'immunità dei deputati e la loro libertà di mandato e salvaguardando le garanzie procedurali applicabili;
- sottolinea che l'organismo dovrebbe essere in grado di formulare raccomandazioni in merito alle sanzioni alle autorità competenti delle rispettive istituzioni partecipanti;
- deplora il fatto che la proposta della Commissione si applichi ai membri delle istituzioni partecipanti, ma non al personale, che è soggetto agli obblighi comuni di cui allo statuto dei funzionari;

²⁶⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2023 sull'istituzione di un organismo etico dell'UE (2023/2741(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0281_IT.html

-
- sottolinea che è necessario che l'organismo protegga gli informatori, in particolare i funzionari pubblici europei, affinché essi possano esprimere le loro preoccupazioni circa le eventuali violazioni delle norme senza timore di ritorsioni;
 - chiede maggiore ambizione nella strutturazione del segretariato dell'organismo etico e che gli vengano assegnate risorse sufficienti per consentirgli di svolgere tutte le sue funzioni;
 - chiede, in particolare, l'elaborazione di norme rigorose in materia di trasparenza e accesso alle istituzioni per i soggetti iscritti nel Registro per la trasparenza, comprese le ONG; ribadisce, in tale contesto, la necessità di effettuare un esame finanziario preliminare completo di tali soggetti prima che siano iscritti nel Registro per la trasparenza;
 - ricorda che il fenomeno delle "porte girevoli" riguarda anche le ONG e invita ad approfondire con urgenza i conflitti di interessi in tal senso; sottolinea che i membri dell'organismo etico devono evitare i conflitti di interessi in ogni circostanza e devono pertanto astenersi immediatamente dal lavorare su fascicoli attinenti al settore di attività delle ONG da cui hanno ricevuto un compenso.

2.9.3 Il recente accordo sull'organismo etico dell'UE

Un accordo sul testo è stato raggiunto il 14 marzo scorso per le seguenti Parti: (1) il Parlamento europeo, (2) la Commissione europea, (3) la Corte di giustizia dell'Unione europea (in qualità di osservatore senza partecipare alle decisioni), (4) la Banca centrale europea, (5) la Corte dei conti, (6) il Comitato economico e sociale e (7) il Comitato delle regioni. Resta fuori dall'accordo il Consiglio europeo²⁶⁹. L'integrazione del Consiglio²⁷⁰ nell'accordo interistituzionale, a seguito della precisazione nella definizione delle relative modalità di partecipazione, è stata confermata in occasione della riunione del Consiglio del 29 aprile²⁷¹.

²⁶⁹ il Consiglio europeo è formato dai leader (Capi di Stato o di governo) dei 27 Stati membri dell'UE, i presidenti di Consiglio europeo e Commissione europea. Benché definisca le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE, non adotta atti legislativi.

²⁷⁰ il Consiglio dell'Unione europea - noto informalmente come Consiglio - e formato dai ministri nazionali di ciascun paese dell'UE, ha il compito principale di negoziare e adottare la legislazione dell'UE (nella maggior parte dei casi con il Parlamento europeo).

²⁷¹ Punto senza discussione del Consiglio Agricoltura e Pesca 29.04.2024.

Il testo licenziato assegna agli esperti indipendenti nuovi compiti. In primo luogo, essi possono essere consultati dalle istituzioni sulla conformità delle dichiarazioni di interesse o di “altre dichiarazioni scritte standardizzate”²⁷² rese dai membri di un’istituzione: gli esperti formulano le proprie raccomandazioni all’istituzione, che poi decide sull’applicazione di eventuali sanzioni. Gli esperti, inoltre, riferiscono annualmente sui casi in cui sono stati coinvolti dalle istituzioni e sull’esito delle raccomandazioni formulate nei confronti delle istituzioni.

2.10 Il Piano per la trasparenza, l’integrità e l’indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo

In risposta alle indagini sui casi di corruzione ("scandalo Qatargate") che hanno coinvolto membri ed ex membri del Parlamento europeo, la Presidente del Parlamento europeo (di seguito PE) Metsola ha presentato, il 12 gennaio 2023, alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici²⁷³ un Piano per la trasparenza delle attività dei membri del PE e per il contrasto dei fenomeni di corruzione.

Il piano, denominato "*Strengthening integrity, independence and accountability – First Steps*"²⁷⁴, include una serie di misure, articolate in 14 punti, per rafforzare la trasparenza, la responsabilità e l’integrità delle attività dei membri ed ex membri del Parlamento europeo²⁷⁵.

²⁷² Per quanto riguarda il Parlamento europeo queste comprendono, ad esempio, anche gli incontri con i lobbisti e gli inviti da parte di terzi.

²⁷³ La Conferenza dei Presidenti dei gruppi, organo competente per l’organizzazione dei lavori del PE, è composta dal Presidente del Parlamento e dai presidenti dei gruppi politici; prende decisioni per consenso o per votazione ponderata in funzione del numero membri di ogni gruppo politico.

²⁷⁴ Strengthening Integrity, Independence and Accountability - First Steps, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/02/09/Note-to-the-COP-Integrity.pdf>

²⁷⁵ Alcune misure previste sono state adottate o sono in via di attuazione mediante delibere dell’Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo, della Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici o a livello amministrativo; per altre sono richieste modifiche ad alcune disposizioni del regolamento del Parlamento europeo.

Le 14 misure del Piano

1. *Porte girevoli*

I deputati appena cessati dalla carica non potranno esercitare attività di lobbying per un periodo di sei mesi²⁷⁶. Decorso tale periodo, potranno iscriversi al Registro per la trasparenza (v. *infra*).

2. *Trasparenza sulle attività parlamentari*

La seconda misura prevede una maggiore trasparenza sulle attività dei parlamentari. Si propone di introdurre una sezione dedicata alla “Integrità”²⁷⁷ sulla homepage del sito del PE che riporta informazioni su sanzioni, regali ricevuti, viaggi fatti in Paesi terzi non a spese del Parlamento, dichiarazione degli incontri con i portatori d’interessi svolti dagli europarlamentari, informazioni e link che rimandano al Registro della trasparenza.

3. *Iscrizione al Registro per la trasparenza delle istituzioni dell’UE*

L’iscrizione al Registro comune per la trasparenza condiviso tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea è divenuta obbligatoria ai fini della partecipazione di rappresentanti di gruppi di interesse o della società civile ad audizioni e scambi di opinione presso le commissioni parlamentari. Il PE potrà inoltre svolgere verifiche approfondite sulle organizzazioni iscritte al registro nonché sulla accuratezza delle informazioni ivi riportate, anche con riferimento ai loro collegamenti con Paesi terzi e ai flussi di finanziamento²⁷⁸.

4. *Agenda degli incontri*

Sarà introdotto l’obbligo per tutti i deputati, i loro assistenti accreditati e i loro staff (come già previsto, per i Presidenti di commissione, i relatori e i relatori ombra) - di rendere pubbliche le riunioni programmate con rappresentanti diplomatici di paesi terzi e con rappresentanti di organizzazioni terze, iscritte al registro di trasparenza, relative a una relazione o risoluzione del Parlamento europeo nei quali i membri o i loro staff hanno un ruolo attivo e una immediata influenza sull’evoluzione del relativo dossier.

²⁷⁶ Disposizioni in tal senso sono state adottate dall’Ufficio di Presidenza il 17 aprile e sono entrate in vigore il 1° maggio 2023. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230313IPR77323/bureau-adopts-first-decision-on-strengthening-transparency-and-accountability>

²⁷⁷ La nuova sezione “Trasparenza ed etica” è stata pubblicata sul sito del PE a luglio 2023. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/transparency>

²⁷⁸ Le nuove disposizioni in materia sono state adottate dall’Ufficio di Presidenza il 12 giugno 2023 e sono entrate in vigore il 12 luglio 2023. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230612IPR98201/bureau-adopts-further-decision-on-strengthening-transparency-and-accountability>

Tale obbligo non si applica: i) nel caso sia richiesta confidenzialità a protezione della vita o dell'integrità del singolo individuo o per ragioni vincolanti di pubblico interesse; ii) per incontri con persone che agiscono a titolo personale e non in associazione con altri; iii) per incontri spontanei o di carattere meramente privato e personale.

5. *Divieto di gruppi di amicizia con Paesi terzi*

Saranno vietate tutte le attività o le riunioni di raggruppamenti non ufficiali di deputati che potrebbero creare confusione con le attività ufficiali del Parlamento europeo, quali, in particolare, i "Gruppi di amicizia" con Paesi terzi nei quali altri organi del Parlamento già agiscono come interlocutori. D'ora in poi quindi, i Paesi extra UE dovranno interagire con il Parlamento solo attraverso la Commissione per gli affari esteri e gli altri organi ufficiali preposti.

6. *Chiarezza sugli ingressi in Parlamento*

È prevista l'istituzione di un nuovo registro d'ingresso per le persone, maggiori di 18 anni, che entrano nei locali del Parlamento europeo, inclusi i rappresentanti di paesi terzi. Quando queste persone accedono agli edifici del Parlamento, sono tenute a fornire informazioni riguardanti la data, l'orario e lo scopo della loro visita. Si noti che questa richiesta non si applica ai giornalisti accreditati e alle altre istituzioni, organi o agenzie dell'Unione europea, che seguono un regime di accesso differente al Parlamento.

7. *Nuove regole per gli ex parlamentari*

I badge di accesso permanenti, in precedenza concessi agli ex membri del Parlamento europeo e agli ex assistenti o staff, sono stati sostituiti da un apposito badge di accesso giornaliero. Gli ex europarlamentari inoltre non potranno più concedere l'ingresso a terzi e gli attuali diritti di accesso per lo staff degli ex parlamentari potranno essere revocati.

8. *Dichiarazione sul conflitto di interessi*

Ogni parlamentare che si accorga di avere un conflitto di interessi dovrà adottare immediatamente le misure necessarie per risolverlo²⁷⁹. Sarà introdotto l'obbligo per i relatori e i relatori ombra in commissione di rilasciare, prima della presentazione della relazione in Commissione o in plenaria, una dichiarazione sui potenziali conflitti d'interesse.

²⁷⁹ V., Article 3, par. 2, Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest. https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf

Ulteriori controlli verranno svolti al fine di garantire che gli assistenti e il personale parlamentare accreditati non svolgano un ruolo direttivo in una organizzazione con un qualsiasi legame con Paesi terzi o attive in attività di lobbying.

9. *Più trasparenza sulla dichiarazione degli interessi finanziari*

Si propone di aumentare e rendere più chiaro il livello di dettaglio richiesto nella dichiarazione degli interessi finanziari dei deputati, includendo maggiori informazioni sui lavori collaterali e sulle attività esterne dei deputati e prevedendo controlli per garantire la corretta applicazione delle regole²⁸⁰.

10. *Formazione obbligatoria*

Il Parlamento europeo dovrà prevedere regolarmente, nel corso di ciascuna legislatura, una formazione obbligatoria per gli eurodeputati e per gli assistenti parlamentari sulle regole finanziarie, la conformità, la condotta e le segnalazioni whistleblowing. Sarà, inoltre, prevista una formazione obbligatoria per tutti i funzionari del PE che potrebbero ricevere le segnalazioni di possibili violazioni o illeciti.

11. *Rafforzamento del Comitato consultivo del Codice di condotta*

Il Piano propone che il nuovo organo etico per le istituzioni europee - la cui istituzione è prevista dalla proposta della Commissione precedentemente analizzata - si attivi su base unilaterale per garantire che i deputati siano obbligati a richiedere, facilmente e rapidamente, una consulenza su possibili conflitti di interesse al Comitato consultivo del Codice di condotta, il cui ruolo dovrebbe essere rinforzato²⁸¹.

12. *Combattere l'interferenza straniera rafforzando l'impegno per la tutela dei diritti umani*

²⁸⁰ A norma dell'allegato I, art. 4, del regolamento del Parlamento europeo riguardante il codice di condotta dei deputati in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, i membri del PE sono obbligati a trasmettere al Presidente del PE entro la fine della prima tornata successiva alle elezioni europee o, in corso di legislatura, entro trenta giorni dall'inizio del loro mandato al parlamento europeo una dichiarazione dettagliata dei loro interessi finanziari. https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf

²⁸¹ Il Comitato consultivo, previsto dall'articolo 7 del Codice di condotta dei deputati del PE in materia di interessi finanziari e conflitti di interesse, allegato al Regolamento del Parlamento europeo, è composto da cinque membri, designati dal Presidente del PE tra i membri della commissione per gli affari costituzionali e della commissione giuridica. Il comitato fornisce, su richiesta di un deputato, orientamenti sull'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni del codice di condotta e, su richiesta del Presidente, esamina i presunti casi di violazione del codice di condotta e consiglia il Presidente circa le eventuali misure da adottare. https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf

Sono stati resi più stringenti i criteri per la presentazione di proposte di risoluzioni del PE in via di urgenza in materia di violazione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto al fine di evitare indebite influenze esterne²⁸².

13. *Potenziare la lotta alla corruzione*

Il Parlamento rafforzerà la sua cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia nazionali degli Stati membri per garantire che l'Istituzione sia in grado di rispondere a casi di indagini su presunte attività criminali dei deputati o del personale del PE.

14. *Revisione della lista delle attività sanzionabili*

L'elenco delle attività sanzionabili dei membri del PE, di cui al codice di condotta, dovrà essere rivisto per favorire il rispetto degli obblighi e delle responsabilità elencati nel piano in esame. Verrà inoltre messo in atto un sistema di avvertimenti e richiami per ricordare ai membri del PE le regole prima che vengano applicate le sanzioni (in caso di violazioni gravi e sistematiche).

2.11 La risposta dell'UE alla corruzione negli appalti pubblici

2.11.1 Premessa

Gli appalti pubblici consistono nell'acquisto di lavori, servizi e forniture da parte dei governi e delle imprese statali. Essi rappresentano una porzione significativa della spesa pubblica totale, sia a livello centrale che periferico, e costituiscono, insieme alle retribuzioni e alle pensioni, una delle maggiori voci di spesa dello Stato.

Ogni anno, oltre 250.000 autorità pubbliche nell'UE spendono circa il 14% del PIL (circa 2.000 miliardi di euro all'anno) per l'acquisto di servizi, lavori e forniture. In molti settori, come l'energia, i trasporti, la gestione dei rifiuti, la protezione sociale e la fornitura di servizi sanitari o educativi, le autorità pubbliche sono i principali acquirenti²⁸³. Gli appalti pubblici sono quindi uno dei principali motori della crescita economica e dell'occupazione.

²⁸² L'articolo 144 del regolamento del PE prevede che una commissione, una delegazione interparlamentare, un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno a un ventesimo dei componenti del Parlamento possono chiedere che sia tenuta una discussione su un caso urgente di violazione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-04-17-TOC_IT.html

²⁸³ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en

È il motivo per il quale sin dalla firma del Trattato di Roma nel 1957, l'UE ha puntato ad aumentare la trasparenza e a diminuire la corruzione negli appalti con diverse direttive e politiche mirate.

Si può sostenere che la politica dell'UE sulla corruzione abbia tre obiettivi primari interconnessi ma distinti. Inizialmente, le politiche anticorruzione erano principalmente dirette a proteggere le finanze comunitarie, anche in risposta alla corruzione diffusa che sembrava caratterizzare le istituzioni dell'UE²⁸⁴. Da allora, il controllo della corruzione ha ampliato la sua portata ed è ora parte integrante delle politiche commerciali interne ed esterne dell'UE, nella misura in cui i Paesi che ottengono aiuti o concessioni commerciali dall'UE devono intraprendere – se necessario - una riforma interna anticorruzione.

Il secondo obiettivo del controllo della corruzione nell'UE è quello di garantire ai cittadini degli Stati membri un elevato livello di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, privo di attività criminali, corruzione, frode, terrorismo, ecc.

La terza motivazione delle misure anticorruzione dell'UE riguarda la promozione del funzionamento del mercato interno²⁸⁵, anche se non esiste una disposizione esplicita del Trattato che colleghi l'eliminazione della corruzione all'integrazione del mercato. La corruzione è tuttavia in contrasto con i principi di non discriminazione e di libera concorrenza sostenuti dal mercato unico²⁸⁶ e determina l'aumento dei costi dell'attività economica, riducendo l'uso ottimale delle risorse²⁸⁷.

²⁸⁴ La Commissione Santer è stata la Commissione europea in carica dal 1995 al 15 marzo 1999, quando è stata costretta, in anticipo rispetto alla scadenza naturale del proprio mandato, alle dimissioni. Alcuni membri della Commissione furono travolti da uno scandalo di corruzione; in particolare la francese Édith Cresson, rifiutandosi di dimettersi, costrinse l'intera Commissione a una dimissione collettiva. Lo spagnolo Manuel Marín divenne Primo Commissario ad interim fino al settembre 1999, quando entrò in carica la Commissione Prodi.

²⁸⁵ V. art. 26 TFUE secondo il quale “l'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati”.

²⁸⁶ FEROLA L. (2000) Anti-Bribery Measures in the European Union: A Comparison with the Italian Legal Order in *International Journal of Legal Information*, Volume 28, Issue 3, Winter 2000, pp. 512 – 557, Published online by Cambridge University Press.

²⁸⁷ Migliorare la qualità degli appalti pubblici può produrre grandi risparmi: anche un aumento dell'efficienza dell'1% potrebbe far risparmiare 20 miliardi di euro all'anno. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en

2.11.2 I principali schemi corruttivi negli appalti pubblici

Al fine di esaminare i principali strumenti di contrasto alla corruzione negli appalti pubblici e valutarne l'efficacia, è necessario, innanzitutto, individuare i più comuni schemi corruttivi che si manifestano nelle diverse fasi del ciclo di vita degli appalti.

Un errore comune è concentrarsi esclusivamente sulla fase di gara fino al momento dell'aggiudicazione. In realtà, esistono diverse altre fasi, sia prima della scelta del contraente che dopo la firma del contratto, durante le quali l'integrità può essere facilmente compromessa.

Nella *fase preliminare alla gara* (fase di pre-gara), le stazioni appaltanti procedono alla identificazione dei fabbisogni di beni o servizi prima di definire i requisiti per l'acquisto. Successivamente, si sceglie la procedura da seguire. Una questione cruciale è decidere se optare per una gara d'appalto o assegnare il lavoro su base non competitiva. Un appalto non competitivo implica che le aziende non competono per il contratto, ma che l'appaltatore viene selezionato direttamente dagli uffici competenti della stazione appaltante. Questo tipo di appalto è più comune quando il valore dei beni o servizi non è alto²⁸⁸.

La *fase della gara d'appalto e del processo decisionale* comprende alcuni passaggi comuni sia alle procedure competitive che a quelle non competitive. In entrambi i casi, è necessario valutare i potenziali fornitori e procedere alla aggiudicazione. Tuttavia, in una gara d'appalto competitiva si può prendere in considerazione una fase di prequalificazione degli offerenti e le modalità di invito dei partecipanti alla gara devono essere pianificate con attenzione.

In terzo luogo, la *fase successiva all'aggiudicazione* comporta l'importantissimo compito di monitorare, gestire e infine verificare il livello di adempimento del contratto. Soprattutto nelle trattative su progetti di grandi dimensioni e complessi, può essere richiesta una modifica delle condizioni contrattuali dopo l'aggiudicazione del contratto. Una gestione attenta del progetto di approvvigionamento nella fase successiva all'aggiudicazione è essenziale per garantire che eventuali modifiche, ad esempio alle condizioni, ai tempi di realizzazione o ai prezzi, non nascondano accordi fraudolenti.

²⁸⁸ Naturalmente, le gare d'appalto non eliminano completamente la cattiva gestione e la corruzione. Tuttavia, la concorrenza può aumentare l'apertura e la trasparenza del processo, esercitando così pressione per spiegare eventuali irregolarità, come inefficienza, servizi di bassa qualità e prezzi anormalmente alti.

Tabella raffigurante le pratiche corruttive negli appalti pubblici

1.	Fase di pre-gara
1.1	<i>Valutazione dei bisogni</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gli ordini riguardano articoli non necessari o inappropriati <ul style="list-style-type: none"> - I responsabili degli acquisti possono ordinare beni e servizi che non sono necessari o prodotti in quantità eccessive rispetto alle esigenze reali²⁸⁹; ➤ Le esigenze vengono formulate in modo tale da favorire la richiesta di prodotti di un determinato fornitore <ul style="list-style-type: none"> - Gli acquirenti possono ordinare beni e servizi in una forma o con qualità non necessarie per soddisfare le esigenze reali, creando vantaggi per un fornitore specifico²⁹⁰.
1.2	<i>Programmazione²⁹¹ e budget</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ I beni e i servizi acquistati non sono in linea con la programmazione e gli altri documenti programmatici²⁹².
1.3	<i>Definizione dei requisiti</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ I criteri di selezione e valutazione sono fatti su misura per una sola impresa <ul style="list-style-type: none"> - Questo metodo di corruzione è uno dei più diffusi. I criteri di valutazione vengono selezionati in modo da escludere gli

²⁸⁹ HEGGSTADT K., FRØYSTAD M., (2011) The basics of integrity in procurement. U4 Anti-Corruption Resource Centre Chr Michelsen Institute (CMI)

²⁹⁰ Transparency International (2006) *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin.

²⁹¹ La programmazione è essenzialmente un piano dettagliato degli approvvigionamenti redatto tenendo conto delle esigenze esistenti dell'ente. Durante la fase di programmazione, l'ente deve definire cosa vuole realizzare (gli obiettivi), come intende farlo (i mezzi), se è più opportuno raggiungere l'obiettivo attraverso un appalto o una concessione, e se il risultato sarà ottenuto con fondi propri o con finanziamenti da altri enti. Inoltre, l'ente deve indicare i tempi entro cui intende raggiungere l'obiettivo.

²⁹² La programmazione degli appalti pubblici, secondo il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, deve rispettare una serie di requisiti fondamentali, volti a garantire che la programmazione sia coerente con le strategie e le risorse dell'ente pubblico.

	<p>offerenti indesiderati²⁹³, favorendo così la concorrenza sleale²⁹⁴;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ I documenti di gara o i termini di riferimento sono inutilmente complessi, al fine di nascondere le azioni di corruzione e di rendere complicato il monitoraggio; ➤ I criteri di selezione e di assegnazione non sono chiari e non sono definiti in modo oggettivo.
1.4	<i>Scelta delle procedure</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le procedure non competitive vengono utilizzate in modo improprio; ➤ Le informazioni rilevanti non vengono fornite in modo equo a tutti gli offerenti.
2.	Fase di gara e aggiudicazione
2.1	<i>Invito alla gara d'appalto</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Manca l'avviso pubblico a presentare offerte o l'avviso è eccessivamente breve <ul style="list-style-type: none"> - L'invito a partecipare agli appalti pubblici può essere pubblicato in diversi luoghi o non essere pubblicato affatto. Questo limita il numero di partecipanti, favorendo quelli che hanno concluso degli accordi preliminari; - Inoltre, un periodo di notifica eccessivamente breve riduce ulteriormente il numero di offerte presentate. Di conseguenza, solo le aziende precedentemente informate avranno il tempo di prepararsi adeguatamente per la gara d'appalto²⁹⁵. ➤ Le informazioni riservate vengono utilizzate in modo improprio. ➤ Le modifiche intenzionali dell'invito riducono il numero di offerenti al numero richiesto: non tutti saranno in grado di predisporre la nuova documentazione richiesta.

²⁹³ HURZHYI O., IVASHOV M., TOPOLENKO N., KRUSHELNYTSKA T., DRAGAN I., KOVAL G. (2021) Preventing corruption in public procurement in European Union, AD ALTA: *Journal of Interdisciplinary Research*, VOL. 11, ISSUE 2, SPECIAL ISSUE XXXII; P.96-100.

²⁹⁴ BAGER, G. (2011) Corruption Risks in Public Administration – Methodology and Empirical Experiences, *Public Finance Quarterly*, Corvinus University of Budapest, vol. 56(1), pages 44-57.

²⁹⁵ KENNY C., MUSATOVA M. (2010) 'Red Flags of Corruption' In *World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts*, Policy Research working paper; no. WPS 5243.

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gli errori deliberati nella pubblicazione dei documenti di gara d'appalto possono escludere fornitori di qualità dalla gara.
2.2	<i>Valutazione</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le definizioni poco chiare dei criteri di selezione rendono la scelta dell'impresa vincitrice soggettiva. ➤ Le informazioni riservate vengono utilizzate in modo improprio. ➤ Offerte irragionevolmente alte e/o offerte irragionevolmente basse ➤ Squalifiche poco supportate.
2.3	<i>Aggiudicazione</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lunghi e inspiegabili ritardi nell'aggiudicazione del contratto o nelle trattative ➤ Annullamento intenzionale di una gara d'appalto <ul style="list-style-type: none"> - Se un'azienda vince una gara d'appalto senza che sia stato raggiunto un accordo preventivo, esistono procedure per annullare la gara e avviare una nuova procedura.
3.	Fase successiva all'aggiudicazione
3.1	<i>Gestione del contratto</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Modifiche intenzionali del contratto <ul style="list-style-type: none"> - Le prestazioni di un contratto spesso differiscono significativamente da quelle inizialmente previste alla sua stipula. Ad esempio, le rendite corruttive possono essere ottenute aumentando i prezzi contrattuali, estendendo le scadenze per l'esecuzione delle prestazioni e riducendo la qualità. Questi metodi sono regolarmente osservati in diversi Paesi²⁹⁶. ➤ Abuso di contratti supplementari o riserve per imprevisti <ul style="list-style-type: none"> - Dopo l'aggiudicazione di un contratto, può emergere la necessità di beni o servizi aggiuntivi rispetto a quelli inizialmente previsti. Questo può portare all'assegnazione di uno o più contratti supplementari. ➤ I funzionari pubblici esercitano una scarsa supervisione.
3.2	<i>Ordini, pagamenti e audit</i>
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reclami relativi a beni, opere o servizi di scarsa qualità. ➤ Consegna di beni, opere o servizi di scarsa qualità.

²⁹⁶ WARE, G.T.; MOSS, S.; CAMPOS, J. E.; NOONE, G.P. (2011) "Corruption in Procurement" In Graycar, Adam; Smith, G. Russell (eds), "Handbook of Global Research and Practice in Corruption" (Edward Elgar Publishing)

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Accettazione continua di beni, opere o servizi di scarsa qualità. ➤ Fatture discutibili ➤ Pagamento di prezzi elevati senza giustificazione ➤ Documentazione assente o discutibile ➤ Manipolazione dei termini di pagamento <ul style="list-style-type: none"> - Le aziende coinvolte in pratiche corruttive confidano di essere pagate puntualmente, anche quando l'organizzazione pubblica non dispone di fondi sufficienti per pagare tempestivamente gli altri fornitori. ➤ I supervisori corrotti sono disposti a giustificare richieste di risarcimento infondate e/o a non applicare le penali per il ritardo nell'esecuzione delle prestazioni. ➤ L'assenza di separazione tra i compiti finanziari e quelli di supervisione aumenta il rischio di falsa contabilità, errata allocazione dei costi e falsa fatturazione.
--	--

2.11.3 Il quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici

Il quadro giuridico dell'UE in materia di appalti pubblici mira a garantire l'applicazione di un insieme armonizzato di norme e procedure al momento dell'aggiudicazione dei contratti.

Tale quadro include diverse direttive. Due direttive sono state oggetto di una riforma nel 2014: la direttiva 2014/24/UE che definisce le norme generalmente applicabili in materia di appalti pubblici e la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Nello stesso anno, è stata introdotta la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Le tre direttive si applicano direttamente alle gare per contratti il cui valore supera uno specifico importo²⁹⁷. Al di sotto di tali soglie si applicano le norme nazionali, che devono però rispettare anche i principi generali enunciati nelle direttive.

La riforma delle direttive del 2014 aveva l'obiettivo di rendere gli appalti pubblici più flessibili attraverso procedure semplificate, migliorando al contempo l'accesso delle PMI ai contratti pubblici. Inoltre, mirava a facilitare un utilizzo più strategico degli appalti pubblici per ottenere risultati migliori rispetto agli obiettivi sociali e di interesse pubblico. La riforma del 2014 puntava anche a rafforzare gli obblighi di trasparenza²⁹⁸ e le disposizioni in materia di integrità, contribuendo così alla lotta contro la corruzione e le frodi²⁹⁹.

Un pilastro fondamentale di queste direttive è la trasparenza. Misure come la pubblicazione accessibile e tempestiva delle gare d'appalto pubbliche mirano ad aumentare la trasparenza e a diminuire la corruzione, consentendo a tutti gli offerenti di avere le stesse opportunità di competere e vincere una gara³⁰⁰.

Nello specifico, le direttive stabiliscono norme per la pubblicazione dei bandi di gara e degli avvisi di aggiudicazione. Tutti gli avvisi devono includere informazioni di base come il nome e il numero di identificazione dell'amministrazione aggiudicatrice, il tipo di amministrazione aggiudicatrice, il settore dell'appalto e una breve descrizione dell'appalto³⁰¹. Negli avvisi di appalto, devono essere inclusi i tempi per la consegna di forniture, lavori e servizi, la durata del contratto, il tipo di procedura di appalto e i criteri di aggiudicazione³⁰². Negli avvisi di aggiudicazione del contratto, devono essere menzionate le informazioni sull'azienda che ha vinto la gara d'appalto e l'indicazione del valore finale dell'offerta³⁰³. Un elenco completo

²⁹⁷ Dal 1° gennaio 2024, le principali soglie sono fissate a: i) 5.538.000 euro per i lavori pubblici; ii) 143.000 euro per gli appalti dell'amministrazione centrale; iii) 221.000 euro per gli appalti delle amministrazioni locali e regionali; iv) 750.000 euro per gli appalti di servizi sociali e altri servizi specifici.

²⁹⁸ HALONEN K.-M., CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (2019) Transparency in EU procurements: an introduction In: Halonen, K.-M., Caranta, R. and Sanchez-Graells, A. eds. Transparency in EU Procurements. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp.1-7

²⁹⁹ “Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa”, COM (2017) 572, p.3.

³⁰⁰ POPESCU A.-I. (2014) Public Procurement Corruption In The European Union. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Alexandru Ioan Cuza University, Faculty of Economics and Business Administration, vol. 0(Special i), pages 7-16,

³⁰¹ 2014/23, Allegato V; 2014/24, Allegato V; 2014/25, Allegato VI.

³⁰² 2014/23, Allegato V; 2014/24, Allegato V; 2014/25, Allegato XI

³⁰³ 2014/23, Allegato VII; 2014/24, Allegato V; 2014/25, Allegato XII.

dei requisiti specifici per i bandi di gara e gli avvisi di aggiudicazione è disponibile sul sito web della Commissione Europea³⁰⁴.

2.11.4 Osservazioni sull'efficacia delle direttive del 2014 in tema di trasparenza

Nel complesso, la letteratura supporta in modo convincente la correlazione tra l'aumento della trasparenza e la diminuzione della corruzione³⁰⁵.

Sebbene le misure di trasparenza non siano progettate specificamente per ridurre la corruzione, ma piuttosto per garantire la concorrenza, la relazione rimane generalmente valida³⁰⁶.

Tuttavia, l'adozione di misure di trasparenza non porta inevitabilmente a una riduzione della corruzione³⁰⁷. Anche con sistemi di appalto apparentemente trasparenti, le procedure possono infatti includere requisiti discriminatori o scappatoie che favoriscono un determinato candidato.

Inoltre, i dati disponibili possono sovrastimare la relazione tra trasparenza e corruzione, poiché i ricercatori hanno accesso solo ai dati delle gare d'appalto già pubblicate, che partono da livelli di trasparenza più elevati.

Infine, esiste sempre una parte di corruzione che non può essere rilevata dai dati e dalle

³⁰⁴ Tutti i bandi o avvisi di gara e gli avvisi di aggiudicazione per appalti di valore superiore alla soglia UE applicabile devono essere pubblicati su TED, in modo che i potenziali fornitori siano informati delle future opportunità di appalto. Le amministrazioni aggiudicatrici possono anche pubblicare in TED le procedure il cui valore è inferiore alla soglia.

³⁰⁵ BAUHR M., CZIBIK Á, de FINE LICHT J., FAZEKAS M. (2019) Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33(3), pp.495–523.

³⁰⁶ TRYBUS, M. (2006). Improving the efficiency of public procurement systems in the context of the European Union enlargement process. *Public Contract Law Journal*, 35(3), pp.409–425

³⁰⁷ GEORGIEVA I., (2017) Using Transparency Against Corruption in Public Procurement - A Comparative Analysis of the Transparency Rules and their Failure to Combat Corruption, *Springer International Publishing*. doi: 10.1007/978-3-319-51304-1. Secondo l'autrice la trasparenza si riferisce generalmente alla disponibilità e all'accesso alle informazioni sugli appalti.

procedure³⁰⁸.

Relativamente agli obiettivi che le direttive si proponevano di realizzare in tema di concorrenza e trasparenza, la Corte dei conti europea, nella relazione speciale n. 28/2023³⁰⁹, sostiene che dall'analisi dei dati disponibili è emerso un significativo aumento delle gare in cui veniva presentata un'offerta unica, un alto livello di aggiudicazioni dirette nella maggior parte degli Stati membri e un livello limitato di appalti transfrontalieri diretti tra Stati membri.

Poiché diversi obiettivi della riforma del 2014 non sono stati raggiunti, la Corte conclude che l'entrata in vigore delle direttive del 2014 non ha prodotto alcun effetto dimostrabile.

Al contrario, gli offerenti e le amministrazioni aggiudicatrici ritengono che le procedure di appalto pubblico comportino tuttora un notevole onere amministrativo, che la quota delle piccole e medie imprese che partecipano agli appalti pubblici non sia significativamente aumentata e che negli appalti pubblici si tenga raramente conto di aspetti strategici (ossia ambientali, sociali e di innovazione).

Inoltre, i tassi di pubblicazione rimangono bassi e la trasparenza, che è una garanzia fondamentale contro i rischi di frode e corruzione, ne risente negativamente³¹⁰.

³⁰⁸ OOSTHOEK K. (2022) Public Procurement In The European Union: Transparent And Fair? An Evaluation of the Effectiveness of Directives 2014/23, 2014/24 and 2014/25 on Indicators of Transparency and Corruption. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, Hertie School, ERCAS Working Paper No. 65*. Secondo l'autore, tra il 2011 e il 2021, Paesi come Malta hanno pubblicato appena 3.000 bandi di gara (si veda l'Appendice A del paper), ostacolando una misurazione adeguata della corruzione.

³⁰⁹ Corte dei conti europea: Relazione speciale 28/2023: Appalti pubblici nell'UE – Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 – 2021 <https://www.eca.europa.eu/it/publications?ref=SR-2023-28>

³¹⁰ Nel quadro di valutazione, la trasparenza è misurata attraverso il "tasso di pubblicazione" di ciascuno Stato membro, che corrisponde al valore dei contratti di appalto pubblico pubblicizzati su TED in percentuale del prodotto interno lordo nazionale. Un tasso di pubblicazione più elevato indica che molte procedure di appalto sono state aperte alla concorrenza e condotte con maggiore trasparenza. Tuttavia, i dati riportati nella Relazione mostrano che oltre la metà degli Stati membri dell'UE-27 aveva costantemente nel periodo 2011-2021 un tasso di pubblicazione insoddisfacente, al di sotto del 5 %, che sostanzia il segnale di allarme (red flag) nel quadro di valutazione, e dall'analisi delle tendenze eseguita dalla Corte non risultano miglioramenti nel tempo. Anche i risultati dell'indagine dimostrano una scarsa consapevolezza al riguardo, con oltre il 43 % dei rispondenti che non monitora questo indicatore.

2.12 Conclusioni

Questo capitolo è interamente dedicato all'analisi delle politiche dell'UE di prevenzione della corruzione.

Partendo dall'attuale quadro anticorruzione, in esso si dà conto del "pacchetto anticorruzione" presentato dalla Commissione il 3 maggio 2023 e della proposta per la creazione di un Organismo Etico interistituzionale dell'8 giugno 2023.

Pur riconoscendo alla Commissione il merito di aver inserito delle disposizioni di natura preventiva all'interno della proposta di direttiva anticorruzione, il quadro complessivo - dal punto di vista delle politiche preventive - appare scarsamente ambizioso.

La comunicazione sulla lotta alla corruzione tratteggia interessanti linee di lavoro, che tuttavia in buona parte consistono nella ricognizione e riproposizione di misure esistenti. Tra le poche novità figura la rete UE contro la corruzione che scontenta tutti coloro che a gran voce chiedevano alla Commissione di istituire un'autorità europea anticorruzione con compiti di coordinamento delle politiche anticorruzione negli Stati membri attraverso il coinvolgimento delle autorità nazionali anticorruzione³¹¹.

La proposta di direttiva, all'articolo 3, obbliga gli Stati membri a adottare una serie di misure preventive nonché di regolare l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico, disciplinando l'attività di lobbying e il fenomeno delle porte girevoli. Tuttavia, non avendo stabilito standard minimi comuni al lobbismo³¹², né al pantouflage³¹³, le legislazioni nazionali

³¹¹ A questo proposito, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) suggerisce alla Commissione di valutare la base giuridica fornita dall'articolo 197, paragrafo 2, del TFUE in relazione alla necessità di dotare l'Unione di un'agenzia responsabile della tutela dell'etica e dell'integrità (ossia un'agenzia anticorruzione) che progetterà una forma di amministrazione integrata a livello dell'UE e nazionale, sul modello di quanto è già stato fatto in altri settori strategici di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri (concorrenza, tutela della privacy, comunicazione elettronica, riciclaggio di denaro). Un siffatto apparato organico sarebbe anche in grado di soddisfare l'articolo 5, paragrafo 4, dell'UNCAC. Si tratterebbe del braccio tecnico operativo dell'Unione nell'azione esterna. Tale autorità europea dovrebbe avviare un dialogo con le autorità corrispondenti che gli Stati membri dell'UE hanno istituito per conformarsi all'articolo 6 dell'UNCAC, come riconosciuto all'articolo 4 della proposta di direttiva, e, a livello internazionale, con autorità esterne all'UE.

³¹² Definizioni minime comuni relative all'attività di lobbying comprendono, ad esempio: i) i concetti di lobbismo, lobbisti e funzionari pubblici a cui si applica la legge; ii) informazioni minime comuni da divulgare in merito agli incontri dei lobbisti con i funzionari (ad esempio, l'ora, il luogo e la natura dell'incontro, le finalità dell'incontro e i partecipanti); iii) requisiti minimi comuni per garantire che le informazioni siano disponibili pubblicamente.

³¹³ Non si menziona il periodo di raffreddamento (cooling-off period) né la sua durata che - tra gli Stati membri - varia da 6 mesi a 3 anni.

sugli strumenti che disciplinano le situazioni che favoriscono la corruzione rimarranno confuse e incomplete, alimentando così il fenomeno che va sotto il nome di “patchwork legislation”³¹⁴.

Parimenti, l'articolo 4 obbliga gli Stati membri a dotarsi di organismi specializzati nella prevenzione della corruzione, che devono essere indipendenti, disporre di sufficienti risorse umane, finanziarie e tecniche, nonché di poteri necessari per esercitare le proprie mansioni, senza tuttavia chiarirne funzioni e compiti³¹⁵.

Infine, la proposta della Commissione riguardante l'istituzione di un organismo etico interistituzionale appare davvero poco ambiziosa, posto che l'organismo, composto da un membro di ciascuna istituzione partecipante e dai cinque esperti indipendenti non è titolare di poteri di indagine di propria iniziativa³¹⁶.

³¹⁴ Ciò ha spinto il Comitato economico e sociale europeo a sostenere, nel proprio Parere sulla proposta di direttiva anticorruzione (C/2024/886), che l'articolo 3 è un semplice “manifesto politico”, in quanto dichiara la disponibilità dell'UE a collaborare con ciascuno Stato membro nell'attuazione del capo II dell'UNCAC, riaffermando gli obblighi ivi previsti. Il CESE ritiene che il contenuto di questo articolo, per potersi qualificare come norma di armonizzazione minima, dovrebbe prevedere norme più rigorose e precise per quanto riguarda gli obblighi degli Stati membri in materia di conflitti di interesse, introducendo espressamente l'obbligo per tutti gli Stati membri di adottare norme in grado di limitare l'accesso alle cariche elettive e governative, di istituire un sistema di incompatibilità, di rafforzare i divieti post-mandato per limitare il fenomeno del *pantouflage*, di stabilire codici di condotta, di adottare un quadro giuridico in materia di lobbying e così via.

³¹⁵ Non è dato sapere, ad esempio, chi – tra lo Stato membro e l'organismo anticorruzione – è incaricato della elaborazione della strategia nazionale anticorruzione e della sua supervisione.

³¹⁶ Gli attuali organi di vigilanza dell'UE, dotati di poteri investigativi, non sono in grado di affrontare in modo esaustivo l'applicazione delle norme etiche nel sistema istituzionale dell'UE. Prendendo in considerazione l'OLAF e l'EPPO, il primo ostacolo è che entrambi i loro mandati sono esplicitamente legati a reati che riguardano gli interessi finanziari dell'UE, mentre il comportamento non etico non necessariamente implica conseguenze finanziarie. Il secondo ostacolo è che, sebbene l'OLAF e l'EPPO possano indagare sul personale e sui membri delle istituzioni e degli organi dell'UE, si occupano solo di reati gravi. L'EPPO si concentra su attività criminali, mentre l'OLAF conduce indagini amministrative, inclusi i “sospetti di grave condotta” del personale e dei membri delle istituzioni dell'UE. Tuttavia, un comportamento non etico o discutibile dal punto di vista etico non deve necessariamente costituire “cattiva condotta” o essere illegale per provocare scandali pubblici e danneggiare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee. Infine, i casi meno gravi possono essere gestiti dal Mediatore europeo, che indaga sulla cattiva amministrazione nelle istituzioni e negli organi dell'UE, ma non ha il potere di imporre sanzioni.

CAPITOLO TERZO

3. Le reti anticorruzione

3.1 Premessa

Analogamente ad altre autorità indipendenti o agenzie settoriali, le ACA (Anti-Corruption Authority/Agency) hanno creato delle reti o vi hanno aderito. Alcune autorità anticorruzione sono membri di più reti, ma non ci sono reti regionali che presentano esattamente la stessa composizione.

Nel 2020 è stato pubblicato il primo studio sulle reti anticorruzione, incentrato prevalentemente sull'esame di dodici reti al fine di stabilirne le relative attività e la loro efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati³¹⁷.

In assenza di altri contributi specifici, l'intento del presente capitolo è innanzitutto quello di fornire una sintesi su quanto tracciato dalla letteratura sulle reti al fine di trarne dei possibili percorsi ricostruttivi delle reti anticorruzione. I network sono stati studiati da diverse prospettive che hanno portato alla individuazione di vari concetti e definizioni, tra cui quelli di rete di politiche (policy network), gestione della rete (network management) e *governance* della rete (network governance)³¹⁸.

Al di là della riconducibilità delle reti anticorruzione ai diversi concetti sopra richiamati, questi strumenti si rivelano comunque preziosi nello sforzo di analizzare la struttura di tali network per meglio comprenderne il contenuto, gli attori e le relazioni intercorrenti tra questi, le attività.

Inoltre, diversi network analizzati nel contesto del presente capitolo sono relativamente giovani ed è pertanto rischioso proporre un modello coerente di rete anticorruzione. Conseguentemente, un'ulteriore linea di ricerca riguarda l'enucleazione delle funzioni che queste svolgono.

³¹⁷SCHÜTTE, S.; (2020) *Networks of anti-corruption authorities*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2020:2) <https://www.u4.no/publications/networks-of-anti-corruption-authorities>

³¹⁸ V., DAL MOLIN, M., MASELLA, C., *Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues*, Journal of Management & Governance volume20, 2016, pp. 823–849.

Oltre a questo, il capitolo propone una tabella riassuntiva in cui sono state mappate e sinteticamente analizzate 20 reti anticorruzione, di cui si riporta l'anno di costituzione, la composizione, gli obiettivi e la governance, al fine di tracciarne le caratteristiche prevalenti.

Infine, il capitolo esamina tre reti alla luce dei concetti in precedenza sviluppati: il Network for Integrity, il Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA) e l'European Network for Public Ethics (ENPE).

3.2 I concetti di rete di politiche, gestione della rete e governance della rete

Reti di politiche: alcune caratteristiche

La definizione di politica pubblica come “una serie di decisioni o attività intenzionalmente coerenti prese o svolte da diversi attori pubblici – e talvolta privati – le cui risorse, legami istituzionali e interessi variano, al fine di risolvere in modo mirato un problema che è politicamente definito di natura collettiva”³¹⁹, è diventata gradualmente ampiamente accettata³²⁰. Nella scienza delle politiche c'è un interesse crescente per l'idea di reti di politiche come concetto per descrivere e analizzare il contesto in cui la politica si sviluppa e viene attuata³²¹.

Le reti sono descritte in vari modi³²². Un elemento principale comune a queste descrizioni è che riguardano modelli di relazione più o meno a lungo termine tra attori dipendenti, all'interno dei quali avvengono interazioni. Gli attori privati e pubblici si scambiano

³¹⁹ KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., HILL M., (2007) Public Policy Analysis, Bristol University Press, Policy Press.

³²⁰ VARONE F., INGOLD K., FISCHER M., (2019). Policy Networks and the Roles of Public Administrations. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S., Nahrath, S. (eds) Swiss Public Administration. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92381-9_20

³²¹ V., KLIJN E.H., KOPPENJAN J., Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks, (2007), Public Administration 73(3), p. 439-440 https://www.researchgate.net/publication/229927151_Managing_Networks_in_the_Public_Sector_A_Theoretical_Study_of_Management_Strategies_in_Policy_Networks

³²² PERKIN E., COURT J., (2005). Networks and Policy Processes in International Development: a literature review. Working Paper 252, Overseas Development Institute, London. <https://www.files.ethz.ch/isn/22716/wp252> . Secondo Perkin e Court, le reti sono generalmente definite come “*strutture formali o informali che collegano attori (individui o organizzazioni) che condividono un interesse comune su una questione specifica o che condividono un insieme generale di valori*”.

informazioni e altre risorse rilevanti per l'azione, al fine di aumentare la loro influenza sull'esito finale del processo decisionale³²³.

Questo scambio è organizzato all'interno delle reti politiche ed è spesso presentato come un approccio non gerarchico al processo decisionale del settore pubblico³²⁴. Evidenzia le relazioni orizzontali tra i diversi attori, dove non esiste una chiara gerarchia tra loro, e si concentra sull'influenza che le unità amministrative esercitano nella formulazione delle politiche pubbliche.

Una rete è caratterizzata non solo dai suoi attori e dalle loro relazioni, ma anche dalle regole da rispettare. Le regole sono procedure create dagli attori congiuntamente nel corso dell'interazione, dirette a disciplinarne il comportamento. Specificano questioni come ciò che è o non è ammesso, quali posizioni gli attori possono occupare, quale azione si collega a quale posizione, in che modo le decisioni o i prodotti politici devono essere realizzati e quali costi e benefici sono correlati a un determinato comportamento³²⁵.

Gestione della rete

La gestione della rete si riferisce alle strategie, alle attività e alle competenze direttive messe in atto dai manager della rete per guidare le interazioni degli attori, risolvere i problemi, costruire il consenso tra i partecipanti e coordinare le attività al fine di raggiungere gli obiettivi della rete³²⁶.

Nella gestione delle reti, i valori manageriali sono fondamentali, poiché i manager pubblici devono gestire organizzazioni diverse con obiettivi in conflitto. La capacità dei manager di rete di sviluppare pratiche di lavoro collaborative e di definire un compromesso credibile tra le diverse organizzazioni è fondamentale per raggiungere una produzione efficiente di beni o servizi pubblici.

³²³ V., LEIFELD P., SCHNEIDER V., *Information Exchange in Policy Networks*, American Journal of Political Science, John Wiley & Sons, vol. 56(3), pages 731-744. (2012)

³²⁴ V., KENIS P., SCHNEIDER V., (1991). *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. In: Marin, B. and Mayntz, R., Eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, Westview Press, pp. 25-59.

³²⁵ Si veda, ad esempio, OSTROM E., "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice*, vol. 48, no. 1, 1986, pp. 3-25.

³²⁶ V., MCGUIRE, M., AGRANOFF, R., (2011), *The Limitations of public management networks*. *Public Administration* 89(2), pp. 265 – 284.

In linea di principio, la gestione della rete non ha un obiettivo centrale, ma ha un ruolo più facilitante. Il manager può essere un attore governativo, ma può anche essere un attore esterno al governo. È possibile che il ruolo di manager sia svolto da una persona esterna alla rete politica, che opererà come mediatore. Sebbene il manager sia interessato al modo in cui il processo politico si sviluppa all'interno della rete, sarebbe un errore supporre che non abbia interessi propri in gioco³²⁷.

Governance della rete

Infine, la *governance* di rete si riferisce al processo, spesso in capo alle autorità pubbliche, di direzione e governo delle reti secondo regole e procedure specifiche, con l'obiettivo finale di produrre e fornire servizi pubblici³²⁸. In altre parole, la *governance* della rete si riferisce così alla definizione degli obiettivi della rete come alla allocazione di risorse e fondi gestiti dai manager di rete a livello di rete.

Nella *governance* di rete, il valore rilevante è l'attribuzione del potere tra gli attori che governano, consentendo loro di agire come controllori legittimati rispetto agli altri. Il potere non si riferisce solo al tradizionale potere autoritativo (ad esempio, l'allocazione delle risorse, la predisposizione di leggi), ma comprende anche le competenze e le capacità che possono conferire autorità a specifici attori³²⁹.

3.3 Verifica di applicabilità di tali concetti alle reti anticorruzione

Reti di politiche

Le reti anticorruzione composte dalle ACA provenienti da diversi Paesi sono reti di politiche che contribuiscono al processo di definizione delle politiche pubbliche globali di prevenzione e lotta alla corruzione.

³²⁷ V., ancora, KLIJN E.H., KOPPENJAN J., *Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks*, op. cit., pp. 441-442.

³²⁸ SØRENSEN, E., TORFING, J., (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration* 87(2), pp. 234 – 258.

³²⁹ V., TORFING, J., (2005). *Governance Network Theory: Towards a Second Generation*. *European Political Science* 4(3), pp. 305-315.

La propensione alla collaborazione e allo scambio tra le ACA facenti parte della rete nasce dalla condivisione di obiettivi e di difficoltà: svolgere insieme approfondimenti su problematiche specifiche, scambiare informazioni e condividere strumenti di lavoro può infatti garantire maggiore efficacia nell'individuazione di proposte politiche innovative.

Anche le reti anticorruzione seguono un modello organizzativo plurisoggettivo, connotato da interdipendenza di tipo orizzontale tra i partecipanti al network, a cui sono, conseguentemente, estranee logiche di tipo verticale-gerarchico.

Non si rinviene, invece, nelle reti, oggetto della presente indagine, la componente - analizzata dalla letteratura sulle reti - relativa alla presenza di possibili interessi contrastanti tra gli attori, rispetto ai quali l'agire comune all'interno della rete svolgerebbe il ruolo fondamentale di ricerca di un compromesso che individui la soluzione migliore per ogni attore, affinché la rete funzioni in modo ottimale³³⁰.

Le ACA, infatti, in qualità di attori delle reti, rappresentano le proprie politiche anticorruzione nazionali rispetto alle quali non possono evidentemente sorgere interessi confliggenti tra i componenti delle reti stesse.

Le ragioni che spingono le ACA a costituire o ad aderire alle reti anticorruzione sono prevalentemente di tipo collaborativo, finalizzate a ricercare modalità innovative alle difficoltà di implementazione delle politiche anticorruzione.

Nelle reti anticorruzione le modalità di interazione e le regole che guidano il comportamento degli attori sono stabilite nei rispettivi statuti.

Gestione della rete

Solo le reti anticorruzione destinatarie di finanziamenti possono avvalersi del manager di rete³³¹. In questi casi uno dei suoi compiti principali è indubbiamente quello di garantire un finanziamento adeguato alle attività della rete. Inoltre, il modo in cui si ottiene il finanziamento è fondamentale per la credibilità e la sostenibilità della rete.

³³⁰ V., ancora, DAL MOLIN, M., MASELLA, C., *Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues*, op. cit.

³³¹ Alcune reti sono finanziate da un'organizzazione regionale o internazionale più grande, come le Nazioni Unite, oppure da donatori.

Governance della rete

Quanto all'assetto strutturale, le reti anticorruzione rispondono sostanzialmente a due modelli organizzativi: i) quello in cui la presidenza è esercitata a turno da uno dei membri della rete, che garantisce anche le attività e i servizi di segretariato; ii) quello in cui il segretariato è istituito come componente autonoma e permanente della rete, collegato a un'ACA o a un'organizzazione regionale più grande o a un donatore.

Generalmente, le reti che dispongono di finanziamenti sufficienti per permettersi un segretariato permanente e uno staff dedicato hanno maggiori probabilità di costruire e mantenere collaborazioni efficaci all'interno delle reti. È stato tuttavia osservato che tale modello organizzativo, pur assicurando un quadro normativo-politico più stabile, può tuttavia determinare una sorta di inerzia da parte dei membri, lasciando poco spazio al confronto tra pari³³².

Di converso, il modello in base al quale ogni membro della rete assume la presidenza a rotazione, assicurando lo svolgimento dei compiti propri del segretariato garantirebbe alle reti la loro "informalità strutturata" ("*structured informality*")³³³, evitando di creare nuove burocrazie.

3.4 Le funzioni delle reti anticorruzione

Il modello istituzionale delle reti che si occupano di integrità/trasparenza/anticorruzione si è grandemente affermato a livello internazionale ed europeo. Queste reti, tuttavia, non costituiscono una categoria omogenea. Si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte (di prevenzione, repressione, campagne di sensibilizzazione, formazione, etc.) e per i settori di intervento (conflitti di interesse, lobbying, dichiarazioni patrimoniali, whistleblowing, appalti pubblici, etc.).

Le reti anticorruzione sono pertanto difficili da definire o tipizzare. Sono state infatti istituite in tempi diversi e disciplinate secondo criteri non sempre omogenei; inoltre, si sono sviluppate in gran parte indipendentemente l'una dall'altra³³⁴.

³³² V., sul punto, SCHÜTTE, S.; (2020) *Networks of anti-corruption authorities*, op. cit., p. 9.

³³³ V., in tal senso, REINICKE, W.H., DENG, F.M., (2000) CRITICAL CHOICES - The United Nations, networks, and the future of global governance; p. 64. https://www.gppi.net/media/Reinicke_Deng-2000-Critical_Choices.pdf

³³⁴ Interessante a questo proposito è l'approccio proposto da MENDIZABAL, E., (2006) *Understanding Networks: The Functions of Research Policy networks*; Working paper 271, Overseas Development Institute, London;

Tuttavia, il loro comune denominatore è che collegano persone e istituzioni di diversi Paesi e continenti impegnate a promuovere e implementare le politiche anticorruzione, svolgendo una serie di funzioni diverse.

La mappatura delle reti (v. *infra*) e l'osservazione diretta di tre reti che si occupano esclusivamente di prevenzione della corruzione ha permesso di enucleare quattro funzioni principali, anche se nessuna tipologia rende giustizia all'intera gamma di attività esercitate dai network. La maggior parte delle reti svolge diverse di queste attività, ma non ogni rete le svolge necessariamente tutte.

Tabella raffigurante le quattro funzioni principali svolte dalle reti

1.	Contribuire all'agenda anticorruzione globale, assicurando una funzione di advocacy
2.	Promuovere una cultura dell'integrità
3.	Agevolare la definizione di standard comuni e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali
4.	Aiutare a sviluppare e a condividere il patrimonio di conoscenze (knowledge networking)

1) Contribuire all'agenda anticorruzione globale

In primo luogo, le reti si impegnano a *inserire nuove questioni nell'agenda anticorruzione globale*, o a dare risalto a questioni che sono state trascurate.

Lo strumento più utilizzato per veicolare nuovi temi è quello della partecipazione ai grandi eventi internazionali che si occupano del fenomeno corruttivo³³⁵ presentando, ad esempio, i risultati di una ricerca³³⁶.

<https://www.files.ethz.ch/isn/22841/wp271.pdf>, secondo il quale, per evitare le difficoltà poste dalle tradizionali definizioni di rete - che non sono sempre applicabili alla varietà di reti esistenti - gli sforzi ricostruttivi dovrebbero essere diretti a enucleare le funzioni esercitate dalle reti.

³³⁵ V., in tal senso, l'OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum: l'edizione del 2023 si è concentrata sulla ricerca di soluzioni politiche e innovazioni aziendali finalizzate a rafforzare l'integrità e combattere la corruzione.

³³⁶ V., ad esempio, la partecipazione di una rete anticorruzione a un side event organizzato nell'ambito della Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (COSP). La Conferenza degli Stati Parte è il principale organo decisionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC).

Le reti svolgono anche una funzione di *advocacy* nei confronti delle organizzazioni internazionali affinché adottino determinate misure.

2) ***Promuovere una cultura dell'integrità***

Le reti perseguono inoltre l'obiettivo di *sviluppare e promuovere una cultura internazionale dell'integrità, della trasparenza e dell'etica nella vita pubblica*, al fine di contribuire alla lotta contro la corruzione e al rafforzamento della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e dei titolari di cariche pubbliche, in particolare nei loro rapporti con il settore privato.

Questo tipo di attività sono spesso sviluppate dalle reti in concorso con gli stakeholder della lotta alla corruzione, compresi i media, le principali ONG, le università e altre organizzazioni. Tale cooperazione è utile per raccogliere informazioni, sviluppare conoscenze, ottenere supporto tecnico e politico e creare sinergie in merito a specifiche iniziative.

3) ***Agevolare la definizione di standard comuni***

L'emergere delle reti come attori importanti nella definizione di standard comuni riflette la debolezza del sistema dei trattati internazionali che faticano a adattarsi velocemente a nuovi scenari. Due sono gli aspetti del sistema dei trattati che contribuiscono a generare il vuoto normativo (*regulatory gap*): la dipendenza del sistema dall'azione consensuale dei governi e la sua rigida struttura burocratica. Insieme, queste due caratteristiche hanno minato la capacità del sistema dei trattati di produrre politiche comuni e di rispondere efficacemente alle sfide globali³³⁷.

Analogamente, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), ovvero l'unico trattato multilaterale internazionale giuridicamente vincolante in materia di anticorruzione, ha difficoltà a confrontarsi con le nuove forme di corruzione. Le manifestazioni del fenomeno corruttivo sono infatti in continua evoluzione, e nuove

Sostiene gli Stati parte e i firmatari nella loro attuazione della Convenzione e fornisce indicazioni politiche all'UNODC per sviluppare e implementare le attività anticorruzione.

³³⁷ V., per un approfondimento, PEREZ, O., *Transnational networked authority*, Leiden Journal of International Law (2022), 35, 265–293, p. 266. Published online by Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/30BA2BEFDFBE84C9AC01390B92E1B534/S0922156521000728a.pdf/transnational-networked-authority.pdf>

vulnerabilità (come quelle create dalla crisi pandemica o dai conflitti in corso) aumentano le opportunità e gli incentivi alla corruzione.

4) *Aiutare a sviluppare e a condividere il patrimonio di conoscenze*

Infine, le reti costruiscono ponti che permettono ai diversi partecipanti di sfruttare le sinergie di queste diverse risorse, mettendo in comune le conoscenze e scambiando le esperienze tra i membri appartenenti a diverse tradizioni giuridiche nazionali, ma anche creandone di nuove, man mano che emerge il consenso anche su questioni ancora controverse.

Inoltre, la collaborazione in rete conferisce regolarità e prevedibilità alle relazioni tra i partecipanti, creando un quadro istituzionale favorevole a nuove forme e modalità di cooperazione e assistenza.

3.5 Mappatura delle reti anticorruzione

3.5.1 Premessa

Come in precedenza sottolineato, il fenomeno delle reti anticorruzione si è molto diffuso negli ultimi 20 anni. I vari network sono infatti presenti così nel settore pubblico, come in quello privato³³⁸. Non mancano, inoltre, reti composte da sole organizzazioni della società civile³³⁹.

Al fine di rendere la mappatura delle reti anticorruzione quanto più aderente all'impostazione di fondo del presente lavoro di ricerca, che si concentra sugli aspetti preventivi delle politiche

³³⁸ A titolo puramente esemplificativo si citano i seguenti: Africa Business Integrity Network <https://www.cipe.org/projects/africa-regional/>; MENA-OECD Business Integrity Network (MOBIN) <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/business-integrity/>.

³³⁹ V., ad esempio, la Coalizione UNCAC che è una rete globale di oltre 350 organizzazioni della società civile (OSC) in oltre 100 paesi, impegnata a promuovere la ratifica, l'attuazione e il monitoraggio della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) <https://uncaccoalition.org/about-us/about-the-coalition/>

pubbliche anticorruzione, sono state analizzate e tracciate esclusivamente le reti composte – prevalentemente - da istituzioni pubbliche. Si tratta, quindi, di reti formali³⁴⁰.

Inoltre, l'analisi si è ristretta alle reti che si occupano di politiche preventive e a quelle polivalenti, che riuniscono istituzioni titolari di funzioni preventive (Anti-Corruption Authorities – ACA) e repressive (Law Enforcement Authorities – LEA).

Conseguentemente, non sono state oggetto di ulteriore approfondimento né le reti composte unicamente da membri che provengono dalla magistratura o dalle forze dell'ordine, titolari di funzioni repressive³⁴¹, né le reti che si occupano esclusivamente di determinate misure anticorruzione, come, ad esempio, del recupero dei beni³⁴².

Pertanto, la mappatura dei network, che si basa su un'analisi approfondita delle informazioni riportate sui rispettivi siti web, lungi dall'essere esaustiva, rappresenta comunque un valido strumento di orientamento nella ricostruzione e nella comprensione del ruolo svolto dalle reti anticorruzione.

In particolare, delle 20 reti analizzate si riportano l'anno di costituzione, la composizione, gli obiettivi e l'assetto organizzativo, al fine di tracciarne le caratteristiche prevalenti.

ANALISI	
Nome	Nome e acronimo
Anno di stabilimento	1998 - 2023
Composizione	Presenza, al loro interno, di autorità anticorruzione (ACA), Stati (ministeri), autorità preposte all'applicazione della legge (LEA)
Obiettivi	Prevenzione e/o repressione, scambio di informazioni, rafforzamento delle capacità, identificazione di standard comuni, ecc.
La governance	Segretariato permanente, presidenza a rotazione, altro.

³⁴⁰ Per un'interessante distinzione tra reti formali e informali nel settore pubblico, si veda il seguente articolo: LAZER D., MERGEL I., BINZ-SCHARF, M.C. (2012). Searching for Answers: Networks of Practice Among Public Administrators, *The American Review of Public Administration*, p. 3.

³⁴¹ V., ad esempio, il Global Operational Network of Anti-Corruption Law Enforcement Authorities (Globe Network) <https://globenetwork.unodc.org/>

³⁴² V., ad esempio, Camden Asset Recovery Inter-agency Network (CARIN) <https://www.carin-network/>; Asset Recovery Inter-Agency Network of Southern Africa (ARINSA) <https://new.arinsa.org/>

Tabella raffigurante la mappatura di 20 reti anticorruzione

Denominazione	Anno	Composizione	Obiettivi	Governance
OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (OECD/ACN)	1998	L'OCSE/ACN è aperto ai Paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale. Le principali controparti sono i governi nazionali e le autorità anticorruzione (ACA e LEA) dei Paesi partecipanti ³⁴³ .	Fornisce un forum regionale per la promozione delle attività anticorruzione (prevenzione e repressione), lo scambio di informazioni, l'elaborazione delle migliori pratiche e il coordinamento dei donatori. L'OCSE/ACN opera attraverso riunioni e conferenze generali, iniziative sub-regionali e progetti tematici.	Il Segretariato ha sede presso la Divisione Anticorruzione della Direzione Affari Finanziari e Aziendali dell'OCSE. È responsabile dello sviluppo e dell'attuazione del programma di lavoro.
Southern African Forum against Corruption (SAFAC)	2001	Il SAFAC è composto da 14 Stati membri ³⁴⁴ e dalle autorità anticorruzione, ove istituite.	La rete promuove la cooperazione, l'adozione di strategie anticorruzione e lo scambio di informazioni; formula raccomandazioni ai governi della Regione (SADC) ³⁴⁵ e ai membri sulle politiche anticorruzione (di tipo preventivo e repressivo);	La rete ha adottato il modello organizzativo in cui la presidenza è esercitata a turno da uno dei membri, che organizza la

³⁴³ OECD/ACN Participating countries: Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Estonia, Georgia, Kazakhstan, Kosovo, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, FYR of Macedonia, Moldova, Mongolia, Montenegro, Romania, Serbia, Slovenia, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine and Uzbekistan.

³⁴⁴ SAFAC Member countries: The Republic of Angola, Botswana, The Democratic Republic of Congo, The Kingdom of Lesotho, The Republic of Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, The Kingdom of Swaziland, The Republic of Zambia and The United Republic of Tanzania.

³⁴⁵ Southern African Development Community (SADC)

			organizza corsi di formazione.	conferenza annuale.
South East Asia Parties Against Corruption (ASEAN-PAC) ³⁴⁶	2002 ³⁴⁷	La rete è composta dalle autorità anticorruzione e dalle forze di polizia di 10 Paesi (Brunei Darussalam, Cambogia, Indonesia, Filippine, Laos, Malesia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam).	La rete rappresenta una piattaforma per promuovere e rafforzare la collaborazione tra i membri, al fine di migliorare la loro capacità di prevenire e contrastare la corruzione.	La rete ha adottato il modello organizzativo in cui la presidenza è esercitata a turno da uno dei membri, che organizza la conferenza annuale.
European Partners against Corruption (EPAC)	2004	L'EPAC è composto da autorità anticorruzione e organi di controllo della polizia degli Stati membri del Consiglio d'Europa.	La rete stabilisce, mantiene e sviluppa i contatti tra le autorità specializzate nella lotta alla corruzione e le autorità di polizia; sostiene lo sviluppo e la promozione di standard di lavoro comuni e di best practice per gli organi di controllo della polizia e le autorità anticorruzione, ecc.	L'Assemblea Generale è l'organo decisionale ultimo di EPAC/EACN e riunisce tutti i membri. È composta dal Presidente, due Vicepresidenti e due Vicepresidenti aggiunti. Le attività del Segretariato sono svolte a

³⁴⁶ (formerly SEA- PAC)

³⁴⁷ <https://www.sprm.gov.my/admin/files/sprm/assets/pdf/korporat/INFO/ASEANPAC.pdf>

				turno dai membri.
European Contact Point Network against Corruption (EACN) ³⁴⁸	2008	EACN invece è un network più formale, istituito in attuazione di una decisione del Consiglio dell'Unione europea, che comprende quasi 50 autorità anticorruzione e forze di polizia degli Stati membri dell'UE. ³⁴⁹	Tra le finalità dell'EACN figurano quelle di: migliorare la cooperazione tra le autorità e le agenzie per prevenire e reprimere la corruzione in Europa; rappresentare un forum per lo scambio di informazioni in tutta l'UE su misure efficaci ed esperienze nella prevenzione e nella repressione della corruzione; agevolare la creazione e il mantenimento attivo di contatti tra i propri membri.	L'Assemblea Generale è l'organo decisionale ultimo di EPAC/EACN e riunisce tutti i membri. È composta dal Presidente, due Vicepresidenti e due Vicepresidenti aggiunti. Le attività del Segretariato sono svolte a turno dai membri.
International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA)	2006	Fanno parte della rete 166 membri (43 Stati africani, 44 Stati dell'Asia-Pacifico, 37 Stati dell'Europa orientale, 19 Stati dell'America Latina e dei	La rete promuove l'effettiva attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e assiste le autorità anticorruzione a livello internazionale nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione;	IAACA è una rete anticorruzione indipendente e apolitica. Il Comitato Esecutivo (ExCo) è il suo organo di gestione.

³⁴⁸ Le due organizzazioni EPAC/EACN per lo più lavorano insieme stante l'identità di missione e obiettivi. La maggior parte delle autorità anticorruzione sono in realtà membri di entrambi.

³⁴⁹ Per l'Italia fanno parte di EPAC/EACN: Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC); Direzione Centrale Anticrimine (SCO); Direzione Centrale di Polizia Criminale (DCPC); Ministry of the Interior Department of Public Security Central Inspection Office (UCI).

		<p>Caraibi, 23 Stati dell'Europa occidentale e altri Stati), rappresentati da autorità anticorruzione, procure, forze di polizia, dipartimenti di ministeri della giustizia e dell'interno, etc.</p>	<p>Incentiva lo scambio di esperienze e migliori pratiche tra autorità e professionisti anticorruzione in tutto il mondo;</p> <p>organizza conferenze, simposi, workshop e programmi di formazione su misura in collaborazione con le autorità membri e le relative organizzazioni internazionali e regionali.</p>	<p>È composto da un Presidente, quattro Vicepresidenti, tredici membri, due consiglieri e un osservatore³⁵⁰.</p> <p>Le attività del Segretariato sono svolte a turno dalla istituzione che esercita la Presidenza.</p>
<p>East African Association of Anti-Corruption Authorities (EAAACA)</p>	2007	<p>L'EAAACA è composta dalle autorità anticorruzione di otto paesi della regione (Burundi, Etiopia, Gibuti, Kenya, Ruanda, Sud Sudan, Tanzania, Uganda).</p> <p>L'adesione è aperta a tutte le autorità anticorruzione degli Stati partner della Comunità dell'Africa orientale.</p>	<p>L'obiettivo generale dell'EAAACA è promuovere e facilitare la cooperazione regionale, l'assistenza legale e tecnica reciproca nella prevenzione e nella lotta alla corruzione nella regione, condividere informazioni, organizzare corsi di formazione e svolgere ricerche congiunte.</p>	<p>La rete ha tre organi principali: l'Assemblea generale annuale, il Comitato esecutivo – che è l'organo direttivo - e il Segretariato permanente.</p> <p>Il Presidente è il capo esecutivo della Associazione e dura in carica due anni.</p> <p>La presidenza è a rotazione.</p>

³⁵⁰ La Independent Commission Against Corruption (ICAC) della regione amministrativa speciale di Hong Kong, Repubblica popolare cinese, ha assunto la presidenza nel gennaio 2022. Danny Y M Woo, commissario dell'ICAC, è l'attuale presidente della IAACA.

Arab Anti-Corruption and Integrity Network (ACINET)	2008	ACINET comprende attualmente 49 ministeri e agenzie statali di 18 paesi arabi ³⁵¹ , due membri osservatori e il "Gruppo non governativo", composto da 28 organizzazioni indipendenti della società civile, del settore privato e del mondo accademico.	Tra gli obiettivi figurano il rafforzamento delle capacità attraverso corsi di formazione congiunti, armonizzazione giuridica tra gli Stati membri; la promozione e attuazione delle convenzioni anticorruzione internazionali e regionali; l'organizzazione di seminari, corsi, conferenze e altri eventi.	Il network dispone di un Segretariato permanente; la Presidenza si esercita a rotazione tra I membri e prevede la durata di 2 anni. Il finanziamento proviene dalle organizzazioni a cui sono affiliati, sebbene i membri possano contribuire con finanziamenti aggiuntivi.
Network of National Anti-Corruption Institutions in West Africa (NACIWA)	2010	NACIWA riunisce le istituzioni nazionali anticorruzione di 14 Stati membri dell'ECOWAS nell'Africa occidentale: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo. I	La rete promuove la cooperazione tra le agenzie anticorruzione; incoraggia il rafforzamento dei sistemi e processi per la prevenzione dei reati economici e finanziari; incentiva l'indipendenza delle istituzioni nazionali esistenti e incoraggia gli Stati dell'Africa occidentale che ne sono sprovvisti di istituirne una; sostiene l'armonizzazione delle disposizioni normative, regolamentari e amministrative tra le	La struttura organizzativa di NACIWA comprende tre organi: 1. L'Assemblea Generale; 2. Il Comitato Esecutivo; 3. Il Segretariato Permanente. Vengono inoltre nominati il Presidente, il Vicepresidente, il Segretario

³⁵¹ Algeria, Bahrein, Comore, Egitto, Gibuti, Iraq, Giordania, Kuwait, Libano, Libia, Palestina, Qatar, Arabia Saudita, Sudan, Tunisia, Emirati Arabi Uniti, Yemen.

		membri si occupano di prevenzione e di repressione della corruzione.	autorità anticorruzione nazionali, etc.	Generale, il Tesoriere.
Association of Anti-Corruption Agencies in Commonwealth Africa (AAACA)	2011	Riunisce le autorità anticorruzione di prevenzione e repressione dei paesi del Commonwealth Africa.	La rete promuove l'impegno e la cooperazione dei paesi del Commonwealth Africa nella lotta alla corruzione attraverso il processo di revisione tra pari (peer review), lo scambio di informazioni e migliori pratiche sulle strategie anticorruzione nonché altre iniziative.	Il modello organizzativo adottato dalla rete prevede un Segretariato permanente e un Comitato esecutivo. Il finanziamento proviene dalle organizzazioni a cui sono affiliati, sebbene i membri possano contribuire con finanziamenti aggiuntivi.
Asset Recovery Inter-Agency Network for Eastern Africa (ARIN-EA)	2013	ARIN-EA è una rete informale, istituita nell'ambito della EAAACA ³⁵² che mira allo scambio di informazioni su individui, beni e aziende, a livello regionale e internazionale in modo da facilitare il tracciamento e il recupero dei beni	ARIN-EA promuove la cooperazione a livello regionale e internazionale per rintracciare e recuperare efficacemente i beni di origine illecita all'interno e oltre i confini territoriali dell'Africa orientale. Incoraggia lo scambio di informazioni e di migliori pratiche. Promuovere corsi di formazione e l'attività di ricerca.	La rete ha adottato il modello organizzativo della Presidenza esercitata a rotazione tra i membri. Dispone di un Segretariato permanente.

³⁵² Membri dell'EAAACA: Burundi, Etiopia, Gibuti, Kenya, Ruanda, Sud Sudan, Tanzania, Uganda.

		di origine illecita.		
African Association of Anti-Corruption Authorities / Association des Autorités Anti- Corruption d'Afrique (AAACA)	2013	La rete riunisce le autorità anticorruzione di diversi paesi, così suddivisi: Africa orientale (8), Nord Africa (4), Africa meridionale (9), Africa occidentale (13), Africa centrale (6). ³⁵³	La rete promuove la cooperazione tra i membri sul versante preventivo e repressivo della corruzione; incoraggia lo sviluppo di centri di ricerca e formazione nei settori della prevenzione e delle tecniche investigative; incentiva l'adozione di misure dirette ad accrescere la trasparenza e il buon governo.	La rete può contare su un Segretariato permanente. Il finanziamento consiste principalmente nel versamento delle quote associative. Il Comitato esecutivo comprende, tra gli altri, il Presidente e due Vicepresidenti.
Regional Anti-Corruption Initiative (RAI)	2013	La RAI è una rete regionale intergovernativa, che si occupa esclusivamente di questioni anticorruzione, che riunisce nove stati membri: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord, Romania e Serbia.	La rete rappresenta una piattaforma regionale comune per il dibattito tra i governi e la società civile attraverso l'offerta di formazione su misura, l'apprendimento tra pari (peer-to-peer learning) e lo scambio di conoscenze, strumenti di comunicazione e condivisione di buone pratiche in un contesto multidisciplinare.	Il Segretariato è l'organo esecutivo con a capo il Segretario Generale, il Gruppo Direttivo è invece l'organo decisionale della rete. La rete elegge anche il proprio Presidente.

³⁵³ Ricoprono lo status di Partner: Banque Africaine de Développement (BAD), African Union Advisory Board On Corruption (AUABC), United Nations Office On Drugs and Crime (UNODC), United Nations Economic Commission for Africa (UNECA or ECA).

Réseau des Institutions Nationales Anticorruption d'Afrique Centrale (RINAC)	2015	RINAC costituisce una piattaforma subregionale che riunisce i seguenti paesi: Angola, Burundi, Camerun, Ciad, Gabon, Guinea Equatoriale, Rep. Centrafricana, Rep. Congo, RD Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe.	La rete si impegna a promuovere la cooperazione regionale, continentale e internazionale nella attuazione delle politiche di prevenzione e repressione della corruzione, anche attraverso la condivisione del bagaglio di conoscenze, informazioni e buone pratiche.	La rete ha adottato il modello organizzativo della Presidenza esercitata a rotazione tra i membri.
Network for Integrity (NFI)	2016	Il Network for Integrity è uno spazio di cooperazione che riunisce 20 istituzioni (+ 2 osservatori) che svolgono compiti relativi alla promozione dell'integrità, della trasparenza e dell'etica dei funzionari pubblici.	La Rete persegue l'obiettivo di sviluppare e promuovere una cultura internazionale della integrità, della trasparenza e dell'etica nella vita pubblica; incoraggia lo scambio di informazioni e di buone pratiche tra i suoi membri; garantisce una funzione di <i>advocacy</i> nei confronti delle organizzazioni internazionali e della società civile.	la Presidenza e la Vice Presidenza si esercitano a turno tra i membri e prevedono la durata di 2 anni. Le attività del Segretariato sono assicurate dalla istituzione che esercita la Presidenza o la Vice Presidenza.
Council of Europe's Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA)	2018	La Rete delle Autorità di Prevenzione della Corruzione del Consiglio d'Europa riunisce 32 istituzioni, membri del Network, 2	Il Network si impegna a: i) migliorare la raccolta sistematica, la gestione e lo scambio di informazioni tra le autorità anticorruzione, comprese le rispettive esperienze e buone pratiche; ii) promuovere l'indipendenza operativa dei propri membri; iii)	La rete NCPA segue il modello in cui la presidenza è esercitata a rotazione da una istituzione membro che presiede le riunioni. Oltre al Presidente la rete

		osservatori e 5 partner.	riconoscere e implementare gli standard internazionali per la prevenzione della corruzione; iv) collaborare con altri stakeholder internazionali.	elegge fino a 3 Vicepresidenti e il Comitato direttivo. Le attività del Segretariato sono assicurate da chi esercita la Presidenza.
Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA)	2019	La rete è composta da 29 autorità specializzate nella tutela dei whistleblower, che rappresentano 23 Paesi europei ³⁵⁴ .	NEIWA offre una piattaforma per lo scambio di competenze e di esperienze sia a livello teorico e pratico che a livello strategico per garantire la tutela degli informatori e/o il monitoraggio delle segnalazioni; si propone, inoltre, di sviluppare strumenti e programmi nonché di promuovere la collaborazione con le istituzioni dell'Unione Europea.	La rete ha adottato il modello organizzativo della Presidenza esercitata a rotazione tra I membri. Non dispone di un Segretariato permanente.
Global Operational Network of Anti-Corruption Law Enforcement Authorities (GlobE) ³⁵⁵	2021	Possono far parte della rete GlobE le autorità specializzate nella repressione della corruzione di cui all'art. 36 della UNCAC	GlobE Network fornisce una piattaforma per lo scambio di informazioni tra pari (peer-to-peer) e la cooperazione informale per identificare, indagare e perseguire meglio i reati di corruzione	La struttura organizzativa della Rete GlobE comprende 3 organismi: a) La Plenaria;

³⁵⁴ Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Olanda, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Svezia, Montenegro, Irlanda.

³⁵⁵ "Anti-corruption Law Enforcement Authorities" shall mean specialized authorities as referred to in Article 36 of the Convention.

		che operano in uno Stato membro delle Nazioni Unite o in uno Stato parte della UNCAC. ³⁵⁶	transfrontaliera e recuperare i beni di provenienza illecita.	b) Il Comitato Direttivo; c) Il Segretariato Permanente. Il Presidente e il Vicepresidente del Comitato Direttivo sono anche rispettivamente il Presidente e il Vicepresidente della Plenaria.
European Network for Public Ethics (ENPE)	2022	La Rete europea per l'etica pubblica (ENPE) riunisce 18 istituzioni degli Stati membri dell'UE, attive nel campo dell'integrità e della trasparenza nel settore pubblico. Di queste, 15 sono membri del Network, 3 invece ricoprono lo status di osservatore. Dal 2023 è entrato a far parte della Rete, come osservatore, anche il	La Rete, oltre a promuovere una cultura dell'integrità pubblica e a perseguire l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell'UE, mira a sviluppare una competenza specifica delle politiche preventive che le consenta di porsi come interlocutore privilegiato delle autorità europee sui temi dell'integrità, della trasparenza e dell'etica pubblica. Incoraggia la condivisione delle migliori pratiche e lo scambio di esperienze al fine di raggiungere una progressiva armonizzazione delle rispettive pratiche e	lo Statuto dell'ENPE stabilisce che la Rete è presieduta, a turno, da un membro eletto alla presidenza, per un periodo di due anni. Il Segretariato della Rete è assicurato da un'istituzione membro, per un periodo di tre anni. Benché le attività del Segretariato possano essere svolte da un'istituzione diversa da quella

³⁵⁶ Al momento ne fanno parte più di 170 autorità di repressione della corruzione (law enforcement authorities).

		Mediatore europeo.	normative, e promuovere il multilateralismo.	che esercita la Presidenza, nella realtà i due ruoli possono essere ricoperti dalla stessa istituzione.
African Anti-Corruption Research Network (AACRN)	2023	L'adesione alla rete è aperta agli Stati membri dell'Unione Africana che hanno ratificato la Convenzione dell'Unione Africana sulla prevenzione e la lotta alla corruzione (AUCPCC) ³⁵⁷ .	Il Network persegue i seguenti obiettivi: elaborare una definizione di corruzione quanto più chiara possibile; analizzare il ruolo delle istituzioni multilaterali nella lotta alla corruzione; valutare l'efficienza e l'efficacia degli organismi nazionali anticorruzione; applicare un approccio sistematico alla lotta alla corruzione anche prendendo in considerazione l'impatto delle caratteristiche sociali e culturali; confrontare le misure anticorruzione a livello continentale; mappare la ricerca anticorruzione esistente.	In occasione del suo lancio (9-11 maggio 2023) è stato nominato un Comitato Esecutivo provvisorio composto da: AUABC ³⁵⁸ , Stellenbosch University, Kenyatta University, Association of African Anti-Corruption Authorities, Cameron Anti-Corruption Commission, African Association for Public Administration and Management.

³⁵⁷ African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (AUCPCC) <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

³⁵⁸ African Union Advisory Board Against Corruption (AUABC) <https://anticorruption.au.int/>

3.5.2 Le reti anticorruzione mappate: composizione, obiettivi e governance.

Alla luce della mappatura di cui sopra, si possono fare delle considerazioni iniziali, nonché trarre degli spunti per ulteriori ricerche future sulle reti anticorruzione.

Scorrendo la prima colonna della Tabella si possono identificare tre reti riconducibili a tre Organizzazioni Internazionali: il Global Operational Network of Anti-Corruption Law Enforcement Authorities (GlobE) è stato istituito nell'ambito delle Nazioni Unite, nello specifico presso l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC); l'OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (OECD/ACN) è una rete dell'OCSE; il Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA) è invece riconducibile al Consiglio d'Europa.

In relazione a ciò, ci si è chiesto se il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali sia paragonabile a quello svolto dallo Stato nelle reti pubbliche.

La letteratura sulle reti, che si è sviluppata soprattutto intorno alle reti di erogazione dei servizi, ha approfondito anche il ruolo dello Stato all'interno delle stesse, mettendo in evidenza che nelle reti di policy e nella governance delle reti, lo Stato spesso mantiene un ruolo centrale perché guida i processi decisionali, le attività legate agli obiettivi e i meccanismi di funzionamento della rete³⁵⁹.

Orbene, l'analisi dei rispettivi siti e l'osservazione diretta ci portano a concludere che solo l'UNODC e l'OCSE mantengono un ruolo centrale nei due network di riferimento. Sebbene l'NCPA sia la rete del Consiglio d'Europa, nei fatti, il sostegno offerto dall'organizzazione è di tipo meramente logistico e non incide in alcun modo nelle scelte di contenuto della rete.

Da un punto di vista geografico solo 4 reti (IAACA, NFI, NCPA, GlobE) possono definirsi globali, posto che riuniscono al proprio interno istituzioni provenienti da diversi continenti. Le restanti 16 sono reti regionali: l'Africa presenta la più alta densità di reti anticorruzione regionali (8).

La stragrande maggioranza delle reti anticorruzione analizzate sono composte da ACA e da LEA. Solo 4 reti (NFI, NCPA, NEIWA, ENPE) riuniscono, al proprio interno, esclusivamente le ACA, 1 (GlobE) le sole LEA.

15 reti promuovono politiche anticorruzione di tipo preventivo e repressivo; 1 (GlobE) è concentrata nel rafforzamento della cooperazione transfrontaliera e nell'implementazione di

³⁵⁹ V., ancora, DAL MOLIN, M., MASELLA, C., *Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues*, op. cit., 3.4.2 Actors.

misure repressive; 4 network (NFI, NCPA, NEIWA, ENPE) si occupano e promuovono esclusivamente politiche di prevenzione della corruzione.

In generale, tuttavia, gli obiettivi della maggior parte delle reti sono simili.

In cima alla lista figurano la promozione della cooperazione tra i membri, lo sviluppo di strategie anticorruzione, il rafforzamento delle capacità (*capacity-building*), l'armonizzazione legislativa tra gli Stati membri, l'offerta di assistenza tecnica e di corsi di formazione, la promozione e l'attuazione di convenzioni internazionali e regionali.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, 9 delle reti analizzate hanno adottato il modello in cui la presidenza è assunta a turno da uno dei membri, che si occupa anche della segreteria; 11 reti, invece, possono contare su una segreteria istituita come parte autonoma e permanente della rete, generalmente collegata a un'organizzazione internazionale o regionale o a un'ACA più grande.

Alla luce dei concetti sopra esposti, si procede ora all'esame approfondito di tre reti mappate, che si occupano esclusivamente di prevenzione della corruzione: Network for Integrity – Réseau pour l'Intégrité (NFI), Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA), European Network for Public Ethics - Réseau européen d'éthique publique (ENPE).

3.6 Network for Integrity – Réseau pour l'Intégrité

Il Network for Integrity, istituito a Parigi il 9 dicembre 2016, in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione, è uno spazio di cooperazione che riunisce 20 istituzioni³⁶⁰ con compiti relativi alla promozione dell'integrità³⁶¹, della trasparenza e dell'etica dei funzionari pubblici³⁶².

³⁶⁰ 18 membri e 2 osservatori.

³⁶¹ V., in tal senso, Declaration of the Plenary Meeting 2023.

³⁶² V., articolo 2, par. 1, dello Statuto della rete che così dispone: *“The Network pursues the objective of developing and promoting an international culture of integrity, transparency and ethics in public life, in order to contribute to the fight against corruption and the strengthening of citizens’ confidence towards public office holders, notably in their relations with the private sector”*.

L'assetto istituzionale della Rete è improntato al modello organizzativo orizzontale che vede la partecipazione di svariati membri operanti su un piano di assoluta parità³⁶³.

Può far parte del Network qualsiasi istituzione pubblica che non sia un organo giudiziario, impegnata a promuovere la prevenzione della corruzione e la trasparenza ed indipendente da interferenze da parte del governo³⁶⁴. Le istituzioni che non integrano tali criteri possono ricoprire lo status di "osservatore", mentre il ruolo di "partner" è assegnato alle organizzazioni che forniscono il proprio sostegno al funzionamento e alle attività della rete³⁶⁵.

Il Network for Integrity non è destinatario di finanziamenti esterni e l'adesione alla Rete è esente da contributi finanziari.

La direzione e il governo del Network for Integrity seguono un modello di governance della rete in cui la presidenza è esercitata a turno da un'istituzione che è membro della Rete, rappresentata dal suo presidente o dalla persona dallo stesso delegata, per un periodo di due anni³⁶⁶. Oltre al presidente viene eletto anche un vicepresidente che al termine del mandato diventa presidente³⁶⁷.

Benché lo statuto della Rete definisca il proprio Segretariato come permanente, esso è in realtà assicurato dalla istituzione che esercita la presidenza o la vicepresidenza di turno³⁶⁸.

La Rete contribuisce all'agenda anticorruzione globale promuovendo partenariati con organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, la Banca Mondiale, l'OCSE e le organizzazioni non governative, incoraggiando al contempo la partecipazione della Rete a

³⁶³ Secondo quanto previsto dall'articolo 4 dello Statuto: "*All votes cast by members are equal*".

³⁶⁴ *Ibidem*, Any public institution can become a member of the Network, on request, if it meets the three following criteria, intended to ensure a certain degree of homogeneity within the Network: i) carrying out missions set by law and related to integrity, transparency or ethics in public life; ii) carrying out its missions, in complete independence, without receiving any instruction from legislative and executive branches of government; iii) - being a non-judicial body.

³⁶⁵ V., articolo 6 dello Statuto.

³⁶⁶ V., articolo 9 dello Statuto.

³⁶⁷ In occasione della Quarta Sessione Plenaria del Network, che si è tenuta a Bucarest il 5 maggio 2023, la presidenza per il periodo 2023-2025 è stata assunta dall'Istituto Nazionale per la Trasparenza, l'Accesso alle Informazioni e la Protezione dei Dati Personali – INAI (Messico); contestualmente, l'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC (Italia) è stata eletta alla vicepresidenza, per lo stesso periodo.

³⁶⁸ V., articolo 11 dello Statuto: The Permanent secretariat of the Network is provided by the member institution in charge of the presidency or vice-presidency.

forum e conferenze internazionali sul tema dell'integrità³⁶⁹, come emerge dall'analisi dello Statuto, del sito³⁷⁰ e del Piano strategico proposto dall'attuale Presidenza.

La Rete favorisce inoltre le relazioni con altre reti internazionali che promuovono la prevenzione della corruzione³⁷¹ e offre ai propri membri l'opportunità di poter contare su una maggiore e migliore visibilità avvalendosi dell'attività di sensibilizzazione e sostegno (*advocacy*) che il Network svolge nei confronti della società civile e delle organizzazioni internazionali³⁷². A questo proposito, i membri possono, ad esempio, decidere di adottare una posizione comune in relazione a eventi specifici³⁷³ o in merito alla partecipazione della Rete al lavoro di altre organizzazioni che promuovono determinate politiche³⁷⁴.

Le Rete inoltre promuove l'innovazione e la creatività nello sviluppo di nuove strategie e strumenti per rafforzare le misure di trasparenza e integrità, come emerge da un'interessante pubblicazione del Network sugli strumenti digitali e i dati aperti³⁷⁵, che è al contempo anche un'illuminante testimonianza di ciò che la cooperazione internazionale può offrire: raccogliendo le migliori pratiche e identificando le sfide comuni, questo documento dimostra come i membri della Rete siano riusciti a sfruttare il potere sempre crescente della tecnologia per promuovere una cultura dell'integrità nei loro Paesi.

La Rete, nel richiamare tra i Considerando dello Statuto la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)³⁷⁶ e le diverse tradizioni giuridiche nazionali in cui sono

³⁶⁹ V., Network for Integrity Action Plan 2023-2025, p.9.

³⁷⁰ V. <https://networkforintegrity.org/>.

³⁷¹ V., articolo 3, paragrafo 6, dello Statuto.

³⁷² V., articolo 2 dello Statuto.

³⁷³ V., articolo 16 dello Statuto. In occasione della 4^a sessione Plenaria, che si è tenuta a Bucarest il 5 maggio 2023, le Autorità che compongono la Rete hanno espresso sostegno e solidarietà all'Istituto Nazionale per la Trasparenza, Accesso alle Informazioni e Protezione dei Dati Personali (INAI), attuale Presidente della Rete, di fronte ai ritardi cumulati dalle Istituzioni competenti nella conclusione del processo di nomina dei commissari vacanti che impedisce al Consiglio dell'INAI di raggiungere il quorum legale, necessario per svolgere appieno la propria missione.

³⁷⁴ V., Project <https://networkforintegrity.org/the-network/>.

³⁷⁵ V., Developing digital tools to promote transparency in public life, December 2020, https://networkforintegrity.org/wp-content/uploads/2020/12/Networkforintegrity_Developing-Digital-Tools-and-Open-Data-dec-20.pdf

³⁷⁶ V., Considerando 7 dello Statuto.

inserite le istituzioni che la compongono³⁷⁷, ribadisce l'importanza di generare meccanismi di cooperazione internazionale che permettano di individuare standard e buone pratiche comuni³⁷⁸.

Una delle ulteriori funzioni del Network for Integrity è quella di identificare i temi rilevanti e i punti di intersezione tra i membri della rete nonché facilitare lo scambio di informazioni e l'apprendimento reciproco³⁷⁹. A tal fine la Rete organizza sessioni di lavoro su questioni specifiche, favorisce l'elaborazione e l'attuazione di sessioni di formazione tra i membri, offre una piattaforma di assistenza che permette ai propri membri lo scambio di informazioni con altre istituzioni nonché un supporto specifico ai membri che desiderano sviluppare nuove attività o ai Paesi che desiderano creare istituzioni incaricate di promuovere l'integrità, la trasparenza e l'etica nella vita pubblica³⁸⁰. Queste attività includono l'organizzazione di seminari su argomenti di interesse comune e di corsi di formazione, la redazione di pubblicazioni, articoli o comunicati stampa³⁸¹.

3.6.1 Il ruolo dell'ANAC all'interno del Network for Integrity

Il 5 maggio 2023 l'ANAC è stata eletta alla Vicepresidenza del Network per un periodo di due anni, al termine del quale ne assumerà la presidenza.

Assieme all'attuale Presidenza, esercitata dall'Istituto Nazionale per la Trasparenza, Accesso alle Informazioni e Protezione dei Dati Personali (INAI) del Messico, l'Autorità contribuisce alla redazione dei questionari oggetto dell'attività di ricerca, all'organizzazione di webinar tematici e alla redazione dei documenti da presentare alle conferenze internazionali.

³⁷⁷ V., Considerando 4 dello Statuto.

³⁷⁸ In questo senso si richiamano Le linee guida generali, redatte e pubblicate dalla Rete, che sviluppano standard minimi comuni relativi ai principi di integrità, imparzialità e oggettività, onestà e discrezione. Le regole e gli indirizzi contenuti in tale documento sono applicabili a tutti i dipendenti pubblici, indipendentemente dalla loro appartenenza a una specifica istituzione. Le linee guida includono anche un interessante manuale di autovalutazione che può aiutare i dipendenti pubblici a valutare il livello di impegno della propria istituzione nei confronti dei valori etici, nonché il proprio. V., *Ethics and integrity in the public sector – Guidelines*, September 2019, https://networkforintegrity.org/wp-content/uploads/2019/09/Guidelines_sept2019.pdf

³⁷⁹ V., *Network for Integrity Action Plan 2023-2025*, p. 13.

³⁸⁰ V., articolo 3 dello Statuto.

³⁸¹ V., articolo 16 dello Statuto.

Recentemente è stata lanciata un’iniziativa comune, conosciuta come “Lightning Talks”³⁸².

Il 19 luglio 2024 si è tenuta la sua prima edizione, incentrata sulle novità emerse durante la Conferenza Internazionale Anticorruzione (IACC) 2024³⁸³ che ha riunito, a Vilnius, esperti, accademici, funzionari pubblici, rappresentanti della società civile e altri attori anticorruzione per affrontare il problema della corruzione da molteplici prospettive.

L'intento di questi primi Lightning Talks era duplice: informare i membri della Rete per l'Integrità sulle strategie più efficaci e sulle migliori pratiche identificate durante il forum e favorire uno spazio di riflessione e dialogo che promuova la collaborazione e lo scambio di idee³⁸⁴.

Tabella raffigurante la composizione della Rete per l'Integrità

Members of the Network for Integrity			
No.	Institution	Country	Adhesion
1	Commission for the Prevention of Conflicts of Interest - Sukobu Interesa	Croatia	Founding Member
2	High Authority for Transparency in Public Life - HATVP	France	Founding Member
3	Civil Service Bureau - CSB	Georgia	Founding Member
4	General Secretariat for the Fight against Corruption - GSAC	Greece	Founding member/ no longer exists

³⁸² I Lightning Talks (I colloqui lampo o Conferenze lampo) sono interventi brevi che si concentrano su un paio di punti chiave, diversi dalle presentazioni, dai panel o dalle conferenze tradizionali. Ogni relatore ha a disposizione cinque minuti e deve utilizzare un numero limitato di slide PowerPoint. La limitazione del tempo costringe i relatori a modificare il loro messaggio per concentrarsi sugli elementi più importanti. L'obiettivo principale è quello di stimolare dibattiti e confronti tra i partecipanti su diversi aspetti, capovolgendo l'approccio tradizionale: da "guarda tutto quello che so" ("look at everything I know") a "qual è la cosa più importante da sapere in questo momento?" ("what is the most important thing for you to know right now?").

³⁸³ <https://iaccseries.org/iacc-2024/>

³⁸⁴ Le domande poste ai relatori vertevano sui seguenti argomenti: 1. What risks do democratic institutions and States face amidst transnational corruption networks and schemes? 2. What strategies are being implemented to defend the principles of democracy, guarantee human rights, and promote accountability in the anti-corruption strategy? 3. What are the successful experiences of digitalization and technological advances in the fight against corruption, and what risks to integrity do they imply? 4. What are the lessons and learnings in building an ethical global economy?

Members of the Network for Integrity			
No.	Institution	Country	Adhesion
5	The High Authority for Good Governance - HABG	Côte d'Ivoire	Founding Member
6	The Office of Prevention and Fight against Corruption - KNAB	Latvia	Founding Member
7	National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data - INAI	Mexico	Founding Member
8	National Anti-Corruption Center - NAC	Moldova	Founding Member
9	Secretariat of Public Integrity of the Presidency of the Council of Ministers - SIP	Peru	Founding Member
10	National Integrity Agency - ANI	Romania	Founding Member
11	The National Office against Fraud and Corruption - OFNAC	Senegal	Founding Member
12	Anti-Corruption and Civil Rights Commission - ACRC	South Korea	Founding Member
13	National Agency for the Prevention of Corruption - NACP	Ukraine	Founding Member
14	Ethics Commission for Senior Officials	Armenia	Member since November 2017 / no longer exists
15	National Integrity Authority	Moldova	Member since 2021
16	Commission to Combat Corruption and Seizure of Illicitly Acquired Property - CACIAF	Bulgaria	Member since 2021
17	High Inspection of Declarations and Audit of Property and Conflicts of Interest of Albania - HIDAACI	Albania	Member since 2023
18	National Anti-Corruption Authority - ANAC	Italy	Member since 2023
19	Government Ethics Commission	Lithuania	Member since 2023

Ai membri della Rete si aggiungono due osservatori: la Standards Commission in the Public Office (Irlanda) e l'Institute for Access to Public Information (El Salvador), che possono partecipare alle discussioni e alle attività della Rete.

3.7 Network of Corruption Prevention Authorities – NCPA

Il Network of Corruption Prevention Authorities è la rete di autorità nazionali di prevenzione della corruzione, costituitasi - su iniziativa italiana, francese e croata – il 18 ottobre 2018 a Šibenik³⁸⁵, nel corso di una sessione plenaria del GRECO³⁸⁶.

La Dichiarazione, inizialmente sottoscritta da sedici autorità (quindici di Stati membri del Consiglio d'Europa, più una di un Paese africano), vede ora una membership ricca e articolata di 32 agenzie nazionali, inclusi 2 membri con lo status di osservatore e 5 partner.

Il Network è una rete di politiche che concorre alla configurazione delle politiche di prevenzione della corruzione attraverso lo scambio di informazioni tecniche, la condivisione di buone pratiche e l'individuazione di soluzioni concrete alle sfide comuni che – nel campo della prevenzione della corruzione – sono molteplici e variegate.

Benché concepita nell'ambito del Consiglio d'Europa³⁸⁷, la Rete si basa su relazioni orizzontali tra le diverse ACA che la compongono, a cui sono estranee logiche gerarchiche. Tutti i membri, infatti, operano in modo indipendente e autonomo, senza subire influenze o interferenze indebite³⁸⁸, su un piano di assoluta parità³⁸⁹.

³⁸⁵ V., Declaration for a Network of Corruption Prevention Authorities, 15-16 October 2018, <https://rm.coe.int/declaration-for-a-ncpa/168098e817>

³⁸⁶ <https://www.coe.int/en/web/greco>

³⁸⁷ V., sul sito web del Consiglio d'Europa, la sezione dedicata al Network of Corruption Prevention Authorities: <https://www.coe.int/en/web/corruption/ncpa-network>

³⁸⁸ V., Rule 8, paragraph 5, dello Statuto: All members shall operate independently and autonomously without any undue influence or interference.

³⁸⁹ V., Rule 10 dello Statuto: Each country shall have one vote.

A differenza di quanto previsto dallo statuto del Network for Integrity, quello della rete NCPA non elenca i requisiti che le istituzioni devono possedere per poter diventare membri della stessa. In assenza di una loro individuazione dobbiamo pertanto ritenere che sia necessario e sufficiente integrare quanto racchiuso nella denominazione del Network, ovvero essere un'autorità/agenzia/dipartimento/commissione che si occupa – a livello nazionale - di prevenzione della corruzione.

Tale circostanza, ovvero che possono essere membri dell'NCPA solo le autorità nazionali è confermata dal caso della Spagna dove, non essendo stata istituita un'autorità anticorruzione a livello nazionale³⁹⁰, le agenzie autonome che si occupano di prevenzione e contrasto alla corruzione a livello regionale possono aderire alla Rete solo in qualità di osservatori, ruolo che viene attualmente ricoperto dall'Agenzia per la prevenzione e il contrasto alle frodi e la corruzione della Comunità Valenciana³⁹¹ e dall'Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione nelle Isole Baleari³⁹².

Non vi sarebbero preclusioni, al contrario, alla adesione, in qualità di membro, di più di un'autorità qualora competenti, a livello nazionale, di anticorruzione³⁹³. Tale circostanza, tuttavia, non influisce sulla regola per cui ogni Paese dispone di un voto.

Parimenti, lo Statuto non individua i requisiti richiesti per ricoprire lo status di osservatore o di partner della Rete, limitandosi a consentirne la presenza³⁹⁴. La questione è stata affrontata durante una delle prime riunioni del Network in cui è stato chiarito che lo status di "osservatore" coincide con la fase iniziale/esplorativa di partecipazione di una istituzione alle attività della Rete, in vista della successiva piena adesione; quello di "partner" è invece lo status che può essere ricoperto da altri soggetti organizzativi, come le organizzazioni internazionali e regionali, think-tank, università, ONG e altre organizzazioni della società civile (OSC) che, pur sostenendo e lavorando per il rafforzamento della prevenzione della

³⁹⁰ V., Plenary Meeting of the NCPA, September 6th, 2022, Minutes, <https://rm.coe.int/minutes-ncpa-pl-6-9-2022/1680a85ba5>

³⁹¹ V., Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF) <https://www.antifraucv.es/en/inicio-en/>

³⁹² V., Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears (OAIB) <https://www.oaib.es/>

³⁹³ E il caso dell'Ucraina, presente con due membri effettivi: il National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU) <https://nabu.gov.ua/en/> e la National Agency on Corruption Prevention (NACP) <https://nazk.gov.ua/en/>

³⁹⁴ V., Rule 1, paragraph 4, dello Statuto: The Network also accepts observers and partners.

corruzione, non sono assimilabili alle istituzioni pubbliche, le sole che possono diventare membri effettivi della Rete³⁹⁵.

La rete NCPA non riceve alcun finanziamento esterno: sono i membri che si impegnano a garantire l'efficienza economica della Rete e a tal fine utilizzano attivamente tutte le risorse disponibili e i canali di comunicazione esistenti³⁹⁶. Il supporto offerto dal Segretariato del Consiglio d'Europa è principalmente di tipo tecnico e logistico.

L'assetto organizzativo della rete NCPA segue il modello in cui la presidenza del Network è esercitata a rotazione da un'istituzione membro che presiede le riunioni, contribuendo a garantire la continuità dei lavori della rete³⁹⁷.

L'NCPA elegge in seduta plenaria il suo Presidente e fino a tre Vicepresidenti a scrutinio segreto³⁹⁸ e a maggioranza semplice, per un anno³⁹⁹. Il Comitato Direttivo (Steering Committee) è composto dal Presidente, dai Vicepresidenti e da un minimo di 4 fino a un massimo di 12 membri, ognuno dei quali rappresenta un membro della Rete, tenendo conto dell'equilibrio di genere e geografico, oltre che di competenze multidisciplinari⁴⁰⁰.

³⁹⁵ V., Brief summary of the meeting n.2 of the Network of Corruption Prevention Authorities (held in June 2019 in Strasbourg). <https://rm.coe.int/minutes-prevention-network-meeting-public/168098f193>

³⁹⁶ V., Rule 8, paragraph 6, dello Statuto.

³⁹⁷ L'attuale Presidenza (dal 2024) è rappresentata dalla Francia - Agence Française Anticorruption (AFA). Presidenze precedenti: 2023: Croazia - Commissione per i conflitti di interesse (Sukobi Interesa); 2022: Grecia - Autorità nazionale per la trasparenza (NTA); 2021: Serbia - Agenzia per la prevenzione della corruzione (APC); 2020: Francia - Agence Française Anticorruption (AFA); 2019: Italia - Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

³⁹⁸ Durante la pandemia di COVID-19 le riunioni plenarie si sono svolte da remoto e il Presidente di turno è stato eletto senza votazione per consenso generale V., Virtual Plenary Meeting 16 December 2020: By consensus, the Serbian Agency for the Prevention of Corruption (ACAS) was elected to the NCPA Presidency. <https://rm.coe.int/minutes-ncpa-plenary-meeting-december2020-public/1680a16ab7>

³⁹⁹ V., Rule 3, paragraph 1, dello Statuto.

⁴⁰⁰ V., Rule 5 dello Statuto.

Il membro che presiede la Rete assicura – durante il proprio periodo di presidenza - anche le attività del Segretariato⁴⁰¹, che ha il compito di fornire un supporto strategico, amministrativo e di altro tipo alla struttura e alle attività generali della Rete⁴⁰².

La vocazione globale dell’NCPA è emersa chiaramente fin dalla sua istituzione, considerato che tra le autorità firmatarie e quelle che vi hanno aderito successivamente figurano istituzioni nazionali di Paesi che non sono Stati membri o osservatori del Consiglio d’Europa⁴⁰³.

Inoltre, una delle prime importanti pubblicazioni della Rete è il risultato di una fruttuosa collaborazione tra un membro del Network, l’OCSE e il GRECO⁴⁰⁴.

L’NCPA ha anche partecipato all’Ottava sessione della Conferenza degli Stati Parte (COSP) dell’UNCAC, che si è tenuta ad Abu Dhabi nel 2019, prendendo parte a due eventi collaterali incentrati sul ruolo delle ACA⁴⁰⁵ e sulle iniziative internazionali per la prevenzione della corruzione⁴⁰⁶. Parimenti, in occasione della Nona sessione della COSP che ha avuto luogo a Sharm El-Sheikh nel 2021, la Rete ha presentato i risultati di una ricerca sull’importanza delle tecnologie di informazione e comunicazione nella prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo⁴⁰⁷.

⁴⁰¹ V., Rule 7 dello Statuto.

⁴⁰² Nel corso di una riunione plenaria un membro ha sollevato l’idea di creare un segretariato permanente per gestire le attività attualmente svolte dalla presidenza a rotazione dell’NCPA. Tuttavia, sono state espresse preoccupazioni sulla mancanza di risorse specifiche per la Rete e sulla fattibilità del progetto nel prossimo futuro. V. Virtual Plenary Meeting 29 September 2020 <https://rm.coe.int/minutes-ncpa-plenary-meeting-september2020-public/1680a022ac>

⁴⁰³ Benin, Brasile, Cile, Ecuador, Egitto, Giordania, Kazakistan, Marocco, Autorità Palestinese, Moldavia, Tunisia.

⁴⁰⁴ V. Agence Française Anticorruption (AFA); OECD; GRECO. 2020. Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. Analysis Report. <https://rm.coe.int/ncpa-analysis-report-global-mapping-acas/1680a16ab9>.

⁴⁰⁵ V. From theory to practice: What do anti-corruption authorities really look like? <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8-specialevents.html>

⁴⁰⁶ V. International initiatives for the prevention of corruption: short to long-term perspectives <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8-specialevents.html>

⁴⁰⁷ V. Challenges and opportunities of ICT to prevent and detect corruption and to foster integrity and transparency <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session9--special-events/14-Dec-2021.html>

Nel corso del 2022, la Presidenza di turno ha organizzato diversi webinar che hanno visto il coinvolgimento non solo dei rappresentanti delle istituzioni che fanno parte dell’NCPA, ma anche dei rappresentanti delle organizzazioni internazionali, del settore pubblico, delle associazioni imprenditoriali e del mondo accademico⁴⁰⁸. Nello specifico, il webinar che ha affrontato una questione di interesse davvero globale, come la tutela dei whistleblower, è stato seguito da oltre 100 partecipanti provenienti da Europa, Asia, Africa e America Latina⁴⁰⁹.

Diffondere e rafforzare una cultura dell’integrità è una funzione centrale per l’NCPA, testimoniata dalla triplice direzione seguita dalla rete nel promuoverla.

I destinatari delle attività e degli sforzi finalizzati alla realizzazione di questa fondamentale missione non coincidono infatti con le sole ACA, membri della rete. In questo senso, il Network ha infatti messo in atto una vera e propria strategia di inclusione di interlocutori centrali per promuovere l’integrità nel settore pubblico, in quello privato e nella società in generale, dando vita a importanti collaborazioni con una vasta gamma di stakeholder, come organizzazioni internazionali e regionali, think tank, università e organizzazioni della società civile, associazioni imprenditoriali.

La Rete si è confrontata anche con le sfide poste dalla integrità aziendale, adottando le linee guida sui “facilitation payments”⁴¹⁰, con l’obiettivo di offrire soluzioni concrete, pur evitando

⁴⁰⁸ I quattro webinar promossi dalla Presidenza di turno, nel 2022, finalizzati al rafforzamento della integrità pubblica, riguardavano i seguenti temi: i) Tendenze e sfide nella regolamentazione delle attività di lobbying; ii) Progettazione e implementazione di sistemi efficaci di protezione dei whistleblower; iii) Lotta alla corruzione nello sport nel XXI° secolo; iv) Lotta alla corruzione negli appalti pubblici; v. NCPA Annual Report 2022, pp. 8-9. <https://rm.coe.int/ncpa-annual-report-2/1680a9db18>

⁴⁰⁹ V. NCPA Newsletter 2022, p. 3. <https://rm.coe.int/ncpa-newsletter/1680a9db16>

⁴¹⁰ In alcuni Paesi è usanza concedere pagamenti di modico valore a funzionari pubblici, allo scopo di velocizzare, favorire o assicurare l’effettuazione, da parte di questi, di un’attività di routine non discrezionale o comunque dovuta (come, ad esempio, il rilascio di un visto o di un certificato). L’effettuazione di tali pagamenti potrebbe essere esplicitamente sollecitata dallo stesso funzionario pubblico. Questi pagamenti vengono chiamati nella pratica internazionale “facilitation payments”.

di essere troppo dettagliate⁴¹¹, in modo da poter essere applicate nei diversi contesti in cui le aziende si trovano a operare⁴¹².

Lo Statuto, richiamando - nel Preambolo - le politiche perseguite dal Consiglio d'Europa e il ruolo svolto dal GRECO nonché i due strumenti internazionali cui è improntata l'attività del Network, ovvero l'UNCAC e i Venti Principi Guida per la Lotta alla Corruzione del Consiglio d'Europa, dichiara che la Rete riconosce e promuove gli standard internazionali esistenti per la prevenzione della corruzione.

Fin dal suo esordio gli sforzi della Rete si sono incentrati sulla definizione di standard minimi comuni a diversi strumenti di natura preventiva e sulla individuazione delle migliori pratiche in materia⁴¹³. Questa intensa attività ha prodotto diverse linee guida, tra le quali meritano di essere citate la Guida sulla progettazione, l'attuazione e il monitoraggio dei Piani Nazionali Anticorruzione e delle strategie anticorruzione⁴¹⁴, la Guida sui Periodi di raffreddamento e sulla prevenzione dei conflitti di interesse⁴¹⁵ nonché la Guida sulla dimensione di genere nella corruzione⁴¹⁶.

Lo scambio di informazioni tra le autorità anticorruzione è diventato uno strumento sempre più importante e prezioso per prevenire la corruzione. In questo senso, si legge nello Statuto della Rete, le ACA che ne fanno parte uniscono i loro sforzi per migliorare ulteriormente la raccolta, la gestione e lo scambio di informazioni tra di loro⁴¹⁷.

⁴¹¹ V. Virtual Plenary Meeting, 16 December 2020, Public Minutes of the NCPA Eighth Meeting. <https://rm.coe.int/minutes-ncpa-plenary-meeting-december2020-public/1680a16ab7>

⁴¹² V. Guidance on facilitation payments. <https://rm.coe.int/ncpa-practical-guidelines-facilitation-payments-en/1680a2a32c>

⁴¹³ V., Brief summary of the meeting n.2 of the Network of Corruption Prevention Authorities, 20 and 21 of March 2019 Strasbourg. <https://rm.coe.int/minutes-prevention-network-meeting-n2-public/168098fc09>

⁴¹⁴ National anti-corruption strategies and plans: the importance of common features and shared challenges in the richness of diversity of national responses. <https://rm.coe.int/1st-guide-ncpa-compendium-anticorruption-strategies-and-plans/1680aa34b5>

⁴¹⁵ Guide on Best Practices in Using Cooling-off Periods and Preventing Conflicts of Interest. <https://rm.coe.int/3rd-guidecooling-final/1680ab107f>

⁴¹⁶ NCPA Guide on Gender and Corruption. <https://rm.coe.int/ncpa-guide-gender-corruption-ebook/1680a9db17>

⁴¹⁷ Secondo quanto previsto dalla Rule 8 dello Statuto, le informazioni scambiate non possono essere diffuse o utilizzate per scopi diversi da quelli concordati dai membri interessati.

L’NCPA, attraverso due importanti progetti ha contribuito in modo significativo a far conoscere le ACA. Le risultanze del primo evidenziano come le dimensioni, i poteri, le attività e la visibilità delle autorità anticorruzione nel mondo variano notevolmente. In alcuni casi, svolgono un ruolo importante nello sviluppo di strategie e politiche anticorruzione per i loro Paesi, traducendo standard internazionali in azioni nazionali. In altri, non esistono ancora⁴¹⁸. Il secondo progetto si concentra invece sull’analisi di 11 ACA, membri dell’NCPA, approfondendo i loro assetti istituzionali, i mandati, le attività, la cooperazione e i loro limiti. Questa iniziativa è stata concepita come una continuazione della mappatura globale delle autorità anticorruzione, in quanto ha cercato di accrescere la conoscenza delle funzioni delle autorità incaricate di prevenire la corruzione e di identificare, conseguentemente, le opportunità di cooperazione all’interno dell’NCPA⁴¹⁹.

3.7.1 Il ruolo dell’ANAC all’interno del Network of Corruption Prevention Authorities

Sebbene sia comune riportare che la rete NCPA sia stata costituita su iniziativa italiana, francese e croata, è stata in realtà l’ANAC a intuire per prima e poi a proporre la creazione del Network, assumendo coerentemente la presidenza iniziale.

Il grande merito dell’ANAC è stato quello di focalizzare la missione della rete esclusivamente sulle politiche di prevenzione della corruzione, evitando il modello più diffuso delle reti polivalenti.

Nei primi mesi di lavoro, si è proceduto a una mappatura preliminare delle autorità, agenzie, dipartimenti e commissioni impegnati nella prevenzione della corruzione, con l’obiettivo di contattarli, descrivere il progetto e invitarli a aderire.

Tuttavia, si è commesso l’errore di prevedere una durata del mandato presidenziale eccessivamente breve.

L’esperienza maturata in altre reti conferma che le presidenze dovrebbero avere una durata di almeno due anni.

⁴¹⁸ Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. <https://rm.coe.int/ncpa-analysis-report-global-mapping-acas/1680a16ab9>

⁴¹⁹ Report on the similarities and differences in the mandates of the members of the Network of Anti-Corruption Authorities (NCPA) <https://rm.coe.int/75-1-17-10-2022-correo-anexo-informe-mandatos-ncpa-eng/1680a90ce1>

Tabella raffigurante la composizione della Rete delle Autorità per la Prevenzione della Corruzione

Members of the Network of Corruption Prevention Authorities			
No.	Institution	Country	Adhesion
1	Deputy Minister of Justice	Albania	Founding Member
2	Commission on Combating Corruption	Azerbaijan	Founding Member
3	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC)	Benin	Founding Member
4	Ministry of Justice	Bosnia and Herzegovina	Founding Member
5	Office of the Comptroller General of the Union (CGU)	Brazil	Member
6	Commission for Anti-Corruption and Illegal Assets Forfeiture (CIACIAF)	Bulgaria	Member
7	Permanent Anti-Corruption Unit (UPAC)	Canada / Quebec	Member
8	Office of the Comptroller General of the Republic	Chile	Member
9	The Commission for Conflict of Interest (Sukobi Interesa)	Croatia	Founding Member
10	Independent Authority Against Corruption of Cyprus (IAAC)	Cyprus	Member
11	Danish Embassy	Denmark	Member
12	Office of the Comptroller General	Ecuador	Member
13	Administrative Control Authority (ACA)	Egypt	Member

Members of the Network of Corruption Prevention Authorities			
No.	Institution	Country	Adhesion
14	Ministry of Justice	Estonia	Founding Member
15	Agence Française Anticorruption (AFA)	France	Founding Member
16	Civil Service Bureau	Georgia	Member
17	National Transparency Authority (NTA)	Greece	Founding Member
18	National Anti-Corruption Authority (ANAC)	Italy	Founding Member
19	Integrity and Anti-Corruption Commission (JIACC)	Jordan	Member
20	Anti-Corruption Agency	Kazakhstan	Member
21	Agency for Prevention of Corruption (ASK)	Montenegro	Founding Member
22	National Authority for Probity, Prevention and Fight against Corruption (INPPLC)	Morocco	Member
23	Commission for Prevention of Corruption (SCPC)	North Macedonia	Member
24	Palestinian Anti-Corruption Commission (PACC)	Palestinian Authority	Member
25	National Anti-corruption Centre (NAC)	Republic of Moldova	Founding Member
26	Ministry of Justice	Romania	Founding Member
27	Agency for Prevention of Corruption (APC)	Serbia	Founding Member

Members of the Network of Corruption Prevention Authorities			
No.	Institution	Country	Adhesion
28	Department for corruption prevention to the Prime Minister's Office	Slovak Republic	Founding Member
29	Commission for the Prevention of Corruption (KPK)	Slovenia	Founding Member
30	National Anti-Corruption Authority (INLUCC)	Tunisia	Member
31	National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU)	Ukraine	Founding Member
32	National Agency on Corruption Prevention (NACP)	Ukraine	Member

Osservatori

Network of Corruption Prevention Authorities			
No.	Institution	Country	Status
1	Office for Prevention and Fight against Corruption of the Balearic Islands (OAIB)	Balearic Islands, Spain	Observer
2	Agency for the prevention and fight against fraud and corruption of the Valencian Community (AVAF)	Spain	Observer

Partner

Network of Corruption Prevention Authorities			
No.	Organization	Type	Status
1	Basel Institute on Governance	Independent non-profit competence center	Partner
2	East African Association of Anti-Corruption Authorities (EAAACA)	Anti-Corruption network	Partner
3	Program on Corporate Compliance and Enforcement (PCCE)	New York University School of Law	Partner
4	Transcrime - Inter-university research center on transnational crime	Università Cattolica del Sacro Cuore	Partner
5	Regional Anti-Corruption Initiative (RAI)	Intergovernmental regional organization	Partner

3.8 European Network for Public Ethics - Réseau européen d'éthique publique (ENPE)

La Rete europea per l'etica pubblica (ENPE), lanciata nel giugno 2022 su iniziativa dell'Alta Autorità francese per la trasparenza nella vita pubblica⁴²⁰, riunisce 18 istituzioni degli Stati membri dell'UE, attive nel campo dell'integrità e della trasparenza nel settore pubblico. Di queste, 15 sono membri del Network e 3 ricoprono lo status di osservatore.

Dal 2023 è entrato a far parte della Rete, come osservatore, anche il Mediatore europeo⁴²¹.

⁴²⁰ Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) <https://www.hatvp.fr/>

⁴²¹ V. European Ombudsman <https://www.ombudsman.europa.eu/it/home>

L'ENPE è certamente una rete di politiche, dato che contribuisce, attraverso la propria azione, al processo di definizione delle politiche di prevenzione della corruzione.

La Rete, oltre a promuovere una cultura dell'integrità pubblica e a perseguire l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell'UE, mira a sviluppare una competenza specifica delle politiche preventive che le consenta di porsi come interlocutore privilegiato delle autorità europee sui temi dell'integrità, della trasparenza e dell'etica pubblica⁴²².

Anche l'ENPE si caratterizza per la sua struttura organizzativa a rete, che si sostanzia attraverso flussi e processi di lavoro orizzontali, che facilitano la cooperazione e garantiscono un buon livello di simmetria informativa tra i membri.

Qualsiasi autorità può, su richiesta, diventare membro della Rete, a condizione che si tratti di un'autorità nazionale o un dipartimento ministeriale di uno Stato membro dell'Unione Europea o un'istituzione, un organismo o un'agenzia dell'Unione Europea, svolga funzioni e compiti relativi alla trasparenza, all'etica, all'integrità o alla prevenzione della corruzione e presenti garanzie funzionali di indipendenza al fine di assicurare l'esercizio imparziale delle proprie competenze, in particolare nella conduzione delle indagini e nell'esecuzione di tutte le decisioni adottate⁴²³.

Su iniziativa della Presidenza o su richiesta di almeno tre membri, la Rete può concedere lo status di osservatore a un'istituzione non membro, a condizione che si tratti di un'istituzione o di un'organizzazione responsabile dell'integrità pubblica di uno Stato membro dell'Unione Europea. Gli osservatori possono essere coinvolti nelle attività della Rete senza tuttavia partecipare alla sua *governance*⁴²⁴.

Le lingue di lavoro della Rete sono il francese e l'inglese. Le produzioni scritte della Rete (note, pubblicazioni, studi, ecc.) sono realizzate in francese o in inglese, ma sono tutte disponibili in inglese⁴²⁵.

⁴²² V. Articolo 2 dello Statuto.

⁴²³ V. Articolo 4 dello Statuto.

⁴²⁴ V. Articolo 11 dello Statuto.

⁴²⁵ V. Articolo 10 dello Statuto.

La Rete è un'organizzazione senza scopo di lucro. I membri sono finanziariamente responsabili della loro partecipazione alle attività della Rete. Possono tuttavia cercare individualmente contributi esterni per poter finanziare tale partecipazione⁴²⁶.

Anche l'ENPE ha adottato il modello secondo il quale una istituzione, membro della rete, presiede i lavori per un periodo di tempo prestabilito. Alla conclusione del tempo prefissato, si verifica l'avvicendamento con un'altra istituzione della rete, eletta alla presidenza, per un uguale periodo di tempo. Attraverso questo sistema si ottiene non solo l'effetto di garantire la permanenza e la continuità dei lavori della rete, ma anche quello di assicurare l'eguaglianza formale tra i membri della stessa.

Nello specifico, lo Statuto dell'ENPE stabilisce che la Rete è presieduta da un membro eletto alla presidenza, per un periodo di due anni.

Il Segretariato della Rete è assicurato da un'istituzione membro, per un periodo di tre anni⁴²⁷. Benché secondo la lettera dello Statuto le attività del Segretariato possono essere svolte da un'istituzione diversa da quella che esercita la Presidenza, nella realtà i due ruoli possono essere ricoperti dalla stessa istituzione. L'originalità della previsione statutaria consiste nell'aver diversificato la durata dei due mandati: due anni per la Presidenza, tre per il Segretariato, con la chiara finalità di garantire la continuità dei lavori della rete.

Nonostante sia attiva da neanche due anni⁴²⁸, la Rete ha dimostrato una grande dinamicità interna e una forte propensione ad essere protagonista nel contesto internazionale. L'analisi dello Statuto, dei documenti pubblicati sul sito⁴²⁹ e dei verbali delle riunioni ci permette di identificare le varie funzioni svolte dal Network e di verificare se possono essere ricondotte alle quattro funzioni principali precedentemente delineate⁴³⁰.

⁴²⁶ V. Notes on the meeting of the European Network for Public Ethics in Zagreb, Croatia, 10 November 2022: *France also expressed interest in looking into EU funding for the network but for some specific projects rather than for its governance.*

⁴²⁷ V. Articolo 9 dello Statuto.

⁴²⁸ La Rete è stata lanciata a Parigi il 9 giugno 2022 dall'Alta Autorità per la Trasparenza nella Vita Pubblica nell'ambito della Presidenza francese del Consiglio dell'Unione Europea.

⁴²⁹ L'ENPE non ha, al momento, un proprio sito, ma si avvale di quello della Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) che esercita la presidenza in corso. <https://www.hatvp.fr/en>

⁴³⁰ <https://www.anticorruzione.it/-/l-italia-ha-aderito-a-parigi-con-anac-alla-rete-delle-autorit%C3%A0-europee-per-l-integrit%C3%A0>

Benché l'ENPE sia nata con l'obiettivo principale di promuovere l'etica pubblica e l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell'UE in materia di prevenzione della corruzione, riconosce l'importanza di coinvolgere nella propria attività le organizzazioni internazionali⁴³¹, attive sui temi dell'anticorruzione, al fine di favorire il confronto, rafforzare la cooperazione e sostenere il multilateralismo⁴³².

In questo senso vanno sicuramente menzionate le conferenze internazionali organizzate dall'ENPE, che hanno affrontato temi di estrema attualità e hanno visto il coinvolgimento di importanti rappresentanti delle istituzioni UE, dell'OCSE, del GRECO e di Transparency International⁴³³.

L'ENPE, inoltre, si sta dimostrando un abilissimo interlocutore delle autorità europee sui temi relativi alla prevenzione della corruzione, impegnandosi in un dialogo costante con la Commissione UE per rappresentare gli interessi dei propri membri.

La Rete si propone, inoltre, di promuovere una cultura dell'integrità pubblica⁴³⁴, anche attraverso incontri e seminari organizzati con i propri membri su un tema specifico legato all'etica, alla trasparenza o ai fattori che favoriscono la corruzione (enablers of corruption).

⁴³¹ V. Notes on the meeting of the European Network for Public Ethics in Zagreb, Croatia, 10 November 2022: *It also suggested to reach out to multilateral structures (like the OECD, GRECO and the European institutions) to let them know about the network and be associated with their work on public integrity.*

⁴³² V. articolo 3, paragrafo 1, dello Statuto.

⁴³³ La prima, che si è tenuta a Parigi il 9 giugno 2022, dal titolo «Ethics and transparency: which tools to ensure citizens' trust?» ha toccato i temi della trasparenza, del conflitto di interessi e della regolazione dell'attività di lobbying. La «Conference on revolving doors and cooling-off period» che ha avuto luogo a Zagabria il 9 novembre 2022 ha invece affrontato il fenomeno delle porte girevoli e i nodi legati alla durata del periodo di raffreddamento/riflessione. Il 4 ottobre 2023 si è svolta a Lubiana la «European Conference on Strengthening Public Integrity and Countering Undue Influence in Democracies» che, oltre agli aspetti legati alle difficoltà attuative delle politiche anticorruzione, ha sottolineato anche l'importanza del contrasto alle interferenze straniere nei processi democratici.

⁴³⁴ V. articolo 2 dello Statuto.

Durante una riunione tecnica dei membri dell'ENPE, che si è tenuta in occasione della Conferenza di Zagabria⁴³⁵, il Segretariato della Rete ha presentato un documento ragionato, redatto sulla base dei dati forniti da tutti i membri sul tema delle porte girevoli⁴³⁶.

Nell'ambito della sessione plenaria del Network che si è tenuta il 5 ottobre 2023 a Lubiana⁴³⁷, il Segretariato dell'ENPE⁴³⁸ ha presentato un documento riassuntivo delle risposte delle autorità membri della Rete al questionario predisposto dalla Haute Autorité francese, in merito agli obblighi dichiarativi (dichiarazioni patrimoniali e di interessi)⁴³⁹.

La funzione principale per la quale l'ENPE è stata istituita è tuttavia quella di individuare standard comuni ai diversi istituti giuridici che svolgono una funzione preventiva rispetto al fenomeno corruttivo, al fine di contribuire così all'armonizzazione delle rispettive pratiche e normative adottate dagli Stati membri⁴⁴⁰.

⁴³⁵ <https://www.anticorruzione.it/-/firmato-a-zagabria-statuto-delle-autorit%C3%A0-europee-anticorruzione>

⁴³⁶ I principali risultati dello studio indicano che numerosi paesi membri del Network hanno adottato misure specifiche per limitare, per un tempo determinato, l'autonomia negoziale del funzionario pubblico che – dopo la cessazione del rapporto di lavoro con l'Amministrazione – voglia accettare incarichi offerti dai destinatari del proprio potere decisionale, espresso nelle funzioni ricoperte in precedenza. Ciò premesso, le normative nazionali divergono relativamente ai poteri di controllo/monitoraggio e a quelli sanzionatori. Anche la durata del periodo di raffreddamento varia da 1 a 3 anni.

⁴³⁷ <https://www.anticorruzione.it/-/meeting-a-lubiana-della-rete-european-network-for-public-ethics>

⁴³⁸ Le attività e i compiti del Segretariato ENPE saranno svolti fino al 2025 dall'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

⁴³⁹ Relativamente all'ambito di applicazione, è emerso che la maggior parte dei sistemi include i funzionari di alto livello eletti e non eletti, come i ministri e i membri del Parlamento: in 3 Paesi (Lituania, Portogallo e Romania) il Presidente della Repubblica è soggetto agli obblighi dichiarativi. Tuttavia, alcuni Paesi tale obbligo viene esteso ad una gamma più ampia di funzionari, compresi i rappresentanti dei governi locali, i membri degli organismi di regolamentazione, i membri delle aziende di proprietà dello Stato e i funzionari pubblici. Quanto, invece, alla frequenza, è risultato che i funzionari di solito presentano dichiarazioni all'inizio e alla fine del loro mandato. Nella maggior parte dei Paesi, devono anche segnalare qualsiasi cambiamento della loro situazione durante lo svolgimento del proprio incarico; questi aggiornamenti regolari aiutano a tracciare i cambiamenti della loro situazione finanziaria e a identificare qualsiasi accumulo improvviso di ricchezza. In alcuni Paesi, la dichiarazione di interessi o patrimoniale deve essere rinnovata annualmente durante il mandato.

⁴⁴⁰ V. articolo 2 dello Statuto.

A tal proposito l'ENPE, ad aprile 2023, ha pubblicato un Position Paper sul pacchetto anticorruzione⁴⁴¹, mediante il quale chiedeva alla Commissione Europea di inserire all'interno della direttiva europea in materia di anticorruzione anche e soprattutto degli standard comuni di prevenzione della corruzione⁴⁴², considerando che solo un approccio legislativo alle misure preventive può garantire la loro piena efficacia⁴⁴³.

Secondo alcuni la Proposta di Direttiva avrebbe recepito le indicazioni fornite dall'ENPE all'interno del proprio Position Paper⁴⁴⁴.

Inoltre, l'ENPE promuove e incoraggia rapporti stabili di collaborazione tra i membri, che comprendono lo scambio di informazioni e di conoscenze⁴⁴⁵. In questo senso, la Rete offre una piattaforma di assistenza che permette ai suoi membri di condividere il know-how delle singole autorità aderenti al Network al fine di trarne un vantaggio e di condividere l'accesso a fonti informative.

Fornisce, inoltre, un supporto a lungo termine ai membri che desiderano sviluppare nuove missioni o ai Paesi che progettano di istituire autorità di prevenzione della corruzione.

A conferma della forte visione e vocazione europea della Rete, lo Statuto prevede, tra le diverse iniziative, quella di identificare esperti tra i propri membri da coinvolgere nell'ambito di progetti di gemellaggio o partenariati con i Paesi candidati all'adesione all'UE.

⁴⁴¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2516

⁴⁴² V. Position paper of the European Network for Public Ethics on the EU anti-corruption package <https://www.anticorruzione.it/-/la-rete-europea-per-l-etica-pubblica-nella-direttiva-europea-anche-norme-comuni-di-prevenzione-della-corruzione>

⁴⁴³ I membri della Rete sottolineano l'importanza di preservare le specificità dei modelli adottati da ciascuno Stato membro. Tuttavia, concordano sulla necessità di stabilire norme minime comuni per porre l'integrità personale e pubblica al centro dei principi dell'Unione europea. Rafforzare l'indipendenza, i poteri e le risorse delle autorità di integrità pubblica è importante anche per la credibilità dell'azione pubblica e la fiducia dei cittadini nelle loro istituzioni, nazionali ed europee. La Rete suggerisce di: armonizzare la definizione di conflitto di interessi all'interno degli Stati membri; avvicinare le legislazioni degli Stati membri in materia di obblighi dichiarativi sulle situazioni reddituali e patrimoniali; migliorare la regolamentazione delle "porte girevoli" tra il settore pubblico e quello privato.

⁴⁴⁴ V., in tal senso, "Il Position Paper dell'ENPE e la Proposta di Direttiva Europea in materia di anticorruzione", Osservatorio Compliance 231, 8 maggio 2023, <https://www.osservatorio-231.it/2023/05/08/il-position-paper-dellenpe-e-la-proposta-di-direttiva-europea-in-materia-di-anticorruzione/>

⁴⁴⁵ V. articolo 3 dello Statuto.

3.8.1 Il ruolo dell'ANAC all'interno dell'European Network for Public Ethics

L'ANAC può essere considerata a pieno titolo cofondatrice della rete ENPE, insieme alla Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Sebbene l'Alta Autorità sia stata la vera promotrice dell'iniziativa, l'ANAC è stata la prima istituzione ad essere contattata dai colleghi francesi, grazie anche alla comune appartenenza alla categoria delle autorità amministrative indipendenti.

L'ANAC partecipa attivamente ai lavori della rete e si è distinta per il contributo alla redazione del Position Paper sulla proposta di direttiva anticorruzione, inviato alla Presidente von der Leyen.

Un aspetto che caratterizza in modo particolare la collaborazione tra i membri della rete, composta esclusivamente da organismi appartenenti agli Stati membri, è quello di cooperare anche a livello internazionale. Ciò avviene in occasione delle riunioni plenarie tematiche dell'OCSE o della Commissione europea, dove i delegati dei singoli paesi sono anche membri della stessa rete.

Tabella raffigurante la composizione della Rete europea per l'etica pubblica

European Network for Public Ethics			
No.	Institution	Country	Adhesion
1	Federal Bureau of Anti-Corruption (BAK)	Austria	Founding Member
2	Federal Ethics Commission	Belgium	Founding Member
3	Commission for Conflict of Interest (Sukobi Interesa)	Croatia	Founding Member
4	Conflicts of Interest and Anti-Corruption Department Ministry of Justice	Czech Republic	Founding Member
5	Independent Authority Against Corruption (IAAC)	Cyprus	Member
6	High Authority for Transparency in Public Life (HATVP)	France	Founding Member
7	National Transparency Authority (NTA)	Greece	Member

European Network for Public Ethics			
No.	Institution	Country	Adhesion
8	Integrity Authority of Hungary	Hungary	Member
9	National Anti-Corruption Authority (ANAC)	Italy	Founding Member
10	Government Ethics Commission	Lithuania	Founding Member
11	Commissioner for Standards in Public Life	Malta	Founding Member
12	Civil Service Department Chancellery of the President of the Council of Ministers	Poland	Observer
13	Entity for Transparency	Portugal	Member
14	National Integrity Agency - ANI	Romania	Founding Member
15	Civil Service Council	Slovakia	Member
16	Commission for the Prevention of Corruption (KPK)	Slovenia	Founding Member
17	Office of Conflicts of Interest Ministry of Finance	Spain	Observer
18	European Ombudsman	EU	Observer

3.9 Criticità e punti di forza delle reti anticorruzione

La maggiore criticità riscontrata nell'attività svolta da tali reti è probabilmente legata al loro rendimento, alla loro tenuta complessiva, che non sempre appare lineare e costante.

Tale fenomeno dipende innanzitutto da problemi strutturali, posto che le reti che non possono contare su un segretariato stabile e autonomo, concentrano lo svolgimento di buona parte delle attività sull'autorità che esercita la presidenza, la quale non sempre può fare affidamento su un numero adeguato di risorse umane interne in grado di svolgere, oltre agli impegni ordinari di lavoro, anche quelli "straordinari" richiesti dalla rete.

In parte, tuttavia, l'andamento altalenante riscontrato nelle attività delle reti - testimoniato per lo più da siti non aggiornati - è probabilmente da ascrivere a un fenomeno prevalentemente fisiologico. Come infatti talora accade per le autorità anticorruzione nazionali o le riforme di più significativo impatto, a una fase iniziale di ideazione e varo di una nuova rete anticorruzione segue una fase di stabilizzazione se non - a volte - di inerzia.

Benché non esistano studi in grado di stabilire l'ampiezza ideale di una rete anticorruzione, si ritiene tuttavia che un numero di partecipanti molto alto possa rappresentare un ostacolo al pieno coinvolgimento di tutti i membri. Le reti, infatti, rappresentano dei naturali "focus group" in quanto durante le riunioni indette su un tema specifico si registrano una varietà di opinioni, percezioni e idee sull'argomento oggetto di approfondimento.

Al contrario, l'attività di ricerca svolta all'interno delle reti è favorita da un numero alto di partecipanti, dal momento che questa si sostanzia perlopiù nell'analisi delle risposte ai questionari inoltrati ai propri membri o sui risultati di sondaggi internazionali condotti online.

Non essendo - le reti anticorruzione - delle reti di regolazione, i documenti da queste adottati non svolgono alcuna efficacia regolatoria, neppure indiretta. Essi possono, tuttavia, contribuire al dibattito internazionale come anche a quello interno, rappresentando, per le ACA nazionali, validi spunti per la presentazione di atti segnalazione al parlamento e al governo su questioni attinenti alle politiche anticorruzione.

Riflessioni conclusive

Premessa

La presente tesi si è posta innanzitutto l'intento di analizzare taluni temi delle politiche pubbliche di prevenzione della corruzione che presentano il carattere della novità in quanto pongono prescrizioni prima inesistenti, ovvero quello dell'attualità, posto che si riferiscono a fenomeni che si trovano al centro delle dinamiche anticorruzione, ma al contempo non ancora adeguatamente approfonditi. Altri aspetti del fenomeno corruttivo maggiormente trattati sono stati invece oggetto di un'attività ricognitiva e di aggiornamento.

Analisi di un fenomeno in continua evoluzione

L'ipotesi di partenza del presente lavoro è che al fine di proporre adeguate analisi e solide ricostruzioni giuridiche di un fenomeno complesso come quello corruttivo è necessario, anzitutto, riepilogare le principali definizioni di corruzione, le diverse forme che la stessa può assumere, comprenderne le cause e gli effetti, riflettendo – al contempo - anche sulle nuove manifestazioni di tale fenomeno, come, ad esempio, la corruzione strategica, ossia l'uso della corruzione per perseguire obiettivi geopolitici.

Chiarita l'impostazione di fondo del concetto di corruzione e accertata la sua crescente dimensione transnazionale, diviene dunque possibile analizzare gli strumenti approntati dalla comunità internazionale per contrastarla, valutandone i punti di forza e debolezza.

Il grande merito del più importante trattato multilaterale internazionale, ovvero la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), è indubbiamente quello di aver affermato il principio secondo cui le norme internazionali relative alla prevenzione del fenomeno corruttivo e quelle sulla repressione sono complementari e non alternative.

Tuttavia, benché l'adozione di questa come di altre Convenzioni internazionali rivesta la massima importanza nell'azione di contrasto alla corruzione, è doveroso altresì osservare che tali iniziative non sono coordinate e hanno, conseguentemente, sviluppato meccanismi di monitoraggio autonomi.

Sarebbe, pertanto, opportuno promuovere azioni coordinate tra i Paesi firmatari al fine di garantire che il sistema internazionale anticorruzione non vanifichi la propria missione,

duplicando sforzi, stabilendo standard non sempre univoci e imponendo agli Stati parte ridondanti meccanismi di monitoraggio.

Prevenzione e nuovo quadro anticorruzione dell'UE

Sebbene l'UE sia stata la prima organizzazione a livello paneuropeo a criminalizzare la corruzione transfrontaliera, ad affrontare la corruzione nel settore privato e a introdurre la responsabilità delle persone giuridiche, le sue iniziative rimangono limitate e continuano ad accumulare ritardi rispetto agli sviluppi internazionali in questo settore.

L'UE non ha infatti adottato un proprio quadro normativo coerente, idoneo a garantire standard anticorruzione elevati e uniformi in tutti gli Stati membri.

Benché gli Stati membri abbiano aderito ai principali strumenti internazionali anticorruzione⁴⁴⁶, il grado di coerenza da questi esercitato nei confronti degli Stati parte non è paragonabile a quello delle direttive rispetto agli Stati membri.

Del resto, anche i sistemi di monitoraggio esaminati non sembrano rispondere appieno alle aspettative iniziali né alle esigenze di controllo anticorruzione dell'UE.

Così, stante la limitata visibilità del processo intergovernativo di valutazione del GRECO e della relativa gestione delle conseguenze, questo meccanismo non ha finora fatto nascere negli Stati membri la volontà politica necessaria per affrontare la corruzione in modo efficace. Il GRECO, inoltre, controlla il rispetto di una serie di normative anticorruzione stabilite dal Consiglio d'Europa, e di conseguenza si concentra meno su specifici settori della legislazione dell'Unione, come gli appalti pubblici.

La Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali verte sulla specifica questione enunciata dal suo stesso titolo, e non può essere facilmente estesa ad altri settori rilevanti per il contrasto alla corruzione nell'UE.

La stessa Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione presenta alcune caratteristiche potenzialmente limitative della capacità del proprio meccanismo di revisione di affrontare i problemi legati alla corruzione a livello dell'UE: si tratta infatti di uno strumento intergovernativo; il sistema di revisione incrociato può tagliar fuori settori

⁴⁴⁶ Tutti gli Stati membri sono infatti membri del GRECO, buona parte di essi dell'OCSE e tutti hanno sottoscritto l'UNCAC.

particolarmente importanti per l'Unione; fra le Parti contraenti vi sono Stati che possono avere norme anticorruzione meno rigorose dell'UE.

Per le considerazioni sopra esposte, si ritiene che l'UE non dovrebbe lasciare la regolazione della corruzione alla sola cooperazione intergovernativa a livello internazionale.

Pertanto, l'adozione del "pacchetto anticorruzione" con, al suo interno, la proposta di Direttiva Anticorruzione – che include anche disposizioni di carattere preventivo – rappresenta sicuramente un cambio di direzione importante, ma non una svolta.

Dall'analisi condotta è emerso che i punti di forza della proposta direttiva riguardano soprattutto la varietà e la vincolatività delle misure preventive introdotte, dove invece la maggior parte delle misure di natura preventiva, previste dall'UNCAC, non presentano il carattere dell'obbligatorietà.

Un ulteriore aspetto di indubbia rilevanza attiene alla disposizione che obbliga gli Stati membri a dotarsi di uno o più organismi o unità organizzative specializzati nella prevenzione e nella repressione della corruzione.

Tuttavia, a differenza della scelta operata dall'UNCAC, che dedica – molto opportunamente – due distinti articoli a tali organismi, ovvero uno disciplinante l'esistenza di organismi incaricati di prevenire la corruzione e l'altro regolante l'attività degli organismi deputati a contrastarla, la proposta di direttiva si limita a differenziarli nei primi due paragrafi dello stesso articolo, ma li accomuna, - all'interno del 3° paragrafo - nell'elencazione dei loro tratti caratterizzanti, inclusa l'indipendenza funzionale dal governo⁴⁴⁷.

Orbene, non è chiaro quanto sia stata voluta tale apparente ingenuità redazionale. Tuttavia, l'evidente incoerenza nell'uso dello stesso concetto di indipendenza funzionale dal potere esecutivo così per le ACA (Anti-Corruption Authorities) come per le LEA (Law Enforcement Authorities) è stata prontamente rilevata da diverse delegazioni nazionali in sede di COPEN⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ V. articolo 4 della proposta di direttiva anticorruzione <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>

⁴⁴⁸ Working Party on Judicial Cooperation in Criminal Matters (COPEN). Il Gruppo di lavoro sulla cooperazione giudiziaria in materia penale (COPEN) si occupa delle attività legislative e non legislative nel campo del diritto penale dell'UE. Il gruppo di lavoro opera sotto il controllo del Consiglio Giustizia e Affari Interni. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-judicial-cooperation-in-criminal-matters-copen/>

Alcune delegazioni hanno infatti messo in dubbio l'applicabilità di questo requisito alle unità che operano all'interno dei ministeri o ad altre agenzie collegate agli organi esecutivi.

Tuttavia, il vero punto debole della proposta direttiva è legato alla rinuncia – da parte della Commissione – di stabilire standard minimi comuni dei principali fattori che favoriscono la corruzione (*enablers of corruption*).

Così, la mancanza di standard minimi comuni all'attività di lobbying, alle porte girevoli (*pantouflage*) o agli obblighi dichiarativi impedisce – di fatto – qualsiasi tentativo di armonizzazione delle legislazioni nazionali.

All'assenza di una disciplina apposita si contrappone infatti un mosaico normativo, spesso incoerente (c.d. *patchwork legislation*), generante un impatto negativo sul funzionamento del mercato interno.

Sono stati infine oggetto di attenta analisi anche la Relazione del Parlamento europeo e l'Orientamento generale del Consiglio dell'UE riguardo alla proposta di direttiva anticorruzione. Questi documenti, insieme al testo proposto dalla Commissione, costituiscono la base giuridica per i negoziati del trilatero⁴⁴⁹.

Capire le reti anticorruzione

La ricerca svolta sulle reti anticorruzione ci dimostra innanzitutto che una loro ricostruzione giuridica alla luce delle partizioni tracciate dalla letteratura sulle reti pubbliche è non solo possibile ma tecnicamente plausibile.

I concetti di rete di politiche (*policy network*), gestione della rete (*network management*) e *governance* della rete (*network governance*) sono stati analizzati separatamente e ricomposti, permettendo una loro agevole applicabilità alle reti anticorruzione.

Con particolare riguardo alla nozione di *governance* della rete, è emerso che le reti che possono contare su risorse finanziarie adeguate a mantenere un segretariato permanente e uno staff dedicato hanno maggiori probabilità di sviluppare e mantenere collaborazioni

⁴⁴⁹ Nel contesto della procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea, il trilatero è un negoziato interistituzionale informale che riunisce rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea. L'obiettivo del trilatero è raggiungere un accordo provvisorio su una proposta legislativa accettabile sia per il Parlamento che per il Consiglio, i colegislatori. Tale accordo provvisorio deve quindi essere adottato da ciascuna delle procedure formali di queste istituzioni.

efficaci all'interno della rete rispetto a quelle che adottano il modello organizzativo in cui è la presidenza - esercitata a turno tra i membri - ad assicurare le attività e i servizi propri del segretariato.

Benché tale ultimo modello presenti il vantaggio di non creare ulteriori strutture burocratiche, assicurando così alle reti la necessaria “informalità strutturata” (“*structured informality*”) sconta tuttavia la variabile della presidenza poco dinamica o scarsamente propositiva che può determinare lunghi periodi di inerzia.

Gli approfondimenti effettuati ci consentono inoltre di ascrivere alle reti anticorruzione composte da sole ACA un’azione complessiva più efficace rispetto alle reti polivalenti (ACA + LEA) e una maggiore incisività nel promuovere strategie di *advocacy* presso le organizzazioni internazionali.

Inoltre, la mappatura di 20 reti anticorruzione – che copre un ampio arco temporale - oltre ad aiutarci a comprenderne la struttura e le funzioni, ci permette di definirle come un fenomeno in costante crescita.

Questa tendenza può essere attribuita alla necessità dei partecipanti alle reti di acquisire informazioni, conoscenze e strumenti, essenziali per affrontare le sfide complesse poste dalle politiche anticorruzione, con particolare riguardo agli aspetti implementativi.

In aggiunta, le reti rispondono all'esigenza di colmare un vuoto partecipativo, poiché non sempre e non tutte le ACA nazionali sono coinvolte nei processi decisionali a livello internazionale.

In vari modi, tutte le reti si sforzano di introdurre nell'agenda globale nuove questioni relative all'anticorruzione o di rimettere in discussione quelle che non hanno ricevuto la necessaria attenzione.

Il fatto che queste reti si formino attorno a specifici argomenti suggerisce che tra i partecipanti esista un consenso generale sulla necessità di dedicare maggiore attenzione, a livello internazionale, a tali questioni.

Conclusivamente, possiamo sostenere che queste reti sono progettate per integrare il lavoro delle istituzioni politiche pubbliche, non per sostituirle.

BIBLIOGRAFIA

ACQUAVIVA G. (2001) Il Foreign Corrupt Practices Act: la legislazione statunitense in materia di lotta alla corruzione di fronte agli ultimi sviluppi internazionali, in *Liuc Papers*, n. 89, Serie *Impresa e Istituzioni*, 16 agosto 2001.

ADES A. and DI TELLA R. (1999) Rents, Competition, and Corruption. *The American Economic Review*. Vol. 89, No. 4, pp. 982-993.

Agence Française Anticorruption (AFA), OECD. GRECO. (2020) Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. Analysis Report <https://rm.coe.int/nepa-analysis-report-global-mapping-acas/1680a16ab9>.

ALEMANNI, A. (2020) Towards an EU Ethics Body, p.7 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4062961.

ALEMANNI, A. and CHAMON, M. (2020) To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It VerfBlog, 2020/12/11, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3998215>

ARMANTIER, O. and BOLY, A. (2011) A controlled field experiment on corruption. *European Economic Review*. vol. 55, issue 8, pp. 1072-1082.

Banca d'Italia (2014) Capitale sociale, economia, politica economica. *Seminari e convegni*. n. 17. pp. 11-16.

BAGER, G. (2011) Corruption Risks in Public Administration – Methodology and Empirical Experiences, *Public Finance Quarterly*, Corvinus University of Budapest, vol. 56(1), pages 44-57.

BANFIELD, E.C. (1975) “Corruption as a Feature of Governmental Organization”, *Journal of Law and Economics* 18: 587-605.

BARAK-EREZ, D. and PEREZ, O. (2013) Whose Administrative Law is it Anyway? How Global Norms Reshape the Administrative State. *Cornell International Law Journal* Vol. 46, pp. 454-497.

BARDHAN, P. (1997) Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3, p. 1341.

BAUHR M., CZIBIK Á, de FINE LICHT J., FAZEKAS M. (2019) Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33(3), pp.495–523.

-
- BENNER T., REINICKE W.H., WITTE J.M. (2004) Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability, *Government and Opposition*, 39(2):191 – 210.
- BORLINI L., MAGRINI P. (2007) La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2007/01/01.
- BOURDIEU, P. (1986) The Forms of Capital, in J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press, pp. 241-258.
- BRADEMAS, J. and HEINEMANN, F. (1998) Tackling International Corruption: No Longer Taboo, *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, pp. 17-22.
- BRAITHWAITE J., COGLIANESE G., LEVI-FAURE D. (2007) Can Regulation and Governance Make A Difference? in *Regulation & Governance* 1(1):1 – 7, p.3.
- BRUNETTI, A., WEDER B. (2003) A free press is bad news for corruption, *Journal of Public Economics*, Volume 87, Issues 7-8, pp. 1801-1824.
- CANTONE R., CARINGELLA F. (2017), *La corruzione spuzza*, Milano, p. 14.
- CARVER, J.P. (2003) Combating Corruption: The Emergence of New International Law, *International Law FORUM du droit international*, 5 (2) pp. 119-123.
- CENTRE FOR INTEGRITY IN THE DEFENCE SECTOR (2015)
Access to information and limits to public transparency,
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG4-en.pdf.
- CENTRE FOR INTEGRITY IN THE DEFENCE SECTOR (2015) Anti-corruption policies and agencies, pp. 5-8. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_177396.htm
- CENTRE FOR INTEGRITY IN THE DEFENCE SECTOR (2015)
On the Needs and Functions of Codes of Ethics,
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG8-en.pdf.
- CENTRE FOR INTEGRITY IN THE DEFENCE SECTOR (2015)
Tackling conflicts of interest in the public sector,
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG2-en.pdf.
- CLARICH M., (2005) *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna.
- CLARICH M., (2002) Le autorità indipendenti tra regole, discrezionalità e controllo giudiziario, in *Foro amministrativo*.

CORMAN, M.-R. (2021) A Critical Appraisal of the EU's Anti-Corruption Legal Capacity, Emerging stronger from the Covid-19 crisis?

Corte dei conti europea, Relazione speciale “I quadri etici delle istituzioni dell’UE controllate: ci sono margini di miglioramento”, (presentata in virtù dell’articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE) <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ethics-13-2019/it/>.

D’ALBERTI M., PAJINO A. (2009) (a cura di) Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l’economia, Bologna.

DAL MOLIN, M., MASELLA, C. (2016) Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues, *Journal of Management & Governance* volume 20, pp. 823–849.

DAWSON M. (2011) New Governance and the Transformation of European Law: Coordinating EU social law and policy, *Cambridge University Press*, p. 99.

DE JAEGERE, S. (2012) Principles for Anti-Corruption Agencies: A Game Changer, in *JINDAL JOURNAL OF PUBLIC POLICY*, Volume 1, Issue 1, pp. 79-80.

DERRUINE, O. and TIEDEMANN, A. (2011) The first European Semester and its contribution to the EU2020 Strategy.

DE SCHUTTER O. (2021) The Prevention of Corruption as Part of Mandatory Due Diligence in EU Legislation. *Prepared by Oliver de Schutter at the request of Transparency International EU and Global Witness*

DE VRIEZE, F. (2019) Independent Oversight Institutions and Regulatory Agencies, and their Relationship to Parliament, *Westminster Foundation for Democracy – WFD*, pp. 16-25.

DELLA PORTA, D., VANNUCCI A. (2021) La corruzione come sistema, *Il Mulino*, pp. 233-242.

DI PIERRO, D., GUIDONI C., CAMPANA P. (2015) Corruzione in Italia e nei paesi avanzati, *DOSSIER, III, Release 2.1, Fondazione DAVID HUME per il Sole 24 ORE*, pp.5-9., pp. 34-39.

DRAETTA U. (1998) La nuova convenzione OECD e la lotta alla corruzione nelle operazioni commerciali internazionali, in *Dir. comm. internaz.*, 4, 1998.

FEROLA L. (2000) Spazio giudiziario europeo e lotta alla corruzione, in *Liuc Papers n. 73, Serie Impresa e Istituzioni*, 14 aprile 2000.

FEROLA L. (2000) Anti-Bribery Measures in the European Union: A Comparison with the Italian Legal Order in *International Journal of Legal Information*, Volume 28, Issue 3, Winter 2000, pp. 512 – 557, Published online by Cambridge University Press.

GAGLIARDUCCI S., NANNICINI T., and NATICCHIONI P. (2011) Electoral Rules and Politicians' Behavior: A Micro Test. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 3, No. 3, pp. 144-174.

GEORGIEVA I. (2017) Using Transparency Against Corruption in Public Procurement - A Comparative Analysis of the Transparency Rules and their Failure to Combat Corruption, *Springer International Publishing*. doi: 10.1007/978-3-319-51304-1.

GERRING J. and THACKER S.C. (2004) Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism, *British Journal of Political Science*, vol. 34, Issue 2, pp. 295-330.

GULIZZI E. (2020) Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e private, *Collana: Studi ANAC – Monografie*, Edizioni Scientifiche Italiane.

HALONEN K.-M., CARANTA R., SANCHEZ-GRAELLS A. (2019) Transparency in EU procurements: an introduction In: Halonen, K.-M., Caranta, R. and Sanchez-Graells, A. eds. *Transparency in EU Procurements*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp.1-7

HANEBERG, M. (2022) Strategic Corruption: Being ready to act. *Thomson Reuters*. <https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/investigation-fraud-and-risk/strategic-corruption-ready-to-act/>

HEGGSTADT K., FRØYSTAD M., (2011) The basics of integrity in procurement. *U4 Anti-Corruption Resource Centre* Chr Michelsen Institute (CMI)

HEIDENHEIMER, A. J. (2002). Perspectives on the perception of corruption, In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political corruption: Concepts and contexts* (pp. 141–154). New Brunswick, NJ: Routledge.

HERTTING, N., VEDUNG, E. (2012) Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Sage Journals*, Volume 18, Issue 1, pp. 28-46

HOLMES, L. (2001). Crime, corruption, and politics: transnational factors. In J. Zielonka & A. Pravda (Eds.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe Volume 2: International and Transnational Factors* (pp. 192-230). *Oxford University Press*, p. 224.

HOLMES L. (2015) *CORRUPTION A Very Short Introduction*. OXFORD University Press, p. XIV.

HOXHAI A. (2021) *The EU Anti-Corruption Report - A Reflexive Governance Approach*, Routledge.

HURZHYI O., IVASHOV M., TOPOLENKO N., KRUSHELNYTSKA T., DRAGAN I., KOVAL G. (2021) Preventing corruption in public procurement in European Union, *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, VOL. 11, ISSUE 2, SPECIAL ISSUE XXXII; P.96-100.

HUTHER, J. and SHAH, A. (2000) *Anti-Corruption Policies and Programs. A Framework for Evaluation*. Policy research Working Paper 2501. The World Bank, pp. 1-17.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA (2019) *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*, *Constitution-Building Primer 19*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/independent-regulatory-and-oversight-institutions.pdf>.

JENSEN N.M., MALESKY E.J. (2018) Nonstate Actors and Compliance with International Agreements: An Empirical Analysis of the OECD Anti-Bribery Convention, *International Organization*, Volume 72, Issue 1, Winter 2018, pp. 33 – 69.

JOHNSON S., KAUFMANN D., and ZOIDO-LOBATON P. (1998) Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 387-392.

JOHNSTON D.M., SHELTON D. (2001) Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System, *American Journal of International Law*.

JONGEN H. (2021) Peer review and compliance with international anti-corruption norms: Insights from the OECD Working Group on Bribery, *Review of International Studies*, 47: 3, 331–352.

KAUFMANN D., SIEGELBAUM P. (1997) Privatization and Corruption in Transition Economies. *Journal of International Affairs*, Vol. 50, No. 2, Privatization: Political and Economic Challenges. pp. 419-458

KAUFMANN D., WEI S.-G. (1999) DOES "GREASE MONEY" SPEED UP THE WHEELS OF COMMERCE? NBER Working Paper No. 7093.

KENIS P., SCHNEIDER V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Marin, B. and Mayntz, R., Eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, Westview Press, pp. 25-59.

-
- KENNY C., MUSATOVA M. (2010) 'Red Flags of Corruption' In World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts, Policy Research working paper; no. WPS 5243.
- KICKER R., MÖSTL M. (2012) Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights, *Publishing Edition Council of Europe*.
- KLIJN E.H., KOPPENJAN J. (2007) Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks, *Public Administration* 73(3), p. 439-440.
- KLITGAARD, R. (1998) Controlling Corruption, University of California Press, p. 75.
- KLITGAARD R. (1998) International Cooperation Against Corruption, in *Finance & Development*, World Bank Publications, p. 4.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., HILL M., (2007) Public Policy Analysis, Bristol University Press, Policy Press.
- KOECHLIN L., CALLAND R. (2009), Standard setting at the cutting edge: an evidence-based typology for multistakeholder initiatives, in PETERS A., KOECHLIN L., FORSTER T., ZINKERNAGEL G.F. In: Non-State Actors as Standard Setters. Cambridge, pp. 84-112.
- KOLIBA, C.J., MILLS, R.M., ZIA, A. (2011) Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, Vol. 71, No. 2, pp. 210-220
- KUNICOVA, J. and ROSE-ACKERMAN, S. (2005) Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption, *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, pp. 573-606.
- LAZER D., MERGEL I., BINZ-SCHARF M.C. (2012), Searching for Answers: Networks of Practice Among Public Administrators, *The American Review of Public Administration*, p. 3.
- LEFF, N. (1964) Economic Development Through Bureaucratic Corruption, *American Behavioral Scientist*, Volume 8, Issue 3, pp. 8-14.
- LEIFELD P., SCHNEIDER V. (2012) Information Exchange in Policy Networks, *American Journal of Political Science*, John Wiley & Sons, vol. 56(3), pp. 731-744.
- LINDSTEDT C., NAURIN D. (2010) Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption, *International Political Science Review*, Vol. 31, No. 3. pp. 301-322.

LOPEZ CLAROS, A. (2013) Removing Impediments to Sustainable Economic Development, The Case of Corruption, *Policy Research Working Paper* No. 6704, The World Bank/Financial and Private Sector Development/Global Indicators and Analysis Department, pp. 10-18.

LOPEZ-CLAROS, A., DAHL A.L. and GROFF M. (2020) Corruption as a Destroyer of Prosperity and the Need for International Enforcement, in *Global Governance and the Emergence of Global institutions for the 21st Century*, Cambridge University Press, p. 400.

MAURO, P. (1998) Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. IMF/World Bank, Finance & Development, p. 13.

MAURO, P. (1995) Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, pp. 681-683.

McFARLAND, K. (2022) Analysis| Strategic corruption is a threat to democracy. It's time to confront it. *The Diplomatic Pouch. Institute for the Study of Diplomacy.* <https://medium.com/the-diplomatic-pouch/analysis-strategic-corruption-is-a-threat-to-democracy-its-time-to-confront-it-e14f8062eed2>

McGUIRE, M., AGRANOFF, R. (2011), The Limitations of public management networks. *Public Administration* 89(2), pp. 265 – 284.

MENDIZABAL E. (2006) Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks, *Overseas Development Institute*, Working Paper 271.

MEON P.-G., SEKKAT K. (2005) Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth? *Public Choice*, Vol. 122, No. 1/2 pp. 69-97.

MONTEDURO, F., BRUNELLI S., BURATTI A. (2013) LA CORRUZIONE Definizione, misurazione e impatti economici, *Formez*, pp. 17-22.

MULLER J-W. (2015) Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? *European Law Journal*, 21 (2) pp. 141-160.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (2008) The EU as a Transformation Agent: Lessons Learned from Governance Reforms in East Central Europe, *Hertie School of Governance Working Papers* No. 33.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (2013) The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union, *ERCAS Working paper* No. 35, p. 4.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (2015) *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (2020) Unresolved Questions on the EU Rule of Law Report, Carnegie Europe, <https://carnegieeurope.eu/2020/10/20/unresolved-questions-on-eu-rule-of-law-report-pub-82999>.

NORTON ROSE FULBRIGHT (2018) Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies. <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/countries-curbing-corruption---top-26-report.pdf?la=en&revision=cd44489d-caee-4db9-b7e3-c150da13106d>.

NYE J. (1967) Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review*, Volume 61, Issue 2, pp. 417 – 427.

OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Sector, 2005. <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models, 2013 Edition. <https://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>.

OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2008, p. 11. <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>.

OOSTHOEK K. (2022) Public Procurement In The European Union: Transparent And Fair? An Evaluation of the Effectiveness of Directives 2014/23, 2014/24 and 2014/25 on Indicators of Transparency and Corruption. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, Hertie School, ERCAS Working Paper No. 65.

Open Society Institute (OSI) Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy, 2002 <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/monitoring-eu-accession-process-corruption-and-anti-corruption-policy>.

OPOLSKI, K., MODZELEWSKI, P., KOCIA, A. (2013) New Approach to Network in Public Administration, *Journal of Applied Business and Economics* vol. 14(5), pp. 99-109.

OSTROM, E. (1986) “An Agenda for the Study of Institutions”. *Public Choice*, vol. 48, no. 1, pp. 3–25.

PACINI C., SWINGEN J.A., HUDSON R. (2022) The role of the OECD Convention in combating bribery of foreign public officials, *Journal of Business Ethics* 37(4) pp. 385-405.

PAGANI, F. (2002) Peer Review as a Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method, *African Security Review* 11(4), pp. 15-24.

PARISI, N. (2016) Il contrasto alla corruzione e la lezione derivante dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione, *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, pp. 185-210.

PARISI N. (2018) Assessment of the effectiveness of anti-corruption measures for the public sector and for private entities, *Rule of Law and Anti-Corruption Journal* 2018:2 <https://doi.org/10.5339/rolacc.2018.2>.

PEIFFER, C., CHEESEMAN, N. (2023) Message misunderstood: Why raising awareness of corruption can backfire. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2023:1).

PEREZ, O. (2002) Transnational networked authority, *Leiden Journal of International Law*, 35, 265–293, p. 266. Published online by Cambridge University Press

PEREZ, O. (2004) MULTIPLE REGIMES, ISSUE LINKAGE, AND INTERNATIONAL COOPERATION: EXPLORING THE ROLE OF THE WTO. This Article is based on a paper presented at the conference "The World Trade Organization at a Crossroads," Bar Ilan University, Faculty of Law, Dec. 12-13, 2004.

PEREZ, O., STEGMANN O. (2018) Transnational Networked Constitutionalism, *Journal of Law and Society*, Volume 45, Issue S1, Cardiff University Law School, pp. 135-162.

PERKIN E., COURT J., (2005). Networks and Policy Processes in International Development: a literature review. Working Paper 252, Overseas Development Institute, London.

PIETH, M. (1999) The Harmonization of Law Against Economic Crime, *European Journal of Law Reform*, Vol. 1, No. 4, pp. 535-536.

POPESCU A.-I. (2014) Public Procurement Corruption In The European Union. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Alexandru Ioan Cuza University, Faculty of Economics and Business Administration, vol. 0(Special i), pages 7-16,

POSADAS, A. (2000) Combating Corruption Under International Law, 10 *Duke Journal of Comparative & International Law*, pp. 345-414.

PUTNAM, R. (1994) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press.

RACCA G.M., CAVALLO PERIN R. (2014), Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty, *Ius Publicum n. 1/2014*.

RAU W. (2011) The Group of States against Corruption (GRECO) – Operation and Results from its Current Third Evaluation Round in: *Achathaler, L., Hofmann, D., Pázmándy, M. (eds)*, pp. 19-36.

REINICKE, W.H., DENG, F.M. (2000) CRITICAL CHOICES - The United Nations, networks, and the future of global governance (Ottawa: International Development Research Centre) p. 64

ROGOWSKI, R. (2010) ALACs and the Concept of Citizen Participation in the Light of European Law, *Warwick School of Law Research Paper* No. 2010/25.

ROSE-ACKERMAN, S. (1996) The Political Economy of Corruption. *Institute for International Economics. Corruption and the global economy*. pp. 31-60

ROSE-ACKERMAN, S. (1997) The Role of the World Bank in Controlling Corruption. *Law & Policy in International Business*, Georgetown University Law Center, pp. 93-114.

ROSE-ACKERMAN, S. (1997) Corruption and Development. Annual Bank Conference on Development Economics. The World Bank, pp. 1-46.

ROSE-ACKERMAN, S. (2008) Corruption and Government. *International Peacekeeping*, Vol. 15, pp. 328-343. Downloaded by Yale University.

ROSE-ACKERMAN, S. (2010) Corruption: Greed, Culture, and the State, *The Yale Law Journal*, Volume 120, interveto al Forum 10 NOV 2010.

ROSE-ACKERMAN, S. (2010) The institutional economics of corruption, in G. d. Graaf, P. v. Maravic, & Wagenaar (Eds.), *The good cause: theoretical perspectives on corruption*, p. 48.

ROUMEGOUX ROUELLE, M., KOWALEWSKI, C. (2022) Strategic Corruption Is a Security Threat. *49security Impulse für die Nationale Sicherheitsstrategie* <https://fourninesecurity.de/2022/11/30/strategic-corruption-is-a-security-threat>

RUGGIE J. (2002) The Theory and Practice of Learning Networks in *Journal of Corporate Citizenship*, Harvard University, pp. 27-36

SALVADOR IBORRA, S. (2017) Holding the Stick at Both Ends: The Design of Network Administrative Organizations.

SALVADOR IBORRA S., SAZ-CARRANZA A., FERNANDEZ-I-MARIN X., ALBAREDA A., (2018) The Governance of Goal-Directed Networks and Network Tasks:

An Empirical Analysis of European Regulatory Networks, *Journal of Public Administration Research And Theory*, 270-292.

SARGENTINI J., DIMITROVS A. (2016) The European Parliament's Role: Towards New Copenhagen Criteria for Existing Member States, *Journal of Common Market Studies* 54 (5) pp. 1085-1092.

SCHACHTER O. (1977) The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, *The American Journal of International Law*, Vol. 71, No. 2, pp. 296-304, Published By: Cambridge University Press.

SCHÖBERLEIN, J. (2020) Anti-corruption agencies in Europe; Typology and case studies, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, pp. 2-3

SCHÜTTE, S. (2020) Networks of anti-corruption authorities. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2020:2)

SENDEN, L., (2004) Soft Law in European Community Law (Modern Studies in European Law) *Oxford and Portland Oregon 2004*, pp. 118-224.

SLAUGHTER, A.-M. (2003) Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 24, Iss. 4, 1041-74.

SØRENSEN, E., TORFING, J. (2009) Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration* 87(2), pp. 234 – 258.

STACHOWICZ-STANUSCH A. (2010) Organizational immunity to corruption: building theoretical and research foundations, Information Age Publishing, p. 135.

SENDEN, L. (2004) Soft Law in European Community Law (Modern Studies in European Law) Oxford and Portland Oregon 2004, pp. 118-224

STEFAN O. (2012) European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects, *The Modern Law Review* Vol. 75, No. 5, pp. 879-893.

Strengthening Integrity, Independence and Accountability - First Steps.
<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/02/09/Note-to-the-COP-Integrity.pdf>.

Strengthening the fight against corruption: Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance, 2023, pp. 27-29 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d7a6cfdb-8fcb-11ed-b508-01aa75ed71a1>.

SZAREK-MASON, P. (2010) *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, Cambridge University Press, p. 7.

TANZI, V. (1998) *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, in IMF Working Paper, WP/98/63, Fiscal Affairs Department, pp. 10-20.

TEIXEIRA A., PIMENTA C., MAIA A., MOREIRA J.A. (2015) *Corruption, economic growth and globalization*, (Routledge), pp. 41-51.

The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption di RAND Europe, 2016 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA\(2016\)558779](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2016)558779).

TORFING, J. (2005). *Governance Network Theory: Towards a Second Generation*. *European Political Science* 4(3), pp. 305-315.

Transparency International (2017) *Strengthening anti-corruption agencies in Asia Pacific*. Regional synthesis report, p. 3.

Transparency International (2020) Jennifer Schöberlein, *Anti-corruption agencies in Europe: Typology and case studies*.

Transparency International (2006) *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin: Transparency International.

TREISMAN, D. (2000) *The causes of corruption: a cross-national study*, *Journal of Public Economics*, Volume 76, Issue 3, pp. 399-457.

TRYBUS, M. (2006). *Improving the efficiency of public procurement systems in the context of the European Union enlargement process*. *Public Contract Law Journal*, 35(3), pp.409–425

TYLER A. (2011) *Enforcing Enforcement: is the OECD anti-bribery Convention's peer review effective?* *The George Washington International Law Review*; Washington Vol. 43, Fasc. 1, pp. 137-173.

U MYINT, (2000) *Corruption: causes, consequences and cures*, *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 7. No. 2, pp. 42-43.

UNDP, 2022, Strategic Programming for Anti-Corruption Agencies, pp. 6-9

United Nations, TRANSFORMING OUR WORLD: THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, A/RES/70/1.

United States Agency for International Development- USAID, Anti-Corruption Policy, December 2022

United States Agency for International Development- USAID, ANTICORRUPTION AGENCIES (ACAs), 2006 https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm208.pdf.

UNODC (2012) Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies.

UNODC (2012) Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, Second Revised Edition 2012, p. 16.

UNODC (2015) The United Nations Convention against Corruption, National Anti-Corruption Strategies, A Practical Guide for Development and Implementation, 2015

USAID Anticorruption Strategy, 2004. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA557.pdf.

USAID United States Agency for International Development, USAID PROGRAM BRIEF: ANTICORRUPTION AND POLICE INTEGRITY, 2007

VARONE F., INGOLD K., FISCHER M. (2019). Policy Networks and the Roles of Public Administrations. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S., Nahrath, S. (eds) *Swiss Public Administration*. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham

VON ALEMANN, U. (2004) The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption, *Crime, Law and Social Change* volume 42, pp. 25–34.

VON BOGDANY A., GOLDMANN M., VENZKE I. (2017) From Public International to International Public Law: Translating World Public Opinion into International Public Authority, *European Journal of International Law*, Volume 28, Issue 1, Pages 115–145.

WAKEFIELD, J. (2006) Good Governance and the European Anti-Fraud Office, *European Public Law*, Volume 12, Issue 4 pp. 549 – 575.

WARE, G.T.; MOSS, S.; CAMPOS, J. E.; NOONE, G.P. (2011) "Corruption in Procurement" In Graycar, Adam; Smith, G. Russell (eds), "Handbook of Global Research and Practice in Corruption" (Edward Elgar Publishing)

WEI S.-J. (1999) Corruption in Economic Development. Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle? Policy Research Working Paper 2048. The World Bank, pp. 1-30.

WEI S.-J. (2000) How Taxing is Corruption on International Investors, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 1, pp. 1-11.

WELZEL C., INGLEHART R.F., KLINGEMANN H.-D. (2003) The Theory of Human Development: A Cross-Cultural Analysis, *European Journal of Political Research* 42, pp. 341-379.

WFD Westminster Foundation for Democracy (2019) Independent oversight institutions and regulatory agencies, and their relationship to parliament, <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/independent-oversight-institutions-and-regulatory-agencies-and-their>.

WICKBERG, S. (2013) BEST PRACTICES FOR ANTI-CORRUPTION COMMISSIONS, p. 3 <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/best-practices-for-anti-corruption-commissions>.

World Bank (2000) ANTICORRUPTION IN TRANSITION A Contribution to the Policy Debate, 20925.

World Bank (1997) Helping Countries Combat Corruption, The Role of the World Bank, pp. 8-9.

DOCUMENTAZIONE UFFICIALE

A4-0314/95 Resolution on combating corruption in Europe, Official Journal C 017, 22/01/1996 P. 0443

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51995IP0314>.

COM (2023) 311 final, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, alla corte di giustizia europea, alla banca centrale europea, alla corte dei conti europea, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Proposta per un organismo etico interistituzionale

Commission (EC), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union Policy Against Corruption, COM (97) 192 final, 4

Commission of EC, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE ON A COMPREHENSIVE EU POLICY AGAINST CORRUPTION, COM (2003) 317 final

Commission Recommendation of 28.3.2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes, C (2022) 2028 final.

Communication from the Commission on the EU Action Plan against Trafficking in Cultural Goods, COM (2022) 800 final.

COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sulla lotta contro la corruzione, JOIN/2023/12 final.

Comunicazione della Commissione recante “Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d’interessi a norma del regolamento finanziario”, (2021/C 121/01).

Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD/LEGAL/0293, Adopted on: 21/11/1997, Entered into force on: 15/02/1999.

Convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale n. C 195 del 25/06/1997.

Consiglio dell’Unione europea – Fascicolo interistituzionale: 2023/0135 (COD) COPEN 322, 17 giugno 2024, Orientamento generale sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Council of Europe 19th Conference of European Ministers of Justice, ADMINISTRATIVE, CIVIL AND PENAL ASPECTS, INCLUDING THE ROLE OF THE JUDICIARY, OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, 14-15 June 1994, Valletta, Malta.

Council of Europe, 'Recommendation (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in funding of political parties and electoral campaigns'

Council of Europe, 'Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers on codes of conduct for public officials'

Council of Europe, 'Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles For the Fight Against Corruption' (1997)

Council of Europe, Agreement Establishing The Group of States Against Corruption - GRECO - Strasbourg 1999.

Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption, European Treaty Series - No. 174, Strasbourg, 4.XI.1999.

Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173 (adopted 27 January 1999, entered into force 1 July 2002).

Council of Europe, Programme of Action Against Corruption, Multidisciplinary Group on Corruption (GMC), CM (96)133, p.to 2, p. 14.

Council of Europe, Rules of procedure, Greco (2017)13-rev, Strasbourg, 3 November 2022.

Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

Direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, tra cui la corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita.

Direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, che configura la corruzione come reato presupposto del riciclaggio.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Direttiva 2014/42/UE sul congelamento e la confisca di strumenti e proventi di reato.

Direttiva 2019/1937/UE sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

European Commission (2006) GREEN PAPER, EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE, COM (2006) 194 final

European Commission (2023) Anti-corruption: Stronger rules to fight corruption in the EU and worldwide.

European Commission, COMMISSION DECISION of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), (notified under document number SEC (1999) 802) (1999/352/EC, ECSC, Euratom)

European Commission, COMMISSION DECISION of 28 September 2011 setting up the Group of Experts on Corruption (2011/C 286/03)

European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, Fighting Corruption in the EU, COM (2011) 308 final

European Commission, EUROPEAN GOVERNANCE — A WHITE PAPER, COM (2001) 428 final (2001/C 287/01)

European Commission, JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE on the fight against corruption, Brussels, 3.5.2023, JOIN (2023) 12 final

European Commission, Strengthening the fight against corruption - Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance, December 2022,

European Parliament, The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values, February 2022,

OECD Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD/LEGAL/0378, Adopted on: 26/11/2009, Amended on: 26/11/2021.

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM/2023/234 final.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione), COM (2022) 223 final.

Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions, C (94)75/Final, adopted by the Council of the OECD on 27 May 1994.

Recommendation of the Council on Tax deductibility of bribes to foreign public officials, C (96)27/FINAL, (adopted by the Council on 11 April 1996 at its 873rd session [C/M (96)8/PROV]).

Relazione della Commissione sui Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea, COM (2019) 12 final.

RELAZIONE del Parlamento europeo A9-0048/2024, 21.2.2024 sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2023 sull'istituzione di un organismo etico dell'UE (2023/2741(RSP))

Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 sul tema "Rafforzare la trasparenza e l'integrità nelle istituzioni dell'UE creando un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica" (2020/2133(INI))

Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Communities

United Nations Convention against Corruption, Adopted by the UN General Assembly: 31 October 2003, by resolution 58/4.

United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Adopted by the UN General Assembly: 15 November 2000, by resolution 55/25.
