



Corso di laurea in “Governato, Amministrazione e Politica”

Cattedra Etica Pubblica

**"La prevenzione della corruzione in Italia: i rapporti del Gruppo di Stati contro la Corruzione".**

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella

RELATORE

Prof.ssa Tatiana - Alina Pippidi

CORRELATORE

Raffaele Celotto Matr. 653752

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

<b>CAPITOLO I “Il contrasto alla corruzione nella prassi del Consiglio d’Europa: il ruolo del GRECO”</b> .....	3
<b>1.1 Premessa: gli strumenti adottati dal Consiglio d’Europa in materia di contrasto alla corruzione</b> .....	3
<b>1.2 L’istituzione del GRECO</b> .....	12
<b>A) Composizione del GRECO</b> .....	12
<b>B) Scopo e funzionamento del GRECO</b> .....	14
<b>C) L’attività di valutazione del GRECO</b> .....	18
<b>CAPITOLO II “Le Prassi italiane di contrasto alla corruzione al vaglio del GRECO”</b> .....	25
<b>2.1 Il sistema normativo italiano di contrasto alla corruzione sui versanti preventivo e repressivo</b> .....	25
<b>2.2 I primi rapporti del GRECO verso l’Italia</b> .....	42
<b>2.3 Le principali raccomandazioni adottate nei confronti dell’Italia e follow-up</b> ... 51	
<b>2.4 Il quarto ciclo di valutazione</b> .....	56
<b>2.5 Il rapporto adottato nei confronti dell’Italia e le risposte dello Stato</b> .....	59
<b>CAPITOLO III “Le risoluzioni”</b> .....	63
<b>3.1 Prevenzione alla corruzione dei parlamentari: Risoluzione 1903 (2012), Codice di condotta dei membri dell’Assemblea parlamentare</b> .....	63
<b>3.2 Prevenzione della corruzione dei pubblici ministeri: Risoluzione 1703 (2010), Corruzione giudiziaria- Raccomandazione 1896 (2010), <i>Corruzione giudiziaria</i> ....</b>	70
<b>3.3 Trasparenza sul finanziamento di partiti: Raccomandazione 1516 (2001), Finanziamento dei partiti politici</b> .....	76
<b>Conclusioni</b> .....	82
<b>Bibliografia</b> .....	84
<b>Sitografia</b> .....	86

## **CAPITOLO I “Il contrasto alla corruzione nella prassi del Consiglio d’Europa: il ruolo del GRECO”**

### **1.1 Premessa: gli strumenti adottati dal Consiglio d’Europa in materia di contrasto alla corruzione**

La corruzione rappresenta un fenomeno intricato, arduo da definire e quantificare, spesso celato e dannoso per il corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche.<sup>1</sup> La lotta alla corruzione è una questione centrale nel dibattito pubblico contemporaneo; toccando temi cruciali come la povertà, la disoccupazione, il cambiamento climatico e il terrorismo essa si intreccia con altre sfide di portata globale, rivelandosi un problema complesso e pervasivo. Nonostante l'attenzione dedicata a questa piaga, la corruzione continua a essere un «stone guest», ovvero un ospite scomodo e spesso ignorato. I suoi tratti rimangono sfocati, e nessuno ne conosce l'effettiva estensione all'interno della società. Questa opacità deriva dalla mancanza di una definizione oggettiva universalmente accettata, dall'uso di tecniche di misurazione ancora sperimentali e dalla natura intrinsecamente occulta del fenomeno. La difficoltà di definire e misurare con precisione la corruzione rende arduo combatterla efficacemente, perpetuando così il suo impatto devastante su vari aspetti della vita sociale ed economica.<sup>2</sup> Sono stati diversi gli studiosi, appartenenti agli ambiti più disparati, che si sono succeduti nel tentativo di identificare le cause e gli impatti di tale fenomeno, a partire dai giuristi. Purtroppo, gli sforzi compiuti verso tale obiettivo non sono stati in grado di sortire l'effetto sperato. Quanto agli strumenti utilizzati da questi ultimi per arginare il fenomeno corruttivo, meritano a mio avviso una menzione quelli adottati dall'OCSE e dall'ONU. Anticipando alcune riflessioni generali sul modello di

---

<sup>1</sup> Art. 1 dell'Accordo che istituisce il Gruppo di stati contro la corruzione “GRECO”, Strasburgo, 1999.

<sup>2</sup> Mongillo, Vincenzo. *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale «multilivello» dallo Stato-nazione alla globalizzazione*. Collana: Nuove ricerche di scienze penalistiche, 9. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012. pp. 61

incriminazione della corruzione che emerge da questi strumenti internazionali, si può affermare che essi, come quelli adottati dall'UE e dal CdE, rimangono fedeli al tradizionale paradigma 'contrattuale' o 'mercantile'. Questo modello è centrato sullo scambio tra un atto legato alla funzione pubblica e un'utilità indebita.<sup>3</sup> La corruzione, inoltre, è divenuta un fenomeno di sempre maggiore importanza pratica anche in virtù dell'allargamento del mercato in cui persone fisiche e persone giuridiche sono operative dal punto di vista economico: la cosiddetta globalizzazione ha infatti moltiplicato le occasioni di contatto con pubblici ufficiali di Stati diversi da quello in cui gli operatori economici sono nazionali o hanno la propria sede operativa, ciò in ragione del fatto che si sono fatti sempre più numerosi i casi in cui l'attività dell'ente non è più limitata al territorio dello Stato di origine<sup>4</sup>. Dall'esigenza di contrastare questo fenomeno – e gli effetti distorsivi del mercato che ne conseguono – è perciò nata l'urgenza di disciplinare (e sanzionare) il fenomeno della corruzione di pubblici ufficiali anche a livello internazionale, dando vita ad un vero e proprio dinamismo normativo – di cui le prime tracce possono essere individuate già nel corso degli anni Settanta – con Raccomandazioni, Dichiarazioni, Risoluzioni, Trattati e progetti di modifica di Trattati già esistenti<sup>5</sup>: tuttavia, per molto tempo, questi strumenti non si sono concretizzati in risultati realmente significativi. Solamente negli anni Novanta si è assistito al nascere di Convenzioni internazionali e alla costituzione di organismi con il compito di monitorare il livello di effettiva ricezione, da parte degli Stati firmatari di tali accordi, nelle proprie politiche anticorruzione interne.

---

<sup>3</sup> Ibidem p.p. 523

<sup>4</sup> Ibidem. pp. 548

<sup>5</sup> La Convenzione OCSE per il contrasto della corruzione internazionale del 1997, ratificata con la l. n. 300 del 2000; la Convenzione ONU di Merida del 2003, ratificata nel 2009, e, infine, la Convenzione di Strasburgo del 1999, firmata subito dal nostro Paese ma ratificata a distanza di anni nel 2012

L'attuazione del dinamismo normativo citato si concretizza per la prima volta attraverso la Dichiarazione finale emanata durante il Comitato dei Ministri a Strasburgo nel 1996, e in conformità con il Piano d'Azione adottato, la cui la sezione III era dedicata alla "Lotta contro la corruzione e il crimine organizzato"<sup>6</sup>. La suddetta Dichiarazione rappresenta un momento cruciale nella consapevolezza del Consiglio d'Europa riguardo alla minaccia della corruzione sui suoi valori fondamentali. Questo documento evidenzia la corruzione come un grave problema che danneggia la fiducia nei confronti delle istituzioni democratiche, indebolisce lo stato di diritto e viola i diritti umani, ostacolando lo sviluppo socioeconomico. Gli Stati membri, per contrastare efficacemente la corruzione, sottolineano l'importanza di un approccio multidisciplinare. Questo approccio integrativo tiene conto del Piano d'Azione contro la Corruzione e delle risoluzioni dei Ministri della Giustizia europei, evidenziando la necessità di strategie condivise per affrontare questo fenomeno dilagante.

Da questa "presa di posizione" di carattere perlopiù politico, prende il via la strategia per la creazione di strumenti che abbiano il compito di arginare il fenomeno corruttivo, il cui primo passo è rappresentato dall'accoglimento dei 20 principi guida per la lotta contro la corruzione elaborati dal Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione (GMC), adottati mediante la risoluzione (97)24 il 6 Novembre 1997<sup>7</sup>. Questi principi forniscono un quadro essenziale nel quale vengono esaminati fenomeni come la prevenzione, il recupero dei proventi illeciti, la promozione della trasparenza negli appalti pubblici e l'incoraggiamento della responsabilità civile e politica. Volendo riassumere quanto enunciato dai Principi, può dirsi che essi inquadrano tra gli obiettivi della lotta contro la

---

<sup>6</sup> Consiglio d'Europa, Dichiarazione finale del secondo Summit dei Capi di Stato e di Governo, 11.10.1997.

<sup>7</sup> "20 principi Guida per la lotta alla Corruzione", risoluzione (97) 24, adottata il 6 Novembre 1997.

corruzione la necessità di garantire la giustizia, l'equità e lo sviluppo sostenibile in ogni società. A tale scopo, è fondamentale adottare una serie di misure efficaci che agiscano su diversi fronti: ogni livello dell'amministrazione pubblica deve costruire le sue fondamenta su norme rigorose che disciplinano il comportamento dei funzionari pubblici e promuovono controlli efficaci. Per esempio, il Principio n. 3<sup>8</sup> stabilisce che è essenziale garantire che coloro che sono responsabili della prevenzione, indagine e persecuzione dei reati di corruzione operino in condizioni di totale indipendenza e autonomia, al riparo da qualsiasi influenza impropria, e dispongano di mezzi efficaci per raccogliere prove e proteggere le fonti che li aiutano nella lotta contro la corruzione.

Inoltre, è di vitale importanza sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere comportamenti etici che scorragino la corruzione, anche garantendo ai media la libertà di espressione necessaria per denunciare episodi di corruzione. Queste disposizioni implicano un costante impegno nell'educare e nell'informare i più, soprattutto coloro che rappresentano le nuove generazioni affinché la "*forma mentis*" di queste ultime possa essere plasmata dal mondo accademico e da quello circostante ad un maggior rispetto delle regole e di quella che è la cultura della legalità. Inoltre, non è da trascurare l'aspetto secondo cui queste ultime debbano anche essere messe al corrente delle potenziali conseguenze negative della corruzione<sup>9</sup>. Tale impegno deve essere supportato dall'assicurazione che la corruzione venga perseguita e punita sia a livello nazionale che internazionale, attraverso una legislazione che affronti in maniera coordinata questo fenomeno criminale, in ambito civile, penale e anche in ambito fiscale, prevedendo forme di confisca dei proventi della corruzione, recidendo eventuali legami tra queste attività e

---

<sup>8</sup> ibidem

<sup>9</sup> Severino, P. (2019). Strategie di contrasto alla corruzione nel panorama interno e internazionale. *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Anno LXVII, n. 2, aprile - giugno 2019, pp. 19

il crimine organizzato e il riciclaggio di denaro, nonché adottando disposizioni che impediscano l'uso delle persone giuridiche come strumenti per nascondere attività illecite. Infine, il Principio 20<sup>10</sup> riconosce anche la cooperazione internazionale come fondamentale per contrastare la corruzione a livello globale, attraverso lo scambio di informazioni e la collaborazione tra le nazioni per affrontare congiuntamente questo problema. Proprio in attuazione di questa disposizione, il Consiglio d'Europa ha dato impulso ad una serie di strumenti convenzionali adottati con l'obiettivo sia di prevenire, contrastare e combattere i fenomeni corruttivi, sia – successivamente - di sorvegliare il rispetto degli impegni assunti dagli Stati Parte sulla base di tali accordi, come successo con l'istituzione del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), la cui attività è oggetto del presente elaborato.

In primo luogo, un primo importante contributo a quanto fino ad ora analizzato viene fornito dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa stipulata il 27 Gennaio 1999<sup>11</sup>, il cui preambolo cita: “La corruzione costituisce una grave minaccia per i principi dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti umani, mettendo a rischio i fondamenti di un buon governo, dell'equità e della giustizia sociale. Tale fenomeno distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e minaccia la stabilità delle istituzioni democratiche e dei valori morali della società”.

Questa Convenzione ha rappresentato il più completo strumento di contrasto alla corruzione adottato fino a quel momento. Tale completezza può evincersi dal suo contenuto, che, oltre a riconoscere una vasta gamma di interessi giuridici da proteggere, si distingue per la diversità di casi di corruzione individuati, che spaziano dalla corruzione

---

<sup>10</sup> “20 principi Guida per la lotta alla Corruzione”, risoluzione (97) 24, adottata il 6 Novembre 1997

<sup>11</sup> Convenzione penale sulla corruzione Conclusa a Strasburgo, 27 gennaio 1999, Approvata dall'Assemblea parlamentare il 7 ottobre.

nel settore pubblico a quella nel settore privato, dalla corruzione interna a quella di agenti stranieri, fino all'incriminazione del traffico d'influenza. Gli Stati firmatari sono vincolati ad adottare sanzioni penali anche per atti correlati alla corruzione, come il riciclaggio di denaro e i reati contabili, e a prevedere forme di responsabilità per le persone giuridiche. Tutto il quadro normativo per l'incriminazione delle varie forme di corruzione si basa sugli articoli 2<sup>12</sup> e 3<sup>13</sup>, che delineano le due principali categorie di corruzione attiva e passiva, costituendo il fondamento per le disposizioni successive, imponendo obblighi di criminalizzazione di tali condotte nei diritti interni degli Stati membri.

Di egual interesse sono gli articoli 7<sup>14</sup> e 8<sup>15</sup>, che riguardano rispettivamente la corruzione attiva e passiva nel settore privato: la Convenzione si applica infatti anche alle attività commerciali, comprendendo la produzione e la commercializzazione di beni o servizi, compresi quelli offerti al pubblico, escludendo le organizzazioni senza scopo di lucro. I soggetti attivi possono essere individui che agiscano in qualità di promettente, offerente o donatore di vantaggi indebiti a chi dirige o lavora in un ente del settore privato. I

---

<sup>12</sup> Art. 2 Corruzione attiva di pubblici ufficiali nazionali: Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito a un suo pubblico ufficiale, per sé o per terzi, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni.

<sup>13</sup> Art 3 Corruzione passiva di pubblici ufficiali nazionali: Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di sollecitare o di ricevere, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni.

<sup>14</sup> Art 7 Corruzione attiva nel settore privato: Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a una qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri.

<sup>15</sup> Art 8 Corruzione passiva nel settore privato: Ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura affinché i seguenti fatti, quando sono commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale, siano definiti reati penali secondo il proprio diritto interno: il fatto per qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, di sollecitare o di ricevere, direttamente o per il tramite di terzi, un vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei propri doveri.

destinatari di tali vantaggi possono essere dipendenti, dirigenti o anche professionisti con rapporti contrattuali con l'azienda. Per quanto riguarda la corruzione passiva, i soggetti attivi sono coloro che ricevono o sollecitano vantaggi indebiti, mentre le persone giuridiche possono essere responsabili penalmente secondo l'articolo 18<sup>16</sup>. La Convenzione definisce inoltre il concetto di "vantaggio indebito" e le condotte attive che lo caratterizzano, specificando che il vantaggio può essere destinato al corrotto o a terzi, a patto che il corrotto sia consapevole del beneficio. Infine, la Convenzione non indica chiaramente il bene giuridico da proteggere, ma cita le funzioni che la corruzione minaccia, tra cui la concorrenza e il corretto svolgimento dei processi di privatizzazione, nonché il rapporto di fedeltà tra agente e datore di lavoro.

Analogamente, è stata poi stipulata una seconda Convenzione dedicata all'ambito del diritto civile<sup>17</sup>. Nel delineare l'importanza della cooperazione internazionale, il trattato sottolinea che la corruzione non è solo un problema nazionale, ma una minaccia transnazionale che richiede un'immediata azione collettiva. Secondo la suddetta visione, la corruzione non solo danneggia l'integrità delle istituzioni e la fiducia dei cittadini nel governo, ma ha anche effetti devastanti sull'economia, ostacolando lo sviluppo economico e mettendo a repentaglio il corretto funzionamento delle economie di mercato. Inoltre, il documento riconosce l'importanza del diritto civile nel garantire giustizia e forme di risarcimento per coloro che subiscono danni a causa della corruzione. Ciò comporta il diritto delle vittime di intraprendere azioni legali per ottenere un risarcimento completo per i danni subiti, compresi danni materiali, perdite finanziarie e danni non patrimoniali. Per garantire l'efficacia di tali misure, il documento richiama risoluzioni,

---

<sup>16</sup> Articolo 18 della Convenzione.

<sup>17</sup> Convenzione Civile sulla corruzione, Strasburgo, 4 Novembre 1999, (STE174)

conferenze ministeriali e programmi d'azione precedenti, dimostrando come già anticipato nel corso del seguente elaborato la necessità di un impegno continuo e crescente nel combattere la corruzione a livello europeo<sup>18</sup> Quanto alla struttura della suddetta convenzione è possibile tracciare una ripartizione della stessa in tre capitoli distinti, ognuno dei quali affronta aspetti cruciali nella lotta alla corruzione. Il primo capitolo riguarda le misure che gli Stati devono adottare a livello nazionale per attuare le disposizioni della Convenzione nel loro diritto interno, stabilendo requisiti chiari per la responsabilità degli autori di atti corruttivi e dei governi coinvolti. Questo comporta quindi la definizione di corruzione, le condizioni per il risarcimento del danno, la responsabilità dello Stato e i periodi di prescrizione per perseguire legalmente gli atti di corruzione. A tal proposito è perciò prevista l'adozione di leggi e politiche che consentano la piena attuazione dei principi stabiliti, tenendo conto delle specificità di ciascun paese. Tra gli aspetti specifici trattati dalla Convenzione vi sono il risarcimento del danno per le vittime di corruzione, la responsabilità degli Stati per gli atti corruttivi commessi dai pubblici ufficiali, il concorso di colpa che può influire sull'ammontare del risarcimento da riconoscere e la validità dei contratti stipulati in contesti di corruzione. Inoltre, la Convenzione prevede protezioni speciali per i dipendenti pubblici che segnalano casi di corruzione, incoraggiando la trasparenza e l'integrità nell'ambiente lavorativo. Un altro importante aspetto affrontato è la necessità di chiarezza e accuratezza nei conti e nelle revisioni contabili, al fine di prevenire e rilevare tempestivamente attività illecite. In caso di controversie, la Convenzione ordina ai giudici di conservare i beni necessari per

---

<sup>18</sup> Severino, P. (2019). Strategie di contrasto alla corruzione nel panorama interno e internazionale. *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Anno LXVII, n. 2, aprile - giugno 2019, pp. 19

l'esecuzione della sentenza finale e per mantenere lo status quo, garantendo così che la giustizia sia fatta e che i beni ottenuti illegalmente non vengano dissipati.

Il secondo capitolo è dedicato alla cooperazione internazionale, riconoscendo che la corruzione spesso travalica i confini nazionali e richiede una risposta condivisa a livello globale. In questo contesto, gli Stati si impegnano a cooperare tra loro nell'ambito delle indagini, dell'estradizione e di altre forme di assistenza legale per contrastare efficacemente la corruzione transnazionale.

Il terzo capitolo tratta delle disposizioni finali della Convenzione, stabilendo le modalità di ratifica, deposito e revisione della stessa. Gli Stati che aderiscono alla Convenzione si impegnano a incorporarne i principi e le norme nel loro sistema giuridico nazionale, garantendo così un quadro giuridico solido per combattere la corruzione.

Le due Convenzioni, insieme ai Principi, testimoniano il riconoscimento, da parte degli Stati membri, del ruolo cruciale che il Consiglio d'Europa può svolgere nel perseguire una maggiore coesione tra gli stessi, con l'obiettivo di rafforzare i legami tra le nazioni europee e di promuovere valori comuni di democrazia, diritti umani e stato di diritto, anche attraverso il contrasto alla corruzione. Il quadro in materia è stato poi completato con l'istituzione del GRECO, il cui compito specifico è monitorare, attraverso processi pluriennali di review, lo stato di attuazione degli strumenti adottati dal Consiglio d'Europa, adottando raccomandazioni specificamente indirizzate ai Membri per "guidare" lo sviluppo delle politiche nazionali anticorruzione necessarie per dare attuazione agli obblighi convenzionali. Struttura, funzionamento e *mission* del GRECO saranno analizzati nei paragrafi che seguono

## 1.2 L'istituzione del GRECO

### A) Composizione del GRECO

Ai fini di una completa cognizione dell'importanza ed efficacia delle azioni intraprese dal GRECO, non si può prescindere dall'inquadramento storico e dal percorso di istituzione di tale organo. A tal proposito, lo "scenario" è quello interno al Consiglio d'Europa, organismo nato dopo la Seconda guerra mondiale, con sede a Strasburgo. In quest'epoca, un ruolo particolarmente significativo nel rafforzamento dei legami tra i Paesi facenti parte dell'Europa – nella concezione "allargata" anche ai Paesi ex-socialisti - fu svolto dalla creazione di due organizzazioni: l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE) e il Consiglio d'Europa. La prima fu creata nel 1948, conosciuta ad oggi come Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), la quale coinvolse gradualmente anche i Paesi occidentali non europei.

L'altra organizzazione è il Consiglio d'Europa, culla della tutela internazionale dei diritti dell'uomo a cui sono dedicati, per la prima volta, anche profili di carattere giurisdizionale<sup>19</sup>.

È proprio in seno a quest'ultima organizzazione che nel 1999 prende forma il GRECO, il Gruppo di Stati contro la corruzione. L'istituzione di questo organismo segue l'elaborazione dei Venti principi guida per l'attuazione legislativa di misure anticorruzione negli Stati membri<sup>20</sup>, contenuti nella già citata risoluzione (97) 24 tra le funzioni fondamentali di tali principi figura senza dubbio il tentativo di sensibilizzare sia a livello nazionale che internazionale sull'importanza del tema, promuovendo la

---

<sup>19</sup> B. Conforti, *Diritto internazionale*, VII edizione, Editoriale scientifica, Napoli, pp. 173 e ss.

<sup>20</sup> Risoluzione (98)7, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 5 maggio 1998.

cooperazione transfrontaliera e l'adozione di strumenti efficaci per contrastare e punire i casi di corruzione. Nello stesso anno, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa incaricò anche un Gruppo Multidisciplinare di lavorare all'istituzione di un meccanismo di monitoraggio e implementazione di tali strumenti.

Nel 1998 venne approvata una bozza di accordo per l'istituzione del GRECO, che ricevette l'autorizzazione dal Comitato nello stesso anno e nel 1999 ne seguì la sua formale costituzione<sup>21</sup>, con l'apporto di 17 membri fondatori. Il numero degli stati membri è costantemente cresciuto nel tempo fino a comprendere tutti i 47 Stati del Consiglio d'Europa, nonché gli Stati Uniti d'America, la Bielorussia, e il Kazakistan. Inoltre, diverse entità e organizzazioni partecipano in qualità di osservatori, tra cui l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, l'Organizzazione degli Stati Americani, l'Unione europea e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Alla luce di ciò, quindi, si può prima di tutto constatare che la *membership* del Gruppo è aperta, e quindi possono fare parte del GRECO non solo gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma anche quelle nazioni che non hanno partecipato alla creazione dell'accordo parziale, attraverso un procedimento di adesione a tale organismo; ciò si realizza semplicemente con l'invio di una comunicazione al Segretario Generale da parte degli Stati non membri del Consiglio d'Europa<sup>22</sup>. Pertanto, se si è aderito ad una delle due Convenzioni, cioè la Convenzione Penale sulla corruzione (ETS 173) e la Convenzione Civile sulla corruzione (ETS 174) del 1999, si accede *de plano* al GRECO e alle sue

---

<sup>21</sup>Risoluzione (99)5, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 1° maggio 1999.

<sup>22</sup><http://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>.

procedure di monitoraggio, che comportano l'obbligo di rispettare le procedure di valutazione da esso prescritte<sup>23</sup>.

### **B) Scopo e funzionamento del GRECO**

Risiedono proprio in queste due Convenzioni gli standard normativi di riferimento per l'azione del Gruppo di Stati: in particolare, la Convenzione penale sulla corruzione, entrata in vigore il 1° luglio 2002, e la Convenzione civile sulla corruzione, in vigore dall'1 novembre 2003.

Lo scopo del GRECO, quindi, istituito per un periodo iniziale di tre anni con una revisione del suo funzionamento prevista entro la fine di questo periodo<sup>24</sup>, è oggi quello di potenziare le capacità dei suoi membri nella lotta alla corruzione, monitorando il loro rispetto degli standard anticorruzione fissati dal Consiglio d'Europa nelle due Convenzioni citate, attraverso un processo dinamico di valutazione e reciproca pressione<sup>25</sup>. Il processo gestito dal GRECO, infatti, aiuta a monitorare e verificare che le raccomandazioni e le disposizioni convenzionali sviluppate trovino piena e accurata attuazione negli ordinamenti giuridici dei diversi Stati Membri, attraverso l'adozione di leggi anti-corruzione.

Il GRECO contribuisce anche all'identificazione delle lacune che possono esistere nelle politiche nazionali di ciascuno Stato membro nella lotta alla corruzione; allo stesso tempo, questo gruppo di lavoro mira a incoraggiare i paesi a intraprendere riforme

---

<sup>23</sup> L'articolo 4.3 dello Statuto del GRECO recita: "States which become Parties to international legal instruments adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in pursuance of the Programme of Action against Corruption providing for compulsory membership of the GRECO shall become members of the GRECO ipso facto in conformity with the provisions contained in these instruments".

<sup>24</sup> Risoluzione (98), Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 5 maggio 1998.

<sup>25</sup> Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (3 maggio 2023). Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sulla lotta alla corruzione. Documento UNISCITI (2023) 12 finale. Bruxelles.

legislative, istituzionali e organizzative volte ad adottare misure per prevenire e identificare fenomeni di corruzione nei vari sistemi giuridici.

A tal fine, il GRECO è assistito da un Segretariato con sede a Strasburgo, presieduto da un Segretario Esecutivo nominato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa

Il GRECO svolge le proprie attività nel rispetto del proprio Statuto, annesso alla risoluzione del 1° maggio 1999 e delle norme procedurali (Regolamento di procedura interno, di seguito RI). In questo contesto è interessante analizzare alcuni “testi chiave” dello Statuto, in cui vengono descritti il ruolo e le modalità organizzative dell'organismo.

In totale, lo Statuto del GRECO è composto da 43 articoli: il titolo I è intitolato “Organizzazione del GRECO” e contiene 21 articoli, dedicati alla struttura e all'organizzazione generale del GRUPPO. *In primis*, l'articolo 5 dello Statuto conferma la natura “aperta” dell'Organizzazione, prevedendo che l'Unione europea possa diventare membro del GRECO; il regolamento procedurale, invece, individua un processo che prevede le seguenti fasi: (i) può essere invitata dal Comitato dei Ministri in applicazione dello Statuto (ii) se aderisce alla Convenzione penale sulla corruzione ai sensi dell'articolo 33 di detta convenzione; (iii) se aderisce, ai sensi dell'articolo 15, alla Convenzione civile sulla corruzione<sup>26</sup>. L'invito a partecipare al GRECO rivolto

---

<sup>26</sup> L'articolo 2 del regolamento di procedura recita: “The European Community may become a member of GRECO according to the following procedures: a) upon invitation from the Committee of Ministers to participate in GRECO, in accordance with Article 5 of the Statute; b) by becoming a party to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173), upon invitation by the Committee of Ministers, in accordance with Article 33 of this Convention; c) by becoming a party to the Civil Law Convention on Corruption (ETS 174), in accordance with Article 15 of this Convention. 2. The invitation extended to the European Community to accede to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) in accordance with Article 33 of this Convention, will set the terms of participation mentioned in Article 5 of the GRECO Statute. This invitation will also be considered as an invitation to become a member of GRECO in accordance with Article 5 of its Statute. 3. The terms of participation of the European Community in GRECO will be regulated by an agreement concluded between the Committee of Ministers and the European Community based on a proposal from GRECO and approved by the Statutory Committee. Following the proposal from the Statutory Committee, the Committee of Ministers will issue the invitation, mentioned in paragraph 1, sub-paragraphs (a) and (b) of this provision.”

all'Unione Europea fornisce le istruzioni su come essa parteciperà ai lavori del GRUPPO: le modalità specifiche dell'Unione europea al GRECO sono determinate da un accordo concluso con il Comitato dei Ministri e l'UE sulla base delle proposte sviluppate dal GRECO e approvate dalla Commissione Statutaria. Attualmente, l'Unione partecipa ai lavori con lo *status* di membro osservatore.

Ai sensi dell'art. 6 dello Statuto e dell'art. 3 del Regolamento di procedura, ogni membro del GRECO è tenuto a nominare una propria delegazione entro due mesi dalla presentazione della domanda di adesione<sup>27</sup>. I delegati sono nominati in modo permanente, ottengono le immunità e i privilegi tipici degli agenti diplomatici ed ogni delegazione ha il diritto di nominare un sostituto per ciascun delegato. I membri della delegazione sono tenuti a comunicare immediatamente al Direttore generale qualsiasi cambiamento riguardante la delegazione.<sup>28</sup>

Il GRECO elegge un presidente e un vicepresidente tra i rappresentanti nominati dai vari membri aventi diritto di voto. Il Presidente e il Vicepresidente sono eletti durante tutto il ciclo di valutazione, con la possibilità di rielezione una sola volta<sup>29</sup>. Essi svolgono compiti

---

<sup>27</sup> Dopo aver nominato una delegazione, gli Stati membri comunicano al Segretariato il nome, l'indirizzo e la lingua di lavoro del rappresentante designato, avendo cura di specificare la persona che assumerà il ruolo di capo della delegazione.

<sup>28</sup> L'articolo 6 del regolamento di procedura recita: "1. Members shall appoint, within two months from the entry into force of these Internal Rules, their delegation in accordance with Article 6 of the GRECO Statute. Any new member of GRECO shall appoint its delegation, in accordance with Article 6 of the GRECO Statute, within two months from the notification it makes to become a member. 2. When appointing its delegation, as per paragraph 1 above, the member shall inform the Secretariat of the name, address, and working languages of the appointed representatives, specifying the person who will act as the head of delegation. Delegations are appointed on a permanent basis. However, members have the right to appoint a substitute for each of the representatives. 3. Members must notify the Executive Secretary, without delay, of any changes concerning the composition of the delegation"

<sup>29</sup> L'articolo 5 del regolamento di procedura recita: "GRECO elects its President and Vice-President from among the representatives designated by the members with voting rights. The member who has designated the representative elected as President is entitled to designate an additional representative as part of their delegation to GRECO. 2. The President and Vice-President are elected for the duration of an evaluation cycle and may be re-elected once. 3. All members may nominate candidates for the positions of President and Vice-President of GRECO. Nominations can be submitted either in writing to the Executive Secretary before the meeting at which the election is scheduled, or orally during the same

fondamentali: il primo presiede, tra l'altro, le riunioni plenarie del GRECO, ne dirige le operazioni e svolge tutti gli altri compiti assegnati dallo Statuto, dalle norme procedurali e dai gruppi nazionali anticorruzione. Il Presidente rappresenta il GRECO nel Comitato statutario, nel Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e in tutti gli altri organismi che operano in seno a questa organizzazione internazionale.<sup>30</sup>

Le attività del GRECO sono coordinate dal Bureau, che è composto dal Presidente, dal Vicepresidente e da un massimo di cinque rappresentanti eletti tra le varie delegazioni: esso esercita le sue funzioni ai sensi dell'articolo 9 dello Statuto, tra cui la preparazione dei rapporti annuali e l'individuazione dell'agenda del GRECO. Le sue riunioni sono convocate periodicamente dal Segretario esecutivo su indicazione del Presidente, o solo quando ritenuto necessario, direttamente dal Segretario per il corretto funzionamento del GRECO.<sup>31</sup> Il Bureau è quindi responsabile della presentazione di tutti i documenti che il

---

meeting, at least 48 hours before the election. 4. The elections referred to in this article are held during the meeting immediately preceding the start of each evaluation cycle. Elections are conducted by secret ballot and by a majority of the votes cast. 5. If no candidate is elected in the first round of voting, a second round is conducted between the two candidates who received the most votes; in the event of a tie, the candidate who has served longer in GRECO is declared elected. Candidates with the same length of service are prioritized according to their age. Re-elected candidates are prioritized based on the length of their previous term.”

<sup>30</sup> L'articolo 6 RI recita “1. The President presides over the plenary meetings of the GRECO and the meetings of the Bureau. He/she leads the work of the GRECO and performs any other function assigned to him/her by the Statute, the Internal Rules, and by GRECO. 2. When performing his/her duties, the President remains under the authority of GRECO and is solely guided by its interest. 3. The President may delegate some of his/her functions to the Vice-President, one or more members of the Bureau, or to the Executive Secretary. 4. The President sets the dates of the GRECO meetings after consultation with the Bureau and the Executive Secretary. 5. The President represents GRECO at the Statutory Committee, the Committee of Ministers of the Council of Europe, and any other body of the Council of Europe. 6. The Vice-President replaces the President in the event of an impediment to the presidency.”

<sup>31</sup> L'articolo 9 RI prescrive: The Bureau consists of the President, the Vice-President, and up to five representatives, to be determined based on the number of members of GRECO. 2. Article 5, paragraphs 2 and 3 of these Internal Rules apply, mutatis mutandis, to the election and nomination of candidates for seats within the Bureau. However, candidates not elected to the positions of President and/or Vice-President are considered to have also submitted their nominations for any vacant seats within the Bureau. If a Bureau member loses their status as a representative to GRECO or resigns from their mandate, an election is organized as soon as possible to fill the vacant position. 3. Article 5, paragraphs 4 and 5 of these Internal Rules also apply to the election of vacant seats within the Bureau. However, in the first round of voting, candidates who obtain an absolute majority are elected. In the second round of voting, the remaining vacant seats are filled by the candidates in a descending order of the number of votes received.”

GRECO deve esaminare: in generale, i documenti devono essere inviati agli *Chef de Délégation* e agli altri rappresentanti menzionati all'art. 7 del Regolamento almeno due settimane prima della riunione<sup>32</sup>. Il Bureau, in pratica, è quindi l'organo che esercita tutte le funzioni esecutive, responsabile delle procedure di valutazione, delle ispezioni negli Stati membri, nella individuazione dei componenti dei *teams* di valutazione e nella preparazione di tutte le attività statutarie del GRECO, aggiornando le singole delegazioni parte del Gruppo, che si pronunciano sulle sue proposte.

La struttura del GRECO è inoltre completata dal Comitato Statutario, il quale è formato dai membri del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che possiedono anche la membership del Gruppo: questo organo si occupa delle questioni budgetarie e finanziarie relative al funzionamento del Gruppo e riceve ogni anno il *report* delle attività del GRECO, nonché tutte le comunicazioni relative alle procedure di valutazione. Il supporto amministrativo è invece assicurato dal Segretariato, all'interno del quale un ruolo di coordinamento è svolto dal Segretario esecutivo, che ha il dovere di assicurare l'effettivo funzionamento del Gruppo.

### **C) L'attività di valutazione del GRECO**

Secondo l'art. 2 dello Statuto, il GRECO, per raggiungere gli obiettivi statutari, deve “i) monitorare l'osservanza dei Principi Guida per la Lotta contro la Corruzione adottati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 6 novembre 1997 ii) monitorare l'attuazione degli strumenti giuridici internazionali che saranno adottati in conformità al

---

<sup>32</sup> L'articolo 12 RI recita: The agenda is adopted at the beginning of each meeting based on a draft prepared by the Executive Secretary and attached to the invitation letters.” Pertanto, secondo l'articolo 13: “The Secretariat is responsible for preparing and transmitting all documents that GRECO is to examine. Typically, the documents are sent to the heads of delegation and other representatives mentioned in Article 7 of the GRECO Statute, at least two weeks before the meeting begins.”  
Inizio modulo

Programma d'Azione contro la Corruzione, in conformità alle disposizioni contenute in tali strumenti”<sup>33</sup>.

Il GRECO segue quindi un processo di valutazione che prevede la raccolta di informazioni tramite questionari, ispezioni sul campo nei paesi in questione e la redazione di relazioni di valutazione. Queste relazioni, una volta esaminate e adottate dal GRECO, includono raccomandazioni per i paesi valutati al fine di migliorare il loro livello di conformità alle normative in esame. Successivamente, il GRECO valuta le misure adottate per attuare tali raccomandazioni in una procedura di conformità separata e successiva. Ad oggi, il GRECO ha avviato cinque cicli di valutazione focalizzati su specifiche disposizioni dei Venti principi guida, insieme alle relative disposizioni delle Convenzione dedicate al tema della corruzione.

Per quanto concerne il funzionamento di tale attività valutativa, può dirsi che essa segue una procedura standard, attraverso un meccanismo che garantisce a tutti gli Stati uguaglianza nei diritti e nei doveri e che si compone di due parti: una procedura di mutua valutazione, in cui i membri vengono valutati in quelli che si chiamano “evaluation rounds” – ognuno dei quali copre un tema specifico – e una procedura di conformità, volta a stabilire se e come gli Stati membri hanno implementato le raccomandazioni ricevute. Il primo round di valutazione del GRECO (2000-2002) ha riguardato le istituzioni nazionali responsabili della lotta alla corruzione, gli strumenti a loro disposizione, la loro professionalità e indipendenza. Si è concentrata inoltre sull’immunità dei funzionari pubblici dall’arresto e dai procedimenti a loro carico. Il secondo round di valutazione (2003-2006) ha avuto come focus l’identificazione, il sequestro e la confisca di beni

---

<sup>33</sup> Art. 2 dello Statuto del GRECO.

derivanti dalla corruzione, con particolare attenzione riguardo alla prevenzione e alla deterrenza della corruzione nella pubblica amministrazione e all'uso delle persone giuridiche come fine per proteggersi dall'accusa di corruzione. Il terzo Round di valutazione (lanciato nel 2007) ha riguardato soprattutto la trasparenza nel finanziamento dei partiti. Il quarto Round di valutazione (lanciato nel 2012) si è occupato della prevenzione della corruzione nei confronti dei parlamentari, dei giudici e dei pubblici ministeri . Il quinto Round di valutazione (lanciato nel 2017) è stato rivolto alla prevenzione della corruzione nelle forze di polizia e a promuovere l'integrità dei governi

La procedura di valutazione viene attuata attraverso l'impiego di un *team* di esperti selezionati, i quali hanno il compito di raccogliere tutte le informazioni utili per mezzo di questionari e visite in loco, nel corso delle quali avvengono incontri con i vari esponenti e ufficiali pubblici, rappresentanti della società civile e con chiunque abbia un ruolo centrale nello sviluppo legislativo nazionale. Al termine dell'analisi, il *report* stilato viene sottoposto prima allo Stato in questione, poi al GRECO, che deve studiarlo e adottarlo nel corso delle plenarie. Il rapporto determina se legislazione e la strategia nazionale anticorruzione ottemperano a quanto previsto dagli strumenti internazionali in vigore e può concludersi con l'emanazione di raccomandazioni a cui lo Stato deve dare seguito – sia adottando delle misure, sia riportando cosa è stato fatto – e osservazioni, per le quali non è però obbligatorio che gli Stati riferiscano in merito.

Passando ora ad un'analisi dettagliata dell'intero processo valutativo, può dirsi che il processo di valutazione si articola attraverso la compilazione di un questionario, che viene distribuito a tutti i membri che partecipano alla valutazione: la centralità di tale questionario è dovuta alla funzione che esso svolge nella delineazione del quadro generale della procedura di valutazione. Gli Stati membri ai quali è stato inviato il questionario

hanno tempi prestabiliti per la sua compilazione e il successivo invio al Segretario esecutivo del GRECO; il rispetto di tali tempi prestabiliti è fondamentale durante la procedura in quanto risulta essere la *conditio sine qua non* per una compilazione efficiente e tempestiva del processo<sup>34</sup>. L'articolo 10 dello Statuto, al suo paragrafo 3, prevede che il GRECO identifichi le specifiche disposizioni degli strumenti anti- corruzione del Consiglio d'Europa da inserire nel questionario e che saranno quindi oggetto della valutazione<sup>35</sup>.

Dal combinato disposto degli artt. 10.4 e 12 dello Statuto, si evince che è compito del GRECO identificare gli esperti per la valutazione di ciascun Stato membro: tale team sarà composto esclusivamente da membri nominati dagli Stati parte ai sensi dell'art. 10 dello Statuto: la responsabilità di tale nomina affidata agli Stati membri è figlia della volontà di istituire una maggior collaborazione con gli stessi durante il processo valutativo e di lotta alla corruzione. Il team di esperti dovrà valutare le risposte ai questionari presentati dallo Stato membro, e se è necessario richiedere informazioni aggiuntive da fornire oralmente o per iscritto<sup>36</sup>.

Tra le richieste che il GRECO può avanzare durante tale fase di valutazione c'è anche quella di visitare uno Stato membro per conoscere meglio le leggi e le proprie prassi, le quali risultano componenti fondamentali per compiere una accurata e quanto più completa valutazione. Tale visita verrà comunicata con due mesi di anticipo allo Stato membro interessato: nella suddetta comunicazione verranno espone anche le richieste del gruppo di valutazione. Coloro che effettueranno la visita in base a quanto previsto

---

<sup>34</sup> Regolamento di procedura, art. 24.

<sup>35</sup> Statuto del GRECO, art. 10.3

<sup>36</sup> Art. 12 Statuto del GRECO.

dall'articolo 2 del protocollo all'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa godranno appunto di privilegi e immunità previsti dallo stesso<sup>37</sup>.

Una volta ultimata la visita e raccolte le informazioni necessarie, il team preparerà una bozza preliminare di relazione di valutazione sullo stato di diritto e della prassi in relazione alle disposizioni selezionate per il ciclo di valutazione; la suddetta bozza preliminare di rapporto sarà poi inviata allo Stato interessato per eventuali commenti, che saranno presi in considerazione dal team di esperti durante la stesura della bozza di rapporto da presentare al GRECO, il quale discuterà nel merito il rapporto definitivo.

In questa fase i membri del GRECO hanno il diritto di esprimere le loro opinioni oralmente, o per iscritto durante la riunione plenaria; qualora tali opinioni siano assenti, il GRECO adotterà il rapporto sullo Stato membro oggetto della valutazione con o senza modifiche a seconda dei casi<sup>38</sup>. È doveroso specificare che tutti gli Stati membri hanno il diritto di partecipare alla discussione sull'adozione del rapporto di valutazione in base a quelli che sono i Principi del trattato istitutivo dell'organo; tuttavia, solo i membri che fanno parte degli strumenti giuridici internazionali connessi al programma contro la corruzione possono votare per l'adozione dei rapporti relativi all'attuazione di tali strumenti. Il rapporto del GRECO può includere raccomandazioni volte a migliorare le leggi e le pratiche interne anticorruzione<sup>39</sup>. In ogni caso, i rapporti restano riservati: è infatti previsto, secondo lo Statuto all'art. 15, par. 5, che l'accesso sia permesso soltanto agli Stati membri del GRECO, al team di valutazione, al Comitato statutario e al Segretariato, salvo non sia deciso diversamente.

---

<sup>37</sup> Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione Europea e sulle altre parti contraenti (n. 7)

<sup>38</sup> Art. 15 dello Statuto del GRECO.

<sup>39</sup> Art. 15.6. dello Statuto del GRECO.

Il regolamento di procedura, all'art. 30<sup>40</sup>, prevede che gli Stati membri debbano conformarsi alle raccomandazioni contenute nei reports adottati e attuarle nella propria interezza: infatti, nel corso della procedura di conformità, il GRECO analizza se, quanto e come le raccomandazioni siano state seguite. Qualora sia stata data attuazione solo a parte delle raccomandazioni, il GRECO riesamina la situazione 18 mesi dopo, poiché lo Stato membro interessato deve inviare al GRECO un *situation report*, indicando quali misure sono state messe in pratica. La situazione viene analizzata da un team composto da due esperti, individuati dal Bureau e nominati dal GRECO, con il compito di stilare un rapporto di conformità: tale documento viene inviato per commenti allo Stato membro interessato e poi discusso dal GRECO non oltre i 6 mesi dal ricevimento del rapporto da parte del Governo interessato.

Il rapporto deve indicare, oltre a delle conclusioni generali, se le raccomandazioni “i) è stato attuato in modo soddisfacente o altrimenti trattato in modo soddisfacente; ii) è stato parzialmente attuato; iii) non è stato attuato.

<sup>41</sup>. Negli ultimi due casi, è richiesto allo Stato di inviare un nuovo *situation report* entro 18 mesi: la procedura viene, quindi, ripetuta. È previsto che la procedura di *compliance* possa terminare positivamente nel caso in cui si rilevi che lo Stato interessato abbia dato attuazione in maniera soddisfacente almeno ai 2/3 delle raccomandazioni adottate.

Nel caso in cui l'esito dei rapporti determini che lo Stato interessato non si è conformato alle raccomandazioni ricevute, si applicano le misure previste dall'art. 32<sup>42</sup> del regolamento di procedura: in tal senso, può dirsi che viene attuato un approccio graduale

---

<sup>40</sup> Art. 30, par. 3.1, del regolamento di procedura

<sup>41</sup> Art. 31, par. 8.1, del regolamento di procedura.

<sup>42</sup> Art. 32, par. 5.3, del regolamento di procedura.

in risposta al problema. Il GRECO infatti può richiedere rapporti regolari sulle modalità di attuazione delle raccomandazioni; in caso di inadempimento, sono previste misure “politiche”, richiamando l’attenzione del Capo delegazione, del rappresentante permanente del Paese presso il Consiglio d’Europa o del Ministro degli Affari esteri. Si tratta, quindi, di forme di pressione volte a “spingere” il Governo a intervenire per dare attuazione alle misure pertinenti.

In fase di *follow-up* del ciclo di valutazione, il Comitato statutario riveste una particolare funzione di impulso e controllo dell’attuazione al contenuto del rapporto: infatti, è previsto che esso abbia il potere di emettere una dichiarazione pubblica nella quale specifica che lo Stato membro non si sia conformato in modo adeguato o non abbia adottato azioni sufficienti rispetto a quelle che erano le raccomandazioni ricevute in merito all’applicazione dei principi guida. Tuttavia, prima della formulazione di tale dichiarazione pubblica viene informato lo Stato membro interessato e ad esso viene fornita l’opportunità di adeguarsi a tali raccomandazioni emettendo argomentazioni o osservazioni pertinenti alle stesse.

## CAPITOLO II “Le Prassi italiane di contrasto alla corruzione al vaglio del GRECO”

### 2.1 Il sistema normativo italiano di contrasto alla corruzione sui versanti preventivo e repressivo

Il sistema normativo italiano di contrasto alla corruzione è stato significativamente modificato negli ultimi anni ed appare ancora in costante mutamento, essendovi state, a partire dalla legge n. 190 del 2012, ben tre riforme (le altre due nel 2015 e poi nel 2019 con la c.d. legge spazzacorrotti), ed essendo in corso di esame in Parlamento un'ulteriore novella, il c.d. d.d.l. Nordio, che in particolare si propone di intervenire sulle tormentate figure criminose dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite<sup>43</sup>.

A partire dalla legge n. 190 del 2012, il sistema italiano si caratterizza per un modello di contrasto alla corruzione in cui certamente il versante penale mantiene la sua necessaria centralità, ma in cui, alla leva repressiva il legislatore ha affiancato la leva preventiva, su cui si è investito con decisione e costanza<sup>44</sup>.

Si è quindi delineato un quadro normativo composito in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico, i cui assi portanti sono, innanzitutto, l'introduzione dell'ANAC e il codice di condotta dei dipendenti pubblici<sup>45</sup>. L'Autorità Nazionale Anticorruzione è un ente indipendente che riveste un ruolo chiave nel prevenire la corruzione nel settore pubblico ed evitare sprechi di risorse pubbliche, tanto da diventare un benchmark internazionale, si consideri, infatti, al riguardo la creazione dell'AFA in Francia<sup>46</sup>. Quest'ente è costituito da un Consiglio di cinque membri, incluso il Presidente,

---

<sup>43</sup> Legge n. 190 del 2012, L. Severino, *La legge anticorruzione*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 45-78

<sup>44</sup> G. Mongillo, *La prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, Roma, Carocci, 2014, p. 23.

<sup>45</sup> A. Vannucci, *Anticorruzione e trasparenza: l'esperienza italiana*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 102-115.

<sup>46</sup> F. Cortese, *Modelli di governance anticorruzione in Europa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 57-60

nominati per un mandato non rinnovabile di sei anni. Non a caso, i membri del Consiglio sono scelti tra professionisti altamente qualificati e la loro nomina richiede un ampio consenso istituzionale per salvaguardare il principio di indipendenza. Particolarmente rilevante ai fini dell'indipendenza di tale ente è la sua autonomia finanziaria, in quanto le risorse per il suo funzionamento non provengono dal bilancio statale, ma da contributi obbligatori pagati dalle autorità contraenti e dagli operatori economici partecipanti a gare pubbliche<sup>47</sup>. La *mission* istituzionale di questo ente si individua nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e delle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici e degli incarichi, settori particolarmente esposti a forme di illegalità e di mala gestione<sup>48</sup>. Compito dell'Autorità è orientare le scelte ed i comportamenti delle Pubbliche amministrazioni per renderle conformi al dettato normativo e alla strategia globale di prevenzione della corruzione non solo esplicitando l'attività di vigilanza, ma anche operando interventi di tipo consultivo e regolatorio<sup>49</sup>, ovvero implementando le leggi anticorruzione, compresi i piani triennali anticorruzione che ogni ente pubblico deve adottare<sup>50</sup>. Infatti, vige l'obbligo per ogni ente pubblico di redigere piani triennali anticorruzione, a volte integrati nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), come documento unico di programmazione nella logica della compliance integrata. L'ANAC fornisce linee guida per l'elaborazione di questi piani, che devono includere l'analisi del rischio di corruzione, misure preventive specifiche per diverse aree e funzioni dell'ente e procedure di

---

<sup>47</sup> L. Severino, *La legge anticorruzione*, op. cit., pp. 80-82.

<sup>48</sup> M. Renna, *La prevenzione della corruzione negli appalti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 150.

<sup>49</sup> PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA DELL'A.N.AC. Triennio 2024-2026, Autorità Nazionale Anticorruzione, p. 4

<sup>50</sup> G. Mongillo, *La prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, op. cit., pp. 45-47.

monitoraggio dell'efficacia delle misure<sup>51</sup>. Ulteriore compito dell'ANAC è quello di supervisionare la nomina e l'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), introdotta dalla stessa legge Severino quale figura di coordinamento interna all'amministrazione per l'*enforcement* delle nuove normative di settore<sup>52</sup>. In particolare, il RPCT ha il compito di redigere e aggiornare i piani triennali anticorruzione, supervisionare l'implementazione delle misure preventive, gestire le segnalazioni di illeciti e proteggere i whistleblower<sup>53</sup>. Questi ultimi insieme al codice di condotta dei dipendenti pubblici costituiscono alcuni degli aspetti essenziali del nuovo impianto normativo di prevenzione amministrativa della corruzione, determinanti nel garantire trasparenza e integrità della pubblica amministrazione; in quanto, non solo promuovono un comportamento etico tra i dipendenti, ma forniscono anche protezioni essenziali per chi denuncia illeciti e comportamenti scorretti<sup>54</sup>. In particolare, il codice di condotta dei dipendenti pubblici stabilisce i principi etici e i comportamenti attesi dai dipendenti pubblici. Tra i principali obiettivi del codice vi sono:

- Integrità e imparzialità: I dipendenti devono agire in modo onesto e imparziale, evitando conflitti di interesse.
- Rispetto e cortesia: I rapporti con i cittadini e tra colleghi devono essere improntati al rispetto reciproco e alla cortesia.
- Trasparenza e responsabilità: Le decisioni e le azioni devono essere trasparenti, giustificate e documentate, favorendo la responsabilità amministrativa.

---

<sup>51</sup> <https://www.anticorruzione.it/anno-2024/2026>

<sup>52</sup> A. Vannucci, *Anticorruzione e trasparenza: l'esperienza italiana*, op. cit., pp. 121-123

<sup>53</sup> M. Renna, *La prevenzione della corruzione negli appalti pubblici*, op. cit., pp. 135-148.

<sup>54</sup> G. Mongillo, *La prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, op. cit., pp. 50-52

Sulla base di ciò, si è dimostrata cruciale per incoraggiare le denunce di illeciti senza timore di ritorsioni. In Italia, il whistleblowing; in particolare, la legge 179 del 2017 e la Direttiva eurounitaria 2019/1937/UE hanno introdotto importanti riforme per proteggere i whistleblower sia nel settore pubblico che privato. Tra gli strumenti che hanno consentito alla Legge 179 del 2017 di rafforzare le protezioni per i whistleblower si annoverano quali l'anonimato per chi denuncia illeciti, la protezione contro le ritorsioni e canali di denuncia sicuri.

Successivamente, la Direttiva 2019/1937/UE ha armonizzato le normative di protezione dei whistleblower a livello europeo, stabilendo standard minimi che gli Stati membri devono rispettare, quali: l'obbligo per le aziende e le amministrazioni pubbliche di creare canali di segnalazione interni ed esterni, l'estensione della protezione anche a chi assiste il whistleblower e ai colleghi che possono subire ritorsioni. Da ultimo, il Decreto Legislativo n. 24 del 2024 ha ulteriormente rafforzato le misure di protezione per i whistleblower in Italia. Tra le principali novità vi sono: l'estensione delle protezioni a una gamma più ampia di soggetti, inclusi i lavoratori autonomi, i collaboratori esterni e i fornitori, miglioramento delle procedure di segnalazione per renderle più accessibili e sicure e l'introduzione di sanzioni più severe per chi ostacola o reprime le segnalazioni.

Alla luce di ciò, si può ritenere che questi sviluppi normativi si siano dimostrati essenziali per creare un ambiente lavorativo in cui i dipendenti si sentano sicuri nel denunciare illeciti, contribuendo così a una pubblica amministrazione più etica e responsabile. Si annoverano tra i capisaldi della legge n° 190 del 2021 anche la disciplina sull'incompatibilità, l'inconferibilità di incarichi e il cosiddetto *pantouflage*, fondamentali per prevenire il conflitto di interessi nella pubblica amministrazione. Questi concetti sono regolati da normative specifiche in Italia, e ancora una volta l'Autorità Nazionale

Anticorruzione (ANAC) gioca un ruolo cruciale nel loro monitoraggio e applicazione. In particolare, l'incompatibilità riguarda il divieto per un dipendente pubblico di esercitare contemporaneamente più funzioni o incarichi che possano generare conflitti di interesse, il quale si configura quando un dipendente pubblico ha un interesse personale che potrebbe interferire con l'esercizio imparziale delle sue funzioni. Si stabilisce, infatti, che i dipendenti pubblici non possono ricoprire cariche in enti pubblici o privati che possano influenzare l'imparzialità delle loro decisioni, come anche sono vietati i doppi incarichi che possano compromettere la trasparenza e la correttezza dell'azione amministrativa. L'inconferibilità, invece, si riferisce all'impossibilità di conferire incarichi amministrativi a persone che si trovano in determinate condizioni di incompatibilità, ovvero coloro i quali siano stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione. Il *pantouflage*, termine di origine francese, indica il passaggio di funzionari pubblici al settore privato, in particolare in ruoli che possano trarre vantaggio dalle informazioni e relazioni acquisite durante il servizio pubblico. Per contrastare il *pantouflage*, infatti, si prevedono periodi di inattività obbligatori (*cooling-off periods*), prima che un ex funzionario pubblico possa assumere incarichi in aziende private che hanno avuto rapporti con la pubblica amministrazione.

Sul versante penale, poi, all'esito del nuovo assetto delineato dalla riforma Severino, il sistema si basa su alcuni, principali capisaldi:

In primo luogo, il disancoraggio della corruzione ex art. 318 c.p. dal concetto di atto dell'ufficio, creandosi una figura di carattere generale, improntata sulla "compravendita" della funzione in quanto tale, e rispetto alla quale la corruzione ex art. 319 c.p., correlata all'atto contrario ai doveri o all'omissione dell'atto doveroso, diventa una figura speciale che comporta un più severo trattamento sanzionatorio, così da prendere atto di un dato

criminologico significativo per cui spesso diversi patti corruttivi prescindono dall'individuazione di atti oggetto di mercimonio, ma si basano in generale sull'asservimento della funzioni a interessi privati;

Successivamente, il c.d. spacchettamento della concussione, ossia la suddivisione delle originarie condotte di "costrizione" e "induzione" in due autonome fattispecie criminose. Infatti, fino al 2012, la norma in esame contemplava due diverse fattispecie di concussione: per costrizione e per induzione. L'art. 1 della l. n. 190/2012, ha eliminato il riferimento all'induzione la quale ora è disciplinata separatamente all'art. 319 quater; resta, invece, disciplinata dall'articolo 317 c.p. la sola concussione costrittiva, che si realizza qualora il soggetto esercente una pubblica funzione obblighi taluno con violenza o minaccia a compiere un'azione che diversamente non avrebbe compiuto, ponendolo così in una posizione di assoggettamento.<sup>55</sup> La Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 12228 del 2013 risolve il problema ravvisando il *discrimen* delle due fattispecie non nel *quantum* di pressione psicologica che il privato subisce, bensì nel criterio qualitativo (c.d. *de damno vitando - de lucro captando*), ovvero nella concussione il privato è vittima perché cerca di evitare un danno; al contrario, nell'induzione è complice perché cerca di conseguire un vantaggio. Dunque, i reati di concussione e induzione si differenziano dalle fattispecie corruttive in quanto richiedono, entrambi, una condotta di prevaricazione abusiva del funzionario pubblico, idonea, a seconda dei contenuti che assume, a costringere o a indurre *l'extraneus*, comunque in posizione di soggezione, alla dazione o alla promessa indebita, mentre l'accordo corruttivo presuppone la *par condicio contractualis* ed evidenzia l'incontro libero e consapevole della volontà delle parti. Infine, le Sezioni Unite si mostrano consapevoli del fatto che il criterio

---

<sup>55</sup> <https://www.brocardi.it/codice-penale/libro-secondo/titolo-ii/capo-i/art317.html>

elaborato possa valere solamente in linea di massima, sussistendo casi *borderline* da risolvere secondo un approccio casistico (ad es., casi in cui è grande la sproporzione fra il bene del privato che viene leso e il vantaggio che lo stesso comunque ottiene dalla soggezione alla condotta del pubblico ufficiale)<sup>56</sup>. Alla luce di ciò, è possibile evidenziare che trattasi di norma introdotta proprio per far fronte ai rischi di impunità indebita per i privati identificati proprio dagli organismi internazionali; si rende così priva di fondamento l'interpretazione di chi sosteneva che le leggi internazionali e l'Europa chiedessero di eliminare la concussione.

Il terzo topic è invece rappresentato dall'introduzione del traffico di influenze illecite, oggetto di una tormentata esperienza normativa, il cui punto di partenza risale alla Legge 190/2012, ovvero ai sensi dell'articolo 346 bis c.p. *“Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando **relazioni esistenti** con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a se' o ad altri, **denaro o altro vantaggio patrimoniale**, come prezzo della propria **mediazione illecita** verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, **in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio**, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente da' o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale”*. Questa norma è stata pensata per colmare le lacune legislative in materia di corruzione, in particolare laddove il reato di millantato di credito non criminalizzava il traffico di influenze reali, prevedeva l'applicabilità dello stesso anche allorquando le relazioni con il pubblico agente da parte del mediatore siano effettivamente esistenti e non riconosceva la punibilità del privato che offre o promette denaro o altra

---

<sup>56</sup> Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 12228 del 24/10/2013, dep. 14/03/2014

utilità. Appare del tutto evidente come siffatta ipotesi non potesse essere ricondotta nel novero della corruzione, propria o impropria, posto che l'accordo non ha ad oggetto il compimento di un atto inerente all'ufficio del pubblico agente, nemmeno nel caso in cui il mediatore possedesse una qualifica pubblicistica. Principio confermato dalla giurisprudenza secondo la quale: *“il reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346 bis codice penale, introdotto dalla Legge n. 190/2012, trattandosi di delitto propedeutico alla commissione dei reati di corruzione propria – come si desume agevolmente dall'inciso iniziale contenuto nell'art. 346 bis comma 1 – non è configurabile in una situazione in cui sia stato accertato un rapporto alterato e non paritario tra il pubblico ufficiale ed il soggetto privato”*<sup>57</sup>. Nel 2019, con la legge c.d. Spazzacorrotti, l'articolo 346-bis ha subito alcune modifiche per rafforzare ulteriormente la lotta contro il traffico di influenze illecite, andandosi a configurare un'unica fattispecie comprensiva della vecchia ipotesi di millantato di credito e del traffico di influenze «reali». Le modifiche hanno ampliato la portata del reato e inasprito le pene, cercando di rendere più efficace l'azione penale contro queste pratiche. Tra gli aspetti rilevanti della nuova disciplina si annoverano: la parificazione dello sfruttamento di un rapporto reale tra il faccendiere e il soggetto qualificato all'ipotesi della relazione soltanto asserita, l'ampliamento della clausola di sussidiarietà (introduzione artt. 318 e 322-bis c.p.) e l'eliminazione dell'inciso *“in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”*, che diviene ora una circostanza aggravante del quarto comma, sostituito con il generico richiamo all'esercizio della funzione o dei poteri del soggetto qualificato. Alla luce di ciò è possibile evidenziare come il legislatore abbia inteso anticipare la soglia di rilevanza penale della corruzione,

---

<sup>57</sup> Cassazione penale, Sez. VI, 12 marzo 2013, n. 11808.

punendo comportamenti prodromici rispetto all'accordo corruttivo, che si inseriscono prima del contatto con il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio; infatti, non è necessaria la finalizzazione dell'accordo. Inoltre, a differenza della previgente disciplina, oggetto del *pactum sceleris* possono essere denaro o altre utilità e non più soltanto denaro o altro vantaggio patrimoniale. Rispetto a queste evoluzioni normative, si è posta la questione di continuità normativa tra la previgente disposizione del millantato credito (art. 346 c.p., primo comma) e quella di cui al riformato delitto di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p. Al riguardo la Corte di è espressa più volte, registrando orientamenti alternanti laddove si pronunciava prima a favore e poi contraria alla configurazione di una continuità normativa. Tale querelle ha raggiunto la sua composizione con la sentenza n. 11342 del 16 marzo 2023, ai sensi della quale la Corte stabilisce che *«non sussiste continuità normativa tra il reato di millantato credito di cui all'art. 346, comma secondo, cod. pen., abrogato dall'art. 1, comma 1, lett. s), legge 9 gennaio 2019, n. 3, e quello di traffico di influenze illecite di cui al novellato art. 346-bis cod. pen., in quanto, in quest'ultima fattispecie, non risulta ricompresa la condotta di chi, mediante raggiri o artifici, riceve o si fa dare o promettere danaro o altra utilità col pretesto di dovere comprare il pubblico ufficiale o impiegato o doverlo, comunque, remunerare, condotta che integra, invece, il delitto di cui all'art. 640, comma primo, cod. pen.»*<sup>58</sup>. Il disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia Carlo Nordio, si propone ora la terza scrittura della disposizione, in questo caso antitetica rispetto all'impeto repressivo dalla legge n. 3/2019, c.d. "Spazzacorrotti" all'articolo 346-bis. Le proposte contenute nel d.d.l. Nordio prevedono, in particolare, l'aggiunta dell'avverbio «intenzionalmente» rispetto allo sfruttamento delle relazioni, il riferimento esplicito alla

---

<sup>58</sup> Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 11342 del 16 marzo 2023

sola «*utilità economica*», non più qualsiasi utilità come contropartita e si introduce il traffico di influenze nel raggio applicativo della causa di non punibilità di cui all'art. 323-ter c.p., estendono inoltre al traffico di influenze le attenuanti di cui all'art. 323-bis c.p. È evidente come il legislatore odierno intenda affrontare il problema del traffico di influenze illecite con una riforma drastica dell'articolo 346-bis del Codice penale. Questo restyling prevede la rimozione dei termini "vantare" e "asserite" per eliminare ogni ambiguità legata al vecchio concetto di millantato credito. Di conseguenza, i casi precedentemente classificati come millantato credito potrebbero essere trattati come truffa, a condizione che l'accusa dimostri tutti gli elementi del delitto contro il patrimonio, inclusi l'atto di disposizione patrimoniale e l'evento di danno o profitto. La riforma mira a trasferire le false vanterie di accessi privilegiati presso pubblici ufficiali nell'ambito della truffa, aumentando così l'onere della prova per l'accusa. Questo spostamento potrebbe facilitare la difesa degli imputati, poiché la mancanza di una querela entro il termine stabilito porterebbe all'assoluzione automatica. In assenza di un danno patrimoniale, gli atti fraudolenti potrebbero essere perseguiti come tentata truffa, anche se non si è verificato un inganno effettivo<sup>59</sup>. Tirando le fila di questa tormentata evoluzione normativa, è possibile evidenziare una situazione di grave incertezza giuridica, nonostante gli sforzi giurisprudenziali di tassativizzare un reato dalla tipicità impalpabile. Il delitto coniato nel 2012 si va profilando, così, come uno dei tanti congegni concepiti come una sorta di panacea nel contrasto ai fenomeni corruttivi e tuttavia falliti alla prova dell'applicazione concreta. Tale esperienza è emblematica della crisi della

---

<sup>59</sup> Vincenzo Mongillo, "splendore e morte del traffico di influenze illecite" - Dalle Sezioni Unite alla Riforma Nordio, p. 28.

produzione legislativa penale nel nostro Paese e rivela la necessità, sempre più impellente, di una scienza della legislazione all'altezza delle sfide da affrontare<sup>60</sup>.

In ultimo troviamo la previsione, come fattispecie di “chiusura”, dell’abuso d’ufficio, pure figura dalla storia estremamente tormentata, laddove vede una sua prima modifica nel 2012 con la Legge n. 190, in esecuzione degli impegni internazionali assunti dall’Italia con la Convenzione penale di Strasburgo sulla Corruzione. La suddetta legge interviene sulla disposizione semplicemente innalzando il limite edittale della pena, portandola da sei mesi a tre anni alla cornice della reclusione da uno a quattro anni. Nel 2020 c’è stato, poi, l’intervento più significativo, quando, con il *decreto semplificazioni* (art. 23 Decreto-legge n. 76/2020) la norma ha subito un significativo restringimento dell’ambito della condotta punita; ovvero, nella precedente formulazione bastava la violazione di un regolamento per far scattare il reato mentre attualmente è necessaria la violazione di una regola di condotta espressamente prevista dalla legge o da un atto avente forza di legge, e che non lasci spazi di discrezionalità. Obiettivo del decreto Semplificazioni era quello di promuovere la ripresa economica del Paese dopo il blocco delle attività produttive determinato dalla pandemia. Nonostante la restrizione dell’ambito della fattispecie abbia determinato una parziale *abolitio criminis*, mandando in archivio molti dei procedimenti pendenti, i più recenti aggiornamenti registrano la proposta del d.d.l. Nordio di una radicale abrogazione dell’abuso d’ufficio, dando vita a un acceso dibattito sulla sostenibilità, specie sul piano delle possibili lacune di tutela, di tale riforma.

---

<sup>60</sup> Vincenzo Mongillo, “*splendore e morte del traffico di influenze illecite*” - Dalle Sezioni Unite alla Riforma Nordio, abstract.

Oltre a quanto già osservato, poi, con la riforma del 2015, il legislatore, è intervenuto a rafforzare ulteriormente il sistema repressivo delle patologie *lato sensu* corruttive, avvertite nel nostro Paese come sempre più dilaganti e corrosive del tessuto economico e politico-democratico, in chiave di “lotta dura” ai fenomeni corruttivi. Si è, quindi, da un lato eliminata qualche incongruenza normativa, ad es. l’identità tra i massimi edittali della fattispecie induttiva ex art. 319-quater, comma 1, c.p. e della meno grave figura della corruzione propria (art. 319 c.p.)<sup>61</sup>. Dall’altro, invece, con l’innalzamento dei minimi edittali, il legislatore si è proposto una maggiore effettività della pena detentiva. Si consideri, ad esempio, la tipologia di corruzione “minore” (art. 318 c.p.), che nella versione originaria del codice Rocco era punita con la reclusione fino a 3 anni (più la multa), che scendeva a 1 anno nel caso di corruzione susseguente, innalzata poi con la legge n. 190/2012 a 1/5 anni di reclusione, e infine ritoccato a 1/6 anni con la riforma del 2015<sup>62</sup>. L’innalzamento dei limiti massimi di pena ha comportato un effetto indiretto sui termini di prescrizione, i quali sono ragguagliati proprio al massimo della pena detentiva edittale e rappresentano una delle principali cause di ineffettività dei reati di corruzione. Ad esempio, in materia di corruzione propria (art. 319 c.p.), il termine di prescrizione, incluse le interruzioni, passa da 10 anni a 12 anni e 6 mesi. Nella novella del 2015 può intravedersi anche un’altra, più interessante, direttrice politico-criminale: il tentativo di intraprendere un percorso più costruttivo che repressivo per la protezione degli interessi delle amministrazioni pubbliche. Tra le innovazioni normative, vi è l’introduzione dell’articolo 323-quater del codice penale (inserito dall’articolo 4 della legge numero 69), che istituisce una nuova sanzione obbligatoria

---

<sup>61</sup> V. Mongillo, *la legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell’anticorruzione*, p. 233.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 242

chiamata riparazione pecuniaria. Questa sanzione consiste nel rimborso delle somme ricevute illegalmente da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un servizio pubblico, per reati specificamente elencati, come peculato ordinario e d'uso, concussione, corruzione in varie forme e induzione indebita a fornire benefici. Il pagamento, che non esclude il risarcimento del danno, è obbligatorio a titolo di riparazione pecuniaria a favore dell'amministrazione di appartenenza del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un servizio pubblico, o nel caso dell'articolo 319-ter, a favore dell'amministrazione della giustizia, senza pregiudizio per il diritto al risarcimento del danno. Si noti, però, che questa misura si applica solo ai pubblici ufficiali, non menzionando le condotte corruttive di individui estranei alla pubblica amministrazione<sup>63</sup>. La rimozione di quanto il pubblico agente abbia indebitamente tratto dalla commissione dei principali delitti contro la p.a. diviene il fil rouge che congiunge l'inedita sanzione pecuniaria etichettata formalmente come "riparatoria" (art. 322 quater c.p.) alle modifiche concernenti i contenuti positivi della sospensione condizionale della pena (nuovo comma 4 dell'art. 165 c.p.) e il rito del "patteggiamento" (novello comma 1-ter dell'art. 444 c.p.p.). Degna di menzione è stata anche l'introduzione, ad opera della novella legislativa, di una nuova misura premiale volta ad incentivare la collaborazione *post factum* di corrotti e corruttori<sup>64</sup>, ovvero la nuova attenuante speciale consiste nel "ravvedimento operoso" del reo che collabori o eviti conseguenze ulteriori della propria condotta delittuosa, riducendo la pena fino a due terzi. Questo incentivo alla collaborazione è inteso a promuovere una maggiore cooperazione con le indagini, sebbene nella pratica abbia mostrato un impatto limitato. Dietro questa linea politico-criminale è facile scorgere la tenace – e il più delle volte

---

<sup>63</sup> V. Mongillo, "le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015", *Diritto penale contemporaneo*, p.p. 8

<sup>64</sup> *Ibidem*, p.p. 2

smentita dai fatti – convinzione che basti aumentare i livelli di pena edittale per accrescere l'effettività e la capacità intimidatrice delle fattispecie penali, ma è necessario anche constatare come la novella del 2015 mostra lacune, imprecisioni e problemi di coordinamento sistematico che non mancheranno di sollevare delicate questioni applicative.

Più significative le modifiche apportate dalla legge n. 3 del 2019 in ambito penale, in particolare quelle mirate a contrastare l'abuso d'ufficio e il traffico di influenze illecite. Queste modifiche riflettono un approccio rigoroso e repressivo nella lotta contro la corruzione, estendendo il campo di applicazione delle incriminazioni e inasprendo le pene. Per quanto riguarda l'abuso d'ufficio, la riforma ha introdotto nuove disposizioni volte a limitare l'uso discrezionale delle funzioni pubbliche per fini privati. L'intervento normativo ha delineato più chiaramente i confini dell'illecito, con l'obiettivo di ridurre l'ampia discrezionalità lasciata ai magistrati nell'interpretazione della norma. Questo è stato fatto per evitare una criminalizzazione eccessiva e per circoscrivere l'abuso di ufficio a condotte effettivamente lesive dell'interesse pubblico.

Nel caso del traffico di influenze illecite, la descrizione del tipo è stata rimodellata in una triplice direzione: la legge "Spazzacorrotti" ha assorbito il reato di millantato credito, precedentemente disciplinato dall'art. 346 c.p., nel delitto di traffico di influenze illecite, ora regolato dall'art. 346-bis c.p. Questo assorbimento risponde all'esigenza di punire la vendita di influenza indipendentemente dalla sua natura reale o fittizia, in linea con le disposizioni sovranazionali che richiedono una tale incriminazione. Inoltre, è stato esteso il campo di applicazione del reato agli accordi volti a influenzare funzionari pubblici stranieri, creando così una fattispecie di traffico di influenze internazionale. Questa estensione mira a rafforzare il contrasto alla corruzione in un contesto globale,

riconoscendo la necessità di combattere la corruzione transnazionale con strumenti adeguati. Un ulteriore cambiamento significativo è stato l'eliminazione degli elementi selettivi della punibilità che erano stati introdotti nel 2012. Questi elementi erano stati inseriti per evitare una criminalizzazione indiscriminata dell'attività lobbistica, ma la loro rimozione riflette un orientamento verso un'applicazione più rigorosa e meno permissiva della legge<sup>65</sup>. La combinazione dei reati di millantato credito e traffico di influenze illecite mira a rendere più chiaro il quadro normativo, risolvendo i problemi sanzionatori del passato. Tuttavia, questa fusione presenta gravi problemi rispetto ai principi fondamentali del diritto penale e alle esigenze del diritto basato sui fatti concreti. Il nuovo reato risulta essere troppo generico, il che rende difficile capire quando una mediazione diventa illegale; ciò può portare a due risultati: gli intermediari potrebbero ignorare la legge oppure evitare qualsiasi attività di mediazione per paura di violarla.

Inoltre, il principio di ragionevolezza è compromesso, poiché si applicano le stesse sanzioni a situazioni con diverso grado di gravità. Vendere un'influenza inesistente dovrebbe essere considerato più simile a una truffa, mentre vendere un'influenza reale danneggia effettivamente l'imparzialità o il buon funzionamento dell'amministrazione. Equiparare queste due condotte diverse significa giudicare l'intenzione malevola piuttosto che il danno reale causato. L'estensione della punibilità anche al soggetto passivo del millantato credito, sebbene conforme alle norme internazionali, cambia il principio giuridico italiano, rivalutando l'importanza del prestigio della pubblica amministrazione. La legge riformata si appiattisce sul modello della Convenzione del Consiglio d'Europa, lasciando ai giudici il compito di definire i limiti del reato per evitare un eccessivo uso

---

<sup>65</sup> V. Mongillo, *“la legge “spazzacorrotti” : ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell’anticorruzione”*, p. 300

del diritto penale. Nonostante la definizione vaga del reato, le pene sono state inasprite. Tuttavia, il massimo della pena non consente ancora l'uso delle intercettazioni, il che potrebbe rendere la legge più simbolica che efficace. Il regime penale italiano per il traffico di influenze è tra i più severi a livello internazionale e segue fedelmente lo schema europeo, un primato che non è motivo di orgoglio, considerando che questa applicazione acritica riguarda una delle norme più discusse e problematiche per il rispetto dei principi fondamentali del diritto penale italiano<sup>66</sup>.

In prospettiva, poi, la nuova proposta europea di direttiva anticorruzione, presentata dalla Commissione europea a maggio del 2023, si propone, tra l'altro, di introdurre significative previsioni in punto di prevenzione della corruzione. Tra le principali novità si annoverano:

1. Sensibilizzazione e Formazione: la direttiva mira a promuovere la consapevolezza sulla corruzione attraverso campagne informative, programmi educativi e ricerche. L'obiettivo è quello di creare una cultura dell'integrità dove la corruzione non sia tollerata<sup>67</sup>.
2. Trasparenza e Responsabilità: la proposta prevede misure per garantire la massima trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione e nelle decisioni pubbliche. Questo comporta l'implementazione di regole efficaci sull'accesso all'informazione, la gestione dei conflitti di interesse e la trasparenza sugli asset dei funzionari pubblici e le loro interazioni con il settore privato<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> V. Mongillo, *“la legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione”*, p. 301, 302.

<sup>67</sup> European Commission, *“Proposal for a directive of the european parliament and of the council”*, Brussels, 3.5.2023, COM(2023) 234 final, 2023/0135(COD).

<sup>68</sup> European Commission, News article, 3 May 2023 Directorate-General for Migration and Home Affairs, *“Stronger rules to fight corruption”*.

3. Valutazioni Periodiche: sono previste valutazioni regolari per identificare i settori maggiormente a rischio di corruzione, al fine di adottare misure preventive mirate<sup>69</sup>.
4. Corpi Specializzati: l'istituzione di organismi specializzati anticorruzione e il potenziamento delle risorse e della formazione per le autorità responsabili della prevenzione e della lotta contro la corruzione sono altri punti chiave della direttiva.

Oltre a queste novità in tema di prevenzione della corruzione, la proposta introduce anche importanti obblighi di criminalizzazione:

1. Armonizzazione del Diritto Penale: la direttiva propone di chiarire le definizioni e le pene per i reati di corruzione, includendo tutti i reati previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC) e integrando nuovi reati come appropriazione indebita, traffico di influenze, abuso di funzioni, ostruzione della giustizia e arricchimento illecito<sup>70</sup>.
2. Sanzioni per le Persone Giuridiche: Viene stabilito un quadro per la responsabilità e le sanzioni applicabili alle persone giuridiche coinvolte in reati di corruzione, garantendo un'applicazione uniforme delle norme in tutta l'UE<sup>71</sup>.
3. Strumenti Investigativi: La direttiva intende assicurare che le forze dell'ordine e i pubblici ministeri abbiano a disposizione gli strumenti investigativi necessari per

---

<sup>69</sup> European Commission, “*Proposal for a directive of the European parliament and of the council*”, Brussels, 3.5.2023, COM(2023) 234 final, 2023/0135(COD).

<sup>70</sup> European Commission, “*Proposal for a directive of the european parliament and of the council*”, Brussels, 3.5.2023, COM(2023) 234 final, 2023/0135(COD).

<sup>71</sup> Ibidem

combattere la corruzione in modo efficace, inclusa la possibilità di revocare privilegi e immunità in maniera trasparente e tempestiva durante le indagini<sup>72</sup>.

In sintesi, questa proposta di direttiva rappresenta un passo avanti significativo verso un quadro normativo più coerente e efficace per combattere la corruzione a livello europeo, integrando misure preventive e repressive per garantire l'integrità e la trasparenza nelle istituzioni pubbliche e private dell'UE.

## **2.2 I primi rapporti del GRECO verso l'Italia**

Dopo aver ricostruito i tratti principali del sistema normativo italiano in materia, cerchiamo adesso di prendere in esame le interazioni tra il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) e l'Italia, con un'attenzione particolare rivolta alle valutazioni periodiche che hanno scandito il rapporto tra l'ente europeo e il sistema italiano di prevenzione e contrasto alla corruzione. Questa sezione si propone di analizzare come le raccomandazioni del GRECO abbiano influenzato le politiche e le prassi italiane, delineando i cambiamenti legislativi e amministrativi che sono stati implementati in risposta agli stimoli europei.

La collaborazione tra l'Italia e il GRECO si inquadra nel più ampio contesto degli sforzi internazionali di lotta alla corruzione, che vedono il Consiglio d'Europa impegnato a promuovere trasparenza, integrità e responsabilità tra i suoi stati membri. Il capitolo inizia con un'analisi dei primi rapporti del GRECO, che hanno messo in luce le aree di forza e di debolezza del sistema italiano. Si considereranno le raccomandazioni fatte e il grado

---

<sup>72</sup> Thomas Wahl, *Commission Proposes New Anti-Corruption Directive*.

di adesione a queste da parte delle istituzioni italiane, con un focus particolare sulle modifiche legislative e sulle riforme procedurali adottate in risposta.

Questo capitolo, inoltre, esamina il quarto ciclo di valutazione del GRECO, un momento cruciale nella storia delle interazioni tra l'organismo europeo e l'Italia, che ha visto un'intensa attività di revisione e di follow-up. La dettagliata analisi dei rapporti e delle risposte italiane metterà in luce come l'Italia abbia risposto concretamente alle sollecitazioni del GRECO, evidenziando sia i progressi realizzati sia le sfide persistenti.

In aggiunta, verrà dato spazio alla discussione sulle implicazioni pratiche delle raccomandazioni del GRECO, esplorando come queste abbiano impattato sulla quotidianità delle amministrazioni pubbliche e sul comportamento degli attori politici e giudiziari. Particolare attenzione sarà riservata ai meccanismi di prevenzione della corruzione, alla trasparenza nel finanziamento dei partiti politici e alle politiche di integrità pubblica.

Questo approccio multidimensionale non solo illustra l'impatto delle direttive del GRECO sull'Italia, ma offre anche uno spunto di riflessione su come l'efficacia del dialogo tra organismi internazionali e stati nazionali possa essere migliorata per rafforzare ulteriormente le strategie di contrasto alla corruzione. La disamina dettagliata dei rapporti del GRECO, unita a un'analisi critica delle risposte italiane, fornisce una base solida per valutare l'efficacia del sistema italiano di lotta alla corruzione e per identificare le lezioni apprese che potrebbero guidare future politiche e riforme.

In conclusione, questo capitolo non solo mette in evidenza le sfide e le opportunità derivanti dalla cooperazione internazionale nel campo della lotta alla corruzione, ma anche come questa interazione dinamica abbia permesso di sviluppare una più marcata

sensibilità alle problematiche correlate e di adottare misure innovative per il miglioramento continuo della governance e dell'integrità pubblica in Italia.

Dedichiamoci ora all'analisi dei primi tre cicli di valutazione condotti dal Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) sull'Italia, esplorando le fasi iniziali del monitoraggio e delle critiche espresse dall'ente nei confronti delle politiche e delle pratiche italiane di contrasto alla corruzione. Queste valutazioni hanno avuto il compito di scrutare l'efficacia delle misure legislative, regolamentari e amministrative adottate dall'Italia per prevenire e combattere la corruzione, evidenziando sia le lacune che gli avanzamenti significativi. Attraverso un'analisi progressiva, verrà mostrato come ciascun ciclo ha costruito sulle basi del precedente, incrementando le pressioni per riforme più profonde e per un rafforzamento delle capacità di enforcement. I rapporti del GRECO hanno funto da catalizzatori per il cambiamento, spingendo l'Italia a confrontarsi con le proprie debolezze strutturali e ad adottare nuove strategie per migliorare la trasparenza e l'efficienza nella pubblica amministrazione. La trattazione si articolerà attraverso una disamina cronologica, partendo dal primo ciclo di valutazione fino al terzo, per offrire una visione complessiva e coerente dell'evoluzione del dialogo tra l'Italia e il GRECO.

Un breve excursus storico si pone necessario ai fini di una compiuta comprensione del tema.

Il GRECO ha adottato il rapporto di valutazione del primo e del secondo ciclo congiunti sull'Italia in occasione della sua 43<sup>a</sup> assemblea plenaria, poi reso pubblico da parte dello stesso il 16 ottobre 2009<sup>73</sup>.

L'Italia ha aderito al GRECO il 30 giugno 2007, ossia dopo la chiusura del primo e del

---

<sup>73</sup> Addendum al Rapporto di conformità sull'Italia, Greco RC-I/II (2011) 1E Addendum.

secondo ciclo di valutazione del GRECO. Di conseguenza, l'Italia è stata sottoposta ad una procedura di valutazione congiunta che ha riguardato i temi sia del primo che del secondo ciclo di valutazione.

I temi principali di indagine del primo ciclo di valutazione includevano l'indipendenza, la specializzazione e i mezzi disponibili per gli organismi nazionali impegnati nella prevenzione e lotta contro la corruzione, così come l'ampiezza e la portata delle immunità legali offerte ai funzionari. Una delle principali aree di preoccupazione identificate nel primo ciclo riguardava la definizione legale e l'autonomia degli organismi anticorruzione. La mancanza di chiarezza nel definire il ruolo e i poteri di tali organismi, unita a un'insufficiente dotazione di risorse, rendeva difficile una gestione efficace e indipendente delle indagini su casi di corruzione. Si raccomandava, pertanto, un rafforzamento delle capacità investigativa e di persecuzione, garantendo al contempo una maggiore autonomia sia operativa che decisionale. Il rapporto evidenziava come le ampie immunità concesse a certe categorie di pubblici ufficiali potessero ostacolare seriamente le indagini su presunti casi di corruzione. Il GRECO sollecitava l'Italia a ridurre tali immunità per assicurare che nessun funzionario potesse eludere indagini o procedimenti giudiziari grazie al proprio status; era vista, dunque, come essenziale una riforma in questo senso per promuovere un ambiente più trasparente e responsabile nella pubblica amministrazione. Il rapporto concludendo enfatizzava la necessità di un impegno più deciso nella lotta alla corruzione, che dovesse andare oltre la semplice adozione di misure legislative. Raccomandava un approccio più integrato che includesse educazione continua, una maggiore consapevolezza pubblica e un rinnovato impegno politico a tutti i livelli. Queste raccomandazioni miravano a instaurare una cultura di integrità e trasparenza all'interno della società italiana e delle sue istituzioni.

Il secondo ciclo di valutazione del GRECO ha continuato a esplorare e valutare la legislazione e le pratiche italiane nella lotta alla corruzione, rappresentando per quest'ultima un momento cruciale. Il secondo ciclo di valutazione si concentra principalmente sull'efficacia della corruzione passiva e attiva nella pubblica amministrazione e sulla trasparenza nel finanziamento dei partiti politici. In particolare, l'aspetto della corruzione nelle istituzioni pubbliche riguarda le misure adottate per prevenire e combattere la corruzione all'interno delle istituzioni pubbliche. Includono l'analisi delle politiche, delle leggi e delle pratiche messe in atto per garantire l'integrità e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche. Si esaminano, ad esempio, le procedure di selezione e promozione dei funzionari pubblici, la trasparenza nelle decisioni amministrative e i sistemi di controllo interno<sup>74</sup>. Invece, il tema della corruzione nel settore privato si concentra sulle misure per prevenire e combattere la corruzione all'interno del settore privato; in particolare, l'analisi si estende alle pratiche aziendali di conformità ai codici etici delle imprese, nonché le pratiche di auditing e reporting per assicurare che le imprese operino in modo trasparente e responsabile<sup>75</sup>.

Nel corso del secondo ciclo di valutazione, il GRECO ha riconosciuto alcuni progressi significativi fatti dall'Italia per allineare la sua legislazione con gli standard internazionali contro la corruzione.

Tuttavia, sono state identificate numerose aree che richiedevano ulteriori miglioramenti. In particolare, il GRECO ha evidenziato la necessità di rafforzare la criminalizzazione della corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato, inclusa la corruzione nel

---

<sup>74</sup> GRECO, Second Evaluation Round: Evaluation Report on (Member Country) (2001).

<sup>75</sup> GRECO, Second Evaluation Round: Compliance Report on (Member Country) (2003)

finanziamento dei partiti politici. Il rapporto ha messo in luce come le norme esistenti fossero spesso inefficaci o inadeguate per prevenire e sanzionare efficacemente i casi di corruzione, in quanto spesso obsolete o incomplete, non rispecchiando le evoluzioni delle minacce di corruzione moderna. Ciò comportava lacune nella legislazione che non coprivano tutte le forme di corruzione, come il traffico di influenze o l'appropriazione indebita. Inoltre, una delle principali critiche riguardava l'applicazione non uniforme delle leggi anticorruzione nei vari Stati membri. Questo ha portato a significative discrepanze nell'efficacia delle sanzioni e nella prevenzione della corruzione. Si consideri anche che molti paesi non disponevano delle risorse adeguate per le autorità competenti a combattere la corruzione; dunque, la mancanza di finanziamenti e personale qualificato ha limitato la capacità delle istituzioni di svolgere indagini approfondite e di perseguire i casi di corruzione. Infine, il rapporto ha sottolineato una scarsa cooperazione e coordinamento tra gli Stati membri e le istituzioni europee; tale mancanza ha ostacolato la condivisione delle informazioni e la conduzione di indagini transfrontaliere, fondamentali per combattere la corruzione a livello europeo. Il GRECO ha emesso una serie di raccomandazioni rivolte a colmare le lacune identificate. Tra queste, la necessità di migliorare la trasparenza e l'integrità nel finanziamento dei partiti politici e la raccomandazione di ampliare il campo di applicazione della legislazione anticorruzione per includere una definizione più ampia di "pubblico ufficiale". In particolare, sono stati inclusi nel novero dei soggetti punibili anche coloro che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali, i quali sono ora punibili ai sensi del comma 1 dell'art. 322-bis c.p., i membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e i giudici e funzionari delle Corti

internazionali. Il legislatore, seguendo ancora una volta il modello non vincolante della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1999, ha deciso di eliminare il solo filtro specializzante per questa incriminazione rispetto alle corrispondenti ipotesi di corruzione disciplinate dagli articoli 318 e seguenti del codice penale. Questo filtro consisteva nel duplice dolo specifico alternativo: il comportamento del privato corruttore doveva mirare all'ottenimento di un indebito vantaggio per sé o per altri, oppure a un'attività economica/finanziaria nelle operazioni economiche internazionali. Questa specificazione era una traduzione diretta della fattispecie di corruzione attiva internazionale stabilita dalla Convenzione OCSE del 1997, con aggiunte apportate dalla legge del 3 agosto 2009, n. 116, per conformarsi pienamente ai dettami della Convenzione ONU del 2003. D'ora in avanti, quindi, anche una corruzione senza finalità economiche – ad esempio, una tangente per ottenere un visto dalle autorità locali – rientrerà nell'ambito applicativo della norma penale. Sul piano strutturale, l'ipotesi della corruzione di pubblici funzionari di Stati non appartenenti all'UE e di organizzazioni internazionali, dunque, sembra aver smarrito l'autonomia strutturale e teleologica che gli veniva costantemente assegnata dalla giurisprudenza, sicché l'art. 322-bis c.p. ora si atteggia a mera disposizione estensiva dell'ambito soggettivo delle corrispondenti fattispecie domestiche<sup>76</sup>. È stata anche sottolineata l'urgenza di rafforzare le sanzioni per gli atti di corruzione al fine di garantire che queste fossero proporzionate, dissuasive ed efficaci. Tra le modifiche più rilevanti, vi è l'incremento delle pene detentive per il delitto di corruzione impropria, ora punito con una reclusione da 3 a 8 anni. Questo aumento rappresenta un significativo balzo rispetto ai livelli precedenti, superando il minimo di 2 anni per la sospensione condizionale della pena e avvicinandosi al massimo previsto per la corruzione per atto

---

<sup>76</sup> V. Mongillo, *“La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione”*, p. 303.

contrario ai doveri d'ufficio<sup>77</sup>. Un ulteriore aspetto dell'inasprimento sanzionatorio riguarda le pene accessorie interdittive. La nuova normativa ha esteso l'interdizione dai pubblici uffici e l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche agli incaricati di un pubblico servizio e ai privati corruttori, e ha aumentato la durata di tali pene accessorie fino a un massimo di 7 anni. Queste modifiche si inscrivono nel contesto di un più ampio sforzo per rendere più stringente e deterrente l'apparato punitivo. Infine, la legge ha esteso il regime carcerario differenziato previsto dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario anche ai reati di corruzione, applicando un trattamento più severo per i corrotti e i corruttori. Tale misura si affianca alla sanzione accessoria della riparazione pecuniaria, introdotta nel 2015 e ulteriormente rafforzata, che contribuisce a moltiplicare le conseguenze patrimoniali per i condannati<sup>78</sup>.

In sintesi, negli ultimi anni si è registrato un intenso sforzo legislativo volto a rafforzare il sistema normativo attraverso l'introduzione di nuove tipologie di reato e l'inasprimento delle sanzioni. Sebbene sia ancora presto per trarre conclusioni definitive, è positivo notare che la recente relazione del meccanismo di *peer review*, previsto dalla Convenzione di Merida, ha riconosciuto che il nostro Paese è sostanzialmente conforme agli obblighi internazionali<sup>79</sup>.

Questo ciclo di valutazione ha mostrato un'evoluzione nella consapevolezza delle autorità italiane riguardo alle sfide poste dalla corruzione e ha spinto verso un impegno più marcato per allineare il sistema legislativo e regolatorio del paese agli standard internazionali. Nonostante i progressi, il GRECO ha messo in guardia sull'esigenza di

---

<sup>77</sup> Ibidem, p. 242.

<sup>78</sup> Ibidem, p. 272.

<sup>79</sup> P. Severino, "Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione", p. 6.

una continua e rinnovata attenzione in quest'area, sottolineando l'importanza di un'implementazione efficace delle riforme proposte e di una verifica costante del loro impatto nella lotta alla corruzione.

Il terzo ciclo di valutazione del GRECO ha portato a una riflessione approfondita sull'adeguamento dell'Italia agli standard internazionali riguardanti la criminalizzazione della corruzione e la trasparenza nel finanziamento dei partiti politici. Questo ciclo ha evidenziato sfide significative ma anche progressi nell'approccio italiano alla lotta contro la corruzione.

Durante il terzo ciclo, l'attenzione si è concentrata sulla piena adozione della Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa (ETS 173) e del suo Protocollo Addizionale (ETS 191), che l'Italia aveva firmato ma non ancora ratificato. Il GRECO ha esortato l'Italia a procedere con la ratifica per allineare pienamente la legislazione nazionale con gli obblighi internazionali, sottolineando l'importanza di estendere la criminalizzazione della corruzione a una gamma più ampia di funzionari pubblici, inclusi quelli stranieri e internazionali.

Il rapporto ha dettagliato le lacune nella legislazione italiana rispetto alla criminalizzazione della corruzione attiva e passiva, sollecitando riforme legislative per colmare queste carenze. Inoltre, è stata evidenziata la necessità di rafforzare l'efficacia delle sanzioni esistenti contro la corruzione per garantire che fossero proporzionate, dissuasive ed efficaci. Ciò comportava la necessità di una maggiore enfasi sull'applicazione attiva delle leggi anticorruzione per rafforzare il regime sanzionatorio.

Un'altra area di focus significativa è stata la trasparenza nel finanziamento dei partiti politici. Il GRECO ha sottolineato la mancanza di trasparenza e di adeguati meccanismi

di controllo nel finanziamento dei partiti, sollecitando l'Italia a implementare raccomandazioni volte a garantire maggiore chiarezza e responsabilità nelle finanze politiche. Ciò richiedeva la necessità di sistemi di reporting più rigorosi e la disponibilità pubblica di tali informazioni.

Il rapporto del terzo ciclo di valutazione ha concluso che, nonostante i progressi fatti, rimanevano significative sfide. Il GRECO ha raccomandato un'azione decisiva e tempestiva per la ratifica della Convenzione e del suo Protocollo Addizionale, oltre a riforme legislative più ampie per estendere la criminalizzazione della corruzione e rafforzare le sanzioni. L'impegno dell'Italia nel rispondere a queste raccomandazioni sarebbe fondamentale per migliorare la sua capacità di combattere la corruzione in maniera efficace.

Questo ciclo di valutazione ha quindi segnato un punto critico, spingendo l'Italia verso un maggiore allineamento con gli standard internazionali e una maggiore responsabilità nel contesto europeo e globale.

### **2.3 Le principali raccomandazioni adottate nei confronti dell'Italia e follow-up**

Il confronto tra le raccomandazioni del GRECO e le azioni intraprese dall'Italia per aderire a tali direttive fornisce una panoramica chiara dell'evoluzione normativa e della trasformazione delle pratiche amministrative in risposta alle pressioni internazionali. Nel corso dei vari cicli di valutazione, il GRECO ha formulato numerose raccomandazioni, molte delle quali hanno visto un seguito significativo da parte dello Stato italiano.

Il GRECO ha svolto un ruolo cruciale nel guidare le modifiche legislative e amministrative in Italia nel campo della lotta alla corruzione. Queste raccomandazioni, disegnate per rafforzare la trasparenza e l'integrità nel governo e nei partiti politici, sono

state seguite da una serie di misure attuate dal governo italiano per rispondere in modo efficace agli standard internazionali richiesti.

Una delle principali aree di intervento è stata il rafforzamento del quadro di integrità per i parlamentari. L'Italia ha proceduto formalizzando il Codice di Condotta, integrandolo nei Regolamenti di Procedura della Camera dei deputati e del Senato. Questo ha portato a linee guida più dettagliate che specificano le aspettative etiche e le procedure di accountability per i membri del parlamento, stabilendo un regime di sanzioni chiare e meccanismi di controllo per garantire l'osservanza del codice.

Inoltre, si è posto un accento particolare sulla regolamentazione dei conflitti di interesse tra i parlamentari. L'adozione di un sistema codificato che regola le incompatibilità e le ineleggibilità ha migliorato significativamente la trasparenza e la gestione dei potenziali conflitti di interesse. La revisione di questo processo ha mirato a renderlo più efficace e tempestivo, assicurando che le condizioni di incompatibilità vengano verificate e gestite in modo proattivo.

Per quanto riguarda il settore giudiziario e fiscale, sono state sviluppate politiche mirate a prevenire e identificare i rischi di corruzione e conflitti di interesse. Questo include il miglioramento della supervisione professionale e dell'integrità all'interno di questi settori, con un focus specifico sulla formazione etica e sulla responsabilità.

Un'altra dimensione importante dell'implementazione delle raccomandazioni riguarda la trasparenza nel finanziamento dei partiti politici. Le nuove regole introdotte mirano a garantire una maggiore chiarezza e responsabilità, con sistemi di rendicontazione più rigorosi e l'obbligo di rendere pubblicamente accessibili queste informazioni. Queste

misure sono essenziali per prevenire la corruzione e aumentare la fiducia pubblica nei processi politici.

In sintesi, la risposta italiana alle raccomandazioni del GRECO si è manifestata attraverso un impegno rinnovato per affrontare e mitigare le sfide della corruzione a vari livelli. L'attuazione di queste raccomandazioni ha segnato una svolta significativa nella lotta alla corruzione in Italia, dimostrando un impegno serio verso il miglioramento della governance e della responsabilità pubblica. Questi sforzi continuano a essere monitorati da revisioni periodiche per assicurare che le misure adottate siano non solo implementate ma anche efficaci nel raggiungere gli obiettivi prefissati.

Il processo di follow-up e valutazione dell'impatto delle misure anticorruzione adottate dall'Italia riveste un ruolo centrale nel ciclo di valutazione del GRECO. Questo processo è essenziale per monitorare l'efficacia delle riforme e per assicurare che le modifiche normative e le nuove politiche siano non solo implementate formalmente, ma anche efficaci nella pratica. Attraverso il follow-up, il GRECO valuta la risposta italiana alle raccomandazioni e misura l'impatto reale delle azioni intraprese.

Nel corso del follow-up, l'Italia ha presentato relazioni periodiche sulle azioni adottate in risposta alle raccomandazioni del GRECO. Queste relazioni sono state poi esaminate per verificare la conformità con gli standard internazionali e per valutare la sostanza e l'efficacia delle riforme implementate. L'obiettivo principale è garantire che le modifiche legislative e le nuove politiche non solo rispettino formalmente gli impegni presi, ma che traducano anche in pratiche effettive e tangibili miglioramenti nella lotta alla corruzione.

Una delle aree chiave esaminate durante il follow-up è stata l'efficacia delle misure anticorruzione e dei codici di condotta per i parlamentari. Sebbene l'introduzione di questi

strumenti abbia rappresentato un passo avanti significativo, il GRECO ha continuato a sollecitare l'Italia a sviluppare ulteriormente la formazione e i meccanismi di controllo per assicurare una piena adesione ai codici di condotta. La necessità di una formazione continua e di sistemi di monitoraggio efficaci è stata sottolineata come cruciale per garantire che i parlamentari non solo comprendano pienamente i requisiti etici, ma li rispettino anche nella loro attività quotidiana.

Inoltre, la questione della trasparenza nel finanziamento dei partiti politici ha richiesto un'attenzione particolare. Nonostante le riforme introdotte per aumentare la trasparenza e la responsabilità, il GRECO ha evidenziato la necessità di ulteriori miglioramenti per assicurare che le informazioni finanziarie siano completamente accessibili al pubblico e che i meccanismi di rendicontazione siano rigorosamente applicati. L'importanza di sanzioni effettive e dissuasive per gli atti di corruzione è stata sottolineata come un elemento essenziale per rafforzare l'efficacia della legislazione anticorruzione. La vera innovazione introdotta dalla legge n. 190 del 2012 è l'enfasi posta sulla prevenzione. Gran parte delle disposizioni della legge sono dedicate a questo aspetto, dimostrando un notevole sforzo di revisione del sistema. Tra le modifiche, troviamo il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici<sup>80</sup> e le nuove normative sulla responsabilità disciplinare<sup>81</sup>, che attribuiscono maggiore rilevanza alle condanne per delitti di corruzione, anche se non definitive. Ai meccanismi esistenti per il licenziamento dei dipendenti condannati in via definitiva, si aggiungono strumenti che permettono l'allontanamento temporaneo di funzionari dalle aree a rischio in caso di condanne non

---

<sup>80</sup> Decreto Legislativo 165/2001

<sup>81</sup> Codice disciplinare dei dipendenti pubblici (Decreto Legislativo 165/2001)

definitive. Il cambiamento più significativo è l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)<sup>82</sup>, alla quale sono stati progressivamente attribuiti poteri significativi, inclusi interventi attivi nell'amministrazione delle imprese. Un ulteriore passo avanti è stato compiuto con l'estensione alla pubblica amministrazione dell'esperienza maturata con il d.lgs. n. 231 del 2001 sulla responsabilità degli enti, applicando modelli di organizzazione, gestione e controllo simili a quelli delle persone giuridiche. Il Piano Nazionale Anticorruzione e i singoli piani delle diverse amministrazioni, insieme all'individuazione di un responsabile anticorruzione, mirano a rafforzare l'etica della responsabilità nella pubblica amministrazione e a ridurre il rischio di reati. Questo approccio innovativo coinvolge la pubblica amministrazione come protagonista nel processo di prevenzione della corruzione<sup>83</sup>. Altre misure preventive includono la protezione del whistleblower e normative in tema di inconfiribilità e incompatibilità, che cercano di prevenire conflitti di interesse e situazioni favorevoli alla corruzione. Puntare sulla prevenzione rappresenta la vera svolta del legislatore del 2012. Le numerose modifiche e le nuove disposizioni dimostrano quanto siano stati incisivi i cambiamenti e quanto fosse necessaria una revisione del nostro ordinamento in questo ambito.

La valutazione dell'impatto delle misure anticorruzione ha mostrato che, nonostante i progressi compiuti, esistono ancora sfide significative che necessitano di un impegno continuo e rinnovato. Il GRECO ha incoraggiato l'Italia a perseguire con determinazione il percorso di riforme, mettendo in evidenza la necessità di un approccio olistico che

---

<sup>82</sup> Decreto Legislativo 150/2009 (modificato dalla legge n. 190 del 2012)

<sup>83</sup> P. Severino, *“Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione”*, p. 6 e 7.

comprenda non solo la legislazione, ma anche l'attuazione pratica e la valutazione continua dell'efficacia delle politiche adottate.

#### **2.4 Il quarto ciclo di valutazione**

Il quarto ciclo di valutazione del GRECO per l'Italia, avviato nel gennaio 2012, si è concentrato specificamente sulla prevenzione della corruzione in relazione ai membri del parlamento, ai giudici e ai pubblici ministeri. Questa fase ha evidenziato l'importanza di affrontare le sfide multidisciplinari della corruzione mantenendo un collegamento coerente con i lavori precedenti del GRECO, che avevano esaminato l'indipendenza del sistema giudiziario, l'amministrazione pubblica e il finanziamento politico<sup>84</sup>.

Durante il quarto ciclo di valutazione, il GRECO ha adottato diverse modalità e ha stabilito obiettivi specifici per valutare l'efficacia delle misure anticorruzione dell'Italia.

Tra le modalità di valutazione abbiamo<sup>85</sup>:

1. Questionari e documenti ufficiali: Il GRECO ha utilizzato questionari mirati per raccogliere informazioni dettagliate sulle politiche e le pratiche anticorruzione dell'Italia. Questi questionari sono stati distribuiti alle autorità competenti, alle istituzioni pubbliche, alle organizzazioni della società civile e ad altri attori rilevanti. Inoltre, il GRECO ha esaminato documenti ufficiali, report governativi e altri materiali pertinenti per comprendere il contesto anticorruzione italiano.

---

<sup>84</sup> GRECO, "Fourth Evaluation Round", Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report on Italy, Strasburg, 17-21 Ottobre 2016.

<sup>85</sup> GRECO, "Fourth Evaluation Round", Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report on Italy, Strasburg, 17-21 Ottobre 2016.

2. Revisione dei dati statistici: Il quarto ciclo ha coinvolto l'analisi dei dati statistici relativi alla corruzione e ai reati correlati in Italia. Ciò comporta la revisione delle statistiche sull'incidenza di corruzione, i casi di denuncia, le indagini e le condanne, al fine di valutare l'entità del problema e l'efficacia delle misure adottate per contrastarlo.
3. Pratiche sul campo: Il GRECO ha condotto anche una valutazione delle pratiche sul campo, attraverso visite, incontri e interviste con funzionari governativi, membri della magistratura, rappresentanti della società civile e altri stakeholder coinvolti nella lotta alla corruzione. Queste attività hanno fornito un'opportunità per valutare direttamente l'attuazione delle politiche anticorruzione sul terreno e identificare eventuali criticità o aree di miglioramento.

Durante il quarto ciclo, l'Italia ha adottato una serie di riforme strutturali volte a migliorare la trasparenza e l'integrità nel funzionamento delle istituzioni pubbliche. Queste riforme includevano misure più severe per punire i comportamenti corrotti e meccanismi di prevenzione più efficaci, con l'obiettivo di instaurare una cultura di efficienza e integrità. La creazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) giocano un ruolo chiave nel monitorare e valutare l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione, contribuendo a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Un aspetto notevole del quarto ciclo è stato il rafforzamento del codice di condotta per i membri del Parlamento, implementato per la prima volta in modo sperimentale e poi incorporato nei regolamenti delle camere parlamentari. Il codice mira a stabilire principi chiari su questioni come i conflitti di interesse, la dichiarazione dei beni, e le interazioni

con i lobbisti. Allo stesso tempo, sono state adottate regole per regolare il lobbying, con la creazione di un registro dei lobbisti e la definizione di norme trasparenti per le attività di influenza politica.

Parallelamente alle iniziative parlamentari, il GRECO ha esaminato le disposizioni specifiche per i giudici e i pubblici ministeri, enfatizzando l'importanza dell'indipendenza e della trasparenza nel sistema giudiziario. Sono state promosse riforme per migliorare il reclutamento, la gestione dei casi e le condizioni di servizio, oltre all'adozione di principi etici e regole di condotta più stringenti.

Un elemento cruciale del quarto ciclo è stata la valutazione dell'efficacia dei meccanismi di supervisione e applicazione delle norme. L'ANAC ha svolto un ruolo significativo nel monitoraggio delle attività di prevenzione della corruzione e nella valutazione dell'attuazione dei piani anticorruzione. Il sistema di follow-up stabilito richiede che l'Italia riferisca periodicamente sulle azioni intraprese in risposta alle raccomandazioni del GRECO<sup>86</sup>.

Il quarto ciclo di valutazione ha messo in luce sia i progressi significativi sia le sfide persistenti nell'ambito della prevenzione della corruzione in Italia. Le raccomandazioni del GRECO, insieme all'adozione di nuove leggi e riforme, hanno contribuito a una maggiore coerenza e integrità nelle istituzioni pubbliche italiane. Tuttavia, il monitoraggio continuo e l'implementazione costante delle riforme sono essenziali per garantire che le misure adottate non solo siano attuate formalmente ma diventino efficaci

---

<sup>86</sup> Donini, V. M. (a cura di) (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: Riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

nella pratica, contribuendo così a un ulteriore consolidamento della fiducia pubblica nelle istituzioni dello stato.

## **2.5 Il rapporto adottato nei confronti dell'Italia e le risposte dello Stato**

Il rapporto finale del GRECO sul quarto ciclo di valutazione ha evidenziato numerose aree in cui l'Italia ha fatto progressi significativi nella lotta alla corruzione, nonché alcune criticità che richiedono ulteriori interventi. La risposta dello Stato alle raccomandazioni del GRECO ha mostrato un impegno concreto verso il rafforzamento delle misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione, pur evidenziando la complessità e la sfida rappresentata dall'attuazione pratica delle riforme proposte.

Il rapporto del GRECO ha lodato l'Italia per l'istituzione di un quadro legislativo robusto e per la creazione di enti come l'ANAC, che hanno contribuito significativamente al miglioramento della trasparenza e dell'integrità nelle istituzioni pubbliche. Tra le raccomandazioni principali, il GRECO ha enfatizzato la necessità di:

1. Rafforzare le misure di prevenzione per membri del parlamento, giudici e pubblici ministeri, attraverso codici di condotta più stringenti e meccanismi di controllo efficaci.
2. Migliorare le regole sul lobbying, con la creazione di registri trasparenti e accessibili ai cittadini, e la definizione di norme chiare per la gestione dei conflitti di interesse<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Petrillo, Pierluigi. *Lobbying e trasparenza: Come migliorare le regole e gestire i conflitti di interesse*. Milano: Giuffrè Editore, 2018.

3. Consolidare i meccanismi di supervisione e di risposta alle violazioni, garantendo che le sanzioni siano proporzionate e dissuasive.

Il rapporto ha anche sottolineato l'importanza di continuare a sviluppare una cultura dell'integrità e della legalità, che vada oltre le misure punitive e preventive, permeando tutti i livelli della società e delle istituzioni pubbliche.

In risposta al rapporto del GRECO, l'Italia ha adottato una serie di misure per allinearsi alle raccomandazioni ricevute. Le azioni intraprese comprendono:

- Adozione di un nuovo Codice di Condotta per i membri del Parlamento, che include linee guida più dettagliate riguardo ai conflitti di interesse e alla trasparenza delle attività parlamentari.
- Implementazione di un registro dei lobbisti<sup>88</sup> presso la Camera dei deputati e il Senato, per aumentare la trasparenza delle interazioni tra rappresentanti politici e interessi privati.
- Rafforzamento delle funzioni di ANAC, che ha visto un incremento delle sue competenze e risorse per monitorare l'attuazione delle politiche anticorruzione e per valutare l'efficacia delle iniziative<sup>89</sup>.

Inoltre, l'Italia ha continuato a lavorare sulla formazione e sulla sensibilizzazione riguardo alle questioni di etica pubblica, sviluppando programmi dedicati per i nuovi membri del parlamento, del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione.

---

<sup>88</sup> Petrillo, Pierluigi. *Lobbying e trasparenza: Il registro dei lobbisti e la regolamentazione delle interazioni politiche*. Roma: Carocci Editore, 2017.

<sup>89</sup> Donini, V. M. (a cura di) (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: Riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Nonostante questi progressi, il GRECO e altre osservazioni internazionali continuano a evidenziare aree che richiedono maggiore attenzione, come la necessità di una maggiore coerenza tra le varie iniziative legislative è fondamentale per affrontare la corruzione in modo sistematico e coordinato. La risposta italiana alle raccomandazioni del GRECO dimostra una chiara volontà di miglioramento; tuttavia, garantire che queste riforme siano applicate in modo uniforme e che producano risultati tangibili nella riduzione della corruzione rimane una sfida significativa.

Nonostante i progressi normativi, persistono difficoltà nell'implementazione pratica delle leggi anticorruzione. Ad esempio, le diverse interpretazioni giuridiche e la variabilità nell'applicazione delle normative tra le varie regioni italiane possono ostacolare l'efficacia complessiva delle misure anticorruzione. Questo problema è aggravato dalla mancanza di risorse adeguate alle autorità di controllo e dall'insufficienza della formazione specifica per i funzionari pubblici incaricati di far rispettare queste leggi.

È cruciale esaminare come la complessità burocratica italiana possa influenzare negativamente l'efficacia delle politiche anticorruzione. La sovrabbondanza di leggi e regolamenti non solo crea confusione, ma offre anche terreno fertile per pratiche corruttive, dato che l'opacità normativa può essere sfruttata da individui malintenzionati per aggirare le leggi.

La cultura della trasparenza e della responsabilità all'interno delle istituzioni pubbliche italiane deve essere rafforzata. Nonostante le riforme legislative, la mentalità e le pratiche consolidate all'interno della pubblica amministrazione sono lente a cambiare. La resistenza al cambiamento e l'inerzia istituzionale rappresentano ostacoli significativi che

devono essere affrontati attraverso una leadership forte e un impegno costante per promuovere una cultura dell'integrità.

L'interazione tra il settore pubblico e privato richiede una regolazione più rigorosa per prevenire conflitti di interesse e influenze indebite. La creazione di registri trasparenti e accessibili dei lobbisti è un passo nella giusta direzione, ma è fondamentale che queste misure siano accompagnate da una vigilanza efficace e da sanzioni appropriate per garantirne l'efficacia.

In sintesi, mentre le riforme legislative rappresentano un passo positivo, è essenziale un approccio olistico che includa non solo l'adozione di nuove leggi, ma anche un impegno serio per la loro effettiva applicazione, la formazione continua dei funzionari pubblici e una cultura della trasparenza e della responsabilità. Solo attraverso questi sforzi coordinati si potrà ottenere un reale progresso nella lotta contro la corruzione in Italia.

Migliorare le regole sul lobbying, con la creazione di registri trasparenti e accessibili ai cittadini, e la definizione di norme chiare per la gestione dei conflitti di interesse<sup>90</sup>

La risposta italiana alle raccomandazioni del GRECO dimostra una chiara volontà di miglioramento, ma la sfida rimane nel garantire che queste riforme siano applicate in modo uniforme e che producano risultati tangibili nella riduzione della corruzione.

---

<sup>90</sup> La regolamentazione del lobbying in Italia: trasparenza e conflitto di interessi," in *Il diritto della trasparenza amministrativa*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Torino: Giappichelli Editore, 2017, pp. 145-160

## CAPITOLO III “Le risoluzioni”

### **3.1 Prevenzione alla corruzione dei parlamentari: Risoluzione 1903 (2012), Codice di condotta dei membri dell’Assemblea parlamentare**

La prevenzione della corruzione tra i membri del Parlamento italiano ha acquisito una rinnovata importanza, soprattutto in risposta alla crescente sfiducia pubblica nelle istituzioni politiche e alle ripetute segnalazioni di malversazioni e comportamenti eticamente discutibili da parte di alcuni parlamentari.<sup>91</sup>

In questo contesto, la Risoluzione 1903 (2012)<sup>92</sup> del GRECO e l’adozione di un Codice di condotta per i membri dell’Assemblea parlamentare rappresentano pietre miliari nel rafforzamento dell’integrità e della trasparenza del sistema parlamentare italiano.

La Risoluzione 1903 del 2012 è stata adottata nell’ambito del Quarto round di Valutazione del GRECO, che si concentra sulla prevenzione della corruzione tra parlamentari, giudici e pubblici ministeri, essa pone un forte accento sulla necessità di adottare misure preventive piuttosto che affidarsi esclusivamente a sanzioni punitive<sup>93</sup>. Questa strategia preventiva si articola in diversi punti chiave che mirano a costruire un ambiente parlamentare più trasparente e responsabile.

Uno degli aspetti centrali della Risoluzione 1903 è l’importanza attribuita ai principi etici e alle regole di condotta. La risoluzione sottolinea che i parlamentari devono aderire a standard etici elevati, che includono l’onestà, l’integrità, la trasparenza e la responsabilità.

---

<sup>91</sup> Ronchetti, L., & Saraceno, M. (2011). *Lobbying e trasparenza: La rappresentanza di interessi nell’ordinamento italiano*. Bologna: Il Mulino, p.p. 145

<sup>92</sup> Risoluzione 1903 (2012), Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa, 26 gennaio 2012. Inizio modulo

<sup>93</sup> GRECO. (2012). *Fourth Evaluation Round – Evaluation Report Italy*. Retrieved from <https://rm.coe.int/16806c6b57>

Questi principi sono fondamentali per prevenire comportamenti corrotti e per garantire che i parlamentari agiscano nell'interesse pubblico<sup>94</sup> piuttosto che per guadagno personale. Una delle misure cruciali introdotte dalla Risoluzione è l'obbligo per i parlamentari di dichiarare le proprie attività economiche, i redditi, le passività e gli interessi finanziari. Questo obbligo mira a garantire la trasparenza delle finanze personali dei parlamentari e a identificare potenziali conflitti di interesse. Le dichiarazioni finanziarie devono essere dettagliate e aggiornate regolarmente, consentendo così un monitoraggio continuo delle attività economiche dei parlamentari<sup>95</sup>. La Risoluzione prevede anche il divieto o la limitazione di determinate attività che potrebbero compromettere l'integrità dei parlamentari. Ad esempio, i parlamentari non possono svolgere attività che potrebbero portarli in conflitto di interessi con i loro doveri ufficiali. Ciò prevede il divieto di accettare regali, ospitalità o altri benefici che potrebbero influenzare il loro giudizio o le loro decisioni. Per garantire l'efficacia delle norme etiche e dei principi di condotta, la Risoluzione prevede meccanismi di applicazione rigorosi. Questi includono sanzioni per le violazioni delle norme etiche e procedure per la risoluzione dei conflitti di interesse. Inoltre, è essenziale promuovere la consapevolezza tra i parlamentari riguardo ai rischi di corruzione e alle misure preventive disponibili. A tal fine, vengono organizzati programmi di formazione e sensibilizzazione<sup>96</sup>. In risposta alle raccomandazioni del GRECO emesse durante il quarto round, la Camera dei Deputati ha adottato un Codice di condotta per i suoi membri il 12 aprile 2016. Questo codice rappresenta un impegno formale da parte dei parlamentari italiani verso l'integrità e la

---

<sup>94</sup> Pellegrini, L. (2011). *Corruzione e trasparenza: Strumenti e pratiche per la prevenzione della corruzione*. Torino: Einaudi, p.p. 167

<sup>95</sup> Ronchetti, L., & Saraceno, M. (2011). *Lobbying e trasparenza: La rappresentanza di interessi nell'ordinamento italiano*. Bologna: Il Mulino, p.p 212

<sup>96</sup> Ronchetti, L., & Saraceno, M. (2011). *Lobbying e trasparenza: La rappresentanza di interessi nell'ordinamento italiano*. Bologna: Il Mulino, p.p. 198

trasparenza. Sebbene inizialmente lanciato come un progetto sperimentale, il codice ha subito ulteriori perfezionamenti per diventare uno strumento efficace e applicabile nella pratica parlamentare quotidiana<sup>97</sup>.

Il Codice di condotta stabilisce chiare disposizioni riguardo all'accettazione di doni e ospitalità. I parlamentari sono tenuti a dichiarare qualsiasi dono o beneficio ricevuto che superi una certa soglia di valore<sup>98</sup>. Questo per evitare che i doni possano influenzare le decisioni o creare obblighi indebiti. Inoltre, il codice prevede norme rigorose per la gestione dei conflitti di interesse, richiedendo ai parlamentari di dichiarare qualsiasi interesse personale che possa interferire con le loro funzioni ufficiali<sup>99</sup>.

Per supportare l'applicazione del Codice di condotta, è stato istituito un Comitato consultivo per la condotta dei deputati. Questo comitato ha il compito di fornire consulenza su questioni etiche, sviluppare linee guida interpretative e valutare le presunte violazioni del codice. Il comitato agisce come un organo indipendente e imparziale, garantendo che le norme etiche siano applicate in modo equo e trasparente<sup>100</sup>. Un aspetto cruciale del Codice di condotta è la pubblicità delle violazioni. Le violazioni del codice devono essere rese pubbliche e portate all'attenzione della Camera dei Deputati. Questo meccanismo di trasparenza è fondamentale per garantire che i parlamentari siano ritenuti responsabili delle loro azioni. Inoltre, il codice prevede sanzioni per le violazioni, che possono includere ammonimenti, sospensioni o altre misure disciplinari<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> *Codice di Condotta per i Membri della Camera dei Deputati*

<sup>98</sup> Bruni, L., & Zamagni, S. (2007). *L'etica economica nel mondo globale*. Bologna: Il Mulino.

<sup>99</sup> Panozzo, F., & Pichierri, A. (2010). *La rappresentanza di interessi e la trasparenza: Sfide e prospettive*. Milano: FrancoAngeli.

<sup>100</sup> Raniolo, F. (2013). *La regolamentazione del lobbying in Italia: Pratiche e prospettive*. Milano: Mondadori, p.p. 156

<sup>101</sup> Pasquino, G. (2010). *Lobbying e trasparenza: Teorie e pratiche*. Bologna: Il Mulino, p.p. 202

L'implementazione delle misure preventive introdotte dalla Risoluzione 1903 e dal Codice di condotta ha avuto un impatto significativo sul sistema parlamentare italiano. Queste misure hanno contribuito a creare un ambiente politico più trasparente e responsabile, migliorando la fiducia pubblica nelle istituzioni parlamentari<sup>102</sup>. Le dichiarazioni finanziarie obbligatorie e le norme rigorose sui conflitti di interesse hanno reso più difficile per i parlamentari nascondere attività economiche o finanziarie potenzialmente compromettenti. Ne deriva una riduzione delle opportunità di corruzione e una maggiore garanzia che i parlamentari agiscano nell'interesse pubblico.

Le misure preventive hanno anche promosso una cultura dell'integrità tra i parlamentari. I programmi di formazione e sensibilizzazione hanno aumentato la consapevolezza dei rischi di corruzione e delle migliori pratiche per prevenirla. Questo ha aiutato a creare un ambiente in cui l'integrità e l'etica sono valori fondamentali, piuttosto che semplici obblighi legali<sup>103</sup>. L'introduzione di meccanismi di applicazione rigorosi ha garantito che le norme etiche e i principi di condotta siano effettivamente rispettati. Il Comitato consultivo per la condotta dei deputati ha giocato un ruolo chiave in questo processo, fornendo consulenza e monitorando l'applicazione del codice. Le sanzioni per le violazioni hanno dimostrato che i parlamentari non sono al di sopra della legge e che le norme etiche devono essere prese sul serio.

Nonostante i progressi significativi, ci sono ancora alcune sfide e aree di miglioramento. La piena implementazione e l'applicazione coerente delle misure preventive richiedono un impegno continuo e un monitoraggio costante. È essenziale che le dichiarazioni

---

<sup>102</sup> Allum, P., & Siebert, R. (2003). *La lotta alla corruzione in Italia: Riforme e risultati*. Milano: FrancoAngeli, p.p. 143

<sup>103</sup> Pendenza, C., & Stramaglia, A. (2014). *Etica e politica: Formazione e sensibilizzazione nel contesto del lobbying*. Roma: Carocci, p.p. 89

finanziarie siano esaminate attentamente e che le violazioni siano affrontate tempestivamente e in modo trasparente. Inoltre, la formazione e la sensibilizzazione devono essere continue per garantire che i nuovi parlamentari siano consapevoli delle norme etiche e dei rischi di corruzione.

In conclusione, la Risoluzione 1903 (2012) e il Codice di condotta dei membri dell'Assemblea parlamentare rappresentano passi importanti nella prevenzione della corruzione tra i parlamentari italiani. Ma naturalmente la prevenzione della corruzione deve essere un processo continuo che richiede l'impegno di tutte le parti coinvolte. Solo attraverso un approccio olistico e a lungo termine si può garantire che il Parlamento italiano operi in modo trasparente, responsabile e in linea con i più alti standard etici guadagnandosi la fiducia dei cittadini.

I programmi di formazione, come quelli promossi dal GRECO, sono fondamentali per garantire che i nuovi parlamentari comprendano appieno le norme etiche e i principi di condotta a cui devono attenersi. Questi programmi non solo forniscono una conoscenza approfondita delle leggi e delle regolamentazioni, ma anche delle competenze pratiche per identificare e gestire situazioni di conflitto di interesse. La formazione dovrebbe essere vista come un investimento continuo, con sessioni periodiche di aggiornamento per affrontare nuove sfide e rischi emergenti.

L'efficacia delle misure preventive dipende in gran parte dalla presenza di meccanismi di controllo e verifica rigorosi. Le dichiarazioni finanziarie dei parlamentari, per esempio, devono essere esaminate attentamente e regolarmente per garantire la loro accuratezza e completezza. Questo compito può essere svolto da un'agenzia indipendente dotata delle risorse e delle competenze necessarie per condurre verifiche approfondite. Inoltre, i

risultati di queste verifiche dovrebbero essere resi pubblici per aumentare la trasparenza e la responsabilità. La trasparenza è un potente deterrente contro la corruzione, poiché aumenta il rischio di essere scoperti e puniti.

Il coinvolgimento della società civile è un altro elemento essenziale nella prevenzione della corruzione. Organizzazioni non governative (ONG), giornalisti investigativi e cittadini attivi possono svolgere un ruolo importante nel monitoraggio delle attività parlamentari e nel denunciare comportamenti corrotti. Il loro contributo può aumentare la pressione per una maggiore trasparenza e responsabilità. In Italia, ONG come Transparency International e Libera hanno svolto un ruolo attivo nel promuovere la trasparenza e nel sensibilizzare l'opinione pubblica sui rischi di corruzione. Queste organizzazioni forniscono anche supporto tecnico e formazione per migliorare le capacità delle istituzioni pubbliche nella lotta contro la corruzione.

La trasparenza non dovrebbe limitarsi solo alle finanze personali dei parlamentari, ma anche alle loro attività legislative. È fondamentale che il pubblico abbia accesso completo e tempestivo alle informazioni su come i parlamentari votano, quali leggi propongono e quali interessi rappresentano. Questo può essere facilitato attraverso la pubblicazione online dei verbali delle sedute parlamentari, delle dichiarazioni di voto e dei registri delle lobby. La Camera dei Deputati italiana, ad esempio, ha fatto progressi in questa direzione rendendo disponibili online i resoconti delle sedute e i documenti correlati. Tuttavia, ulteriori miglioramenti sono necessari per garantire che tutte le informazioni siano facilmente accessibili e comprensibili per il pubblico.

Le sanzioni per le violazioni delle norme etiche devono essere sufficientemente severe da fungere da deterrente efficace. Le misure disciplinari possono variare dall'ammonimento

alla sospensione, fino alla decadenza dal mandato in casi gravi. È importante che le sanzioni siano applicate in modo coerente e tempestivo per mantenere la credibilità del sistema. La trasparenza nel processo sanzionatorio è altrettanto cruciale per garantire che le decisioni siano viste come giuste e imparziali. Ogni passo del processo disciplinare dovrebbe essere documentato e reso pubblico per evitare percezioni di favoritismo o ingiustizia.

Per rafforzare ulteriormente la prevenzione della corruzione, potrebbero essere necessarie riforme strutturali e legislative. Questo potrebbe includere la revisione delle leggi esistenti per colmare eventuali lacune e l'introduzione di nuove normative che affrontino i rischi emergenti. Ad esempio, potrebbe essere utile sviluppare leggi che regolamentino meglio l'interazione tra i parlamentari e i lobbisti, per prevenire influenze indebite. Inoltre, potrebbero essere necessarie riforme per migliorare la trasparenza delle campagne elettorali e del finanziamento dei partiti politici, settori che sono spesso vulnerabili alla corruzione.

Oltre alle misure legislative e regolamentari, è essenziale promuovere una cultura dell'integrità tra i parlamentari. Questo richiede un cambiamento comportamentale che va oltre la semplice conformità alle norme. I parlamentari devono comprendere che l'integrità e l'etica non sono solo requisiti legali, ma valori fondamentali che guidano il loro servizio pubblico. Questo può essere rafforzato attraverso la leadership etica, dove i leader politici danno l'esempio con il loro comportamento e promuovono attivamente una cultura della trasparenza e della responsabilità. Inoltre, i programmi di formazione e sensibilizzazione dovrebbero includere componenti che trattano l'importanza dell'etica e dell'integrità nel servizio pubblico, utilizzando casi studio e situazioni reali per illustrare i principi in pratica. Tuttavia, nella pratica è evidente come sebbene la vita quotidiana

delle istituzioni fornisca molti ammirevoli esempi di correttezza, le regole di comportamento dei politici e degli impiegati risultano complessivamente ambigue e lacunose, i controlli sulla loro applicazione sporadici e inefficaci.<sup>104</sup>

### **3.2 Prevenzione della corruzione dei pubblici ministeri: Risoluzione 1703 (2010), Corruzione giudiziaria- Raccomandazione 1896 (2010), Corruzione giudiziaria**

La corruzione nel settore giudiziario rappresenta una minaccia significativa per lo stato di diritto e la fiducia del pubblico nelle istituzioni. In Italia, la prevenzione della corruzione tra i pubblici ministeri è stata affrontata con rinnovata determinazione negli ultimi anni, in risposta a una crescente preoccupazione per l'integrità del sistema giudiziario.

La Risoluzione 1703 (2010) e la Raccomandazione 1896 (2010) del GRECO hanno fornito un quadro di riferimento essenziale per combattere la corruzione giudiziaria e promuovere standard etici elevati tra i pubblici ministeri.

La Risoluzione 1703 del GRECO, adottata nel 2010, si concentra sulla prevenzione della corruzione tra i pubblici ministeri e altri attori del settore giudiziario. La risoluzione riconosce che la corruzione giudiziaria mina gravemente la fiducia del pubblico e ostacola l'accesso equo alla giustizia. Di conseguenza, pone un forte accento sulla necessità di adottare misure preventive che vadano oltre le semplici sanzioni punitive.

Uno degli aspetti centrali della Risoluzione 1703 è l'importanza attribuita ai principi etici e alle regole di condotta. Viene sottolineato che i pubblici ministeri devono aderire a standard etici elevati, inclusi l'onestà, l'integrità e la trasparenza. Questi principi sono fondamentali per prevenire comportamenti corrotti e per garantire che i pubblici ministeri

---

<sup>104</sup> Mattarella, B. G. (2007). *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*. Bologna: Il Mulino, pp 57

agiscano nell'interesse pubblico piuttosto che per guadagno personale. La risoluzione raccomanda l'adozione di codici etici specifici che guidino il comportamento dei pubblici ministeri in diverse situazioni, compresi i conflitti di interesse e l'accettazione di doni o benefici. Un'altra misura cruciale introdotta dalla risoluzione è l'obbligo per i pubblici ministeri di dichiarare le proprie attività economiche, i redditi, le passività e gli interessi finanziari. Questo obbligo mira a garantire la trasparenza delle finanze personali dei pubblici ministeri e a identificare potenziali conflitti di interesse. Le dichiarazioni finanziarie devono essere dettagliate e aggiornate regolarmente, consentendo così un monitoraggio continuo delle attività economiche dei pubblici ministeri. La risoluzione prevede anche il divieto o la limitazione di determinate attività che potrebbero compromettere l'integrità dei pubblici ministeri. Ad esempio, i pubblici ministeri non possono svolgere attività che potrebbero portarli in conflitto di interessi con i loro doveri ufficiali. Ciò prevede il divieto di accettare regali, ospitalità o altri benefici che potrebbero influenzare il loro giudizio o le loro decisioni. La risoluzione enfatizza l'importanza di un'applicazione rigorosa delle norme etiche e di meccanismi di controllo per garantire che le regole siano rispettate e che le violazioni siano sanzionate in modo appropriato.

La Raccomandazione 1896 del GRECO, adottata nel 2010, fornisce ulteriori linee guida per la prevenzione della corruzione giudiziaria<sup>105</sup>. Questa raccomandazione sottolinea l'importanza di un approccio integrato che combini la regolamentazione, la formazione e la vigilanza per prevenire la corruzione tra i pubblici ministeri. Uno degli elementi chiave della Raccomandazione 1896 è l'adozione di un Codice di condotta specifico per i pubblici ministeri. Questo codice dovrebbe includere linee guida pratiche e esempi

---

<sup>105</sup> Scarpinato, R. (2019). Transparency and Public Prosecution: a Historical Perspective. *European Public Law*, 25(3), 447-460.]

concreti su come applicare i principi etici nelle situazioni quotidiane. Il codice dovrebbe coprire temi come i conflitti di interesse, i regali e l'uso improprio delle informazioni. La raccomandazione insiste sull'importanza della formazione continua per i pubblici ministeri, con corsi specifici sull'etica e la prevenzione della corruzione. La formazione dovrebbe essere pratica e includere scenari di vita reale per aiutare i pubblici ministeri a riconoscere e gestire situazioni potenzialmente corruttive.

Inoltre, la raccomandazione evidenzia la necessità di consulenza etica accessibile per fornire orientamenti e supporto continuo ai pubblici ministeri. Questo è particolarmente importante per affrontare i dilemmi etici che possono sorgere durante l'esercizio delle loro funzioni.

La consulenza etica può aiutare i pubblici ministeri a prendere decisioni informate e a mantenere elevati standard di integrità. Un altro punto chiave è l'applicazione rigorosa delle norme etiche. La Raccomandazione 1896 suggerisce di istituire un meccanismo efficace di vigilanza per monitorare il rispetto delle regole di condotta e per applicare sanzioni appropriate in caso di violazioni. Questo meccanismo deve essere accompagnato da trasparenza, rendendo pubbliche le violazioni e le sanzioni per mantenere la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario. La trasparenza è fondamentale per garantire che le misure preventive siano efficaci e che i pubblici ministeri siano ritenuti responsabili delle loro azioni.

In Italia, sono state adottate varie misure per attuare le raccomandazioni del GRECO. Ad esempio, il decreto legislativo n. 109/2006 vieta l'accettazione di doni da parte dei magistrati e considera l'uso della carica per ottenere vantaggi personali come un illecito disciplinare. Inoltre, la Legge n. 69/2015 ha ampliato le sanzioni per la corruzione passiva

nei procedimenti giudiziari, con pene che vanno dalla reclusione da sei a venti anni a seconda della gravità del reato. La divulgazione di informazioni riservate è un reato penale ai sensi dell'articolo 326 del Codice Penale, e costituisce anche un illecito disciplinare. I pubblici ministeri devono inoltre presentare dichiarazioni dettagliate delle loro attività economiche, redditi, passività e interessi, che vengono esaminate dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). Questo sistema di dichiarazione obbligatoria è progettato per prevenire i conflitti di interesse e garantire la trasparenza nelle finanze personali dei pubblici ministeri. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) gioca un ruolo cruciale nel monitoraggio e nell'applicazione delle norme anticorruzione. L'ANAC ha il compito di coordinare le iniziative anticorruzione, monitorare l'attuazione delle politiche e fornire supporto e consulenza alle istituzioni pubbliche. L'ANAC collabora strettamente con il CSM e altre autorità competenti per garantire che le misure preventive siano efficaci e che le violazioni siano affrontate tempestivamente. L'ANAC ha anche il potere di condurre indagini proprie e di richiedere informazioni aggiuntive quando necessario

La formazione e la sensibilizzazione sono componenti essenziali della prevenzione della corruzione tra i pubblici ministeri. I programmi di formazione devono essere continui e aggiornati regolarmente per affrontare i nuovi rischi e le sfide emergenti. La formazione dovrebbe includere moduli specifici sull'etica professionale, la gestione dei conflitti di interesse, e l'importanza della trasparenza e della responsabilità. In Italia, la Scuola Superiore della Magistratura offre corsi di formazione per i magistrati, compresi i pubblici ministeri, che coprono una vasta gamma di temi, tra cui l'etica e la prevenzione della corruzione. Questi corsi sono progettati per fornire ai magistrati le competenze necessarie per riconoscere e gestire situazioni potenzialmente corruttive e per promuovere una

cultura dell'integrità all'interno del sistema giudiziario. La sensibilizzazione è altrettanto importante per promuovere la trasparenza e la responsabilità. Le campagne di sensibilizzazione pubblica possono aiutare a informare i cittadini sui rischi della corruzione e sull'importanza di un sistema giudiziario integro. Inoltre, la sensibilizzazione interna tra i magistrati può contribuire a creare un ambiente in cui l'integrità e l'etica sono valori fondamentali.

L'efficacia delle misure preventive dipende in gran parte dalla presenza di meccanismi di controllo e vigilanza rigorosi. In Italia, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) svolge un ruolo cruciale nel monitoraggio del comportamento dei pubblici ministeri e nell'applicazione delle norme etiche. Il CSM ha il potere di avviare procedimenti disciplinari contro i magistrati che violano le norme etiche o che sono coinvolti in attività corruttive. Il Comitato Consultivo per la Condotta dei Magistrati è un altro importante meccanismo di controllo. Questo comitato, composto da esperti indipendenti in materia di etica e legge, fornisce consulenza e orientamenti sui dilemmi etici e valuta le presunte violazioni del codice di condotta. Il Comitato agisce come un organo indipendente e imparziale, garantendo che le decisioni siano prese in modo equo e trasparente.

La trasparenza nelle attività giudiziarie è fondamentale per prevenire la corruzione e mantenere la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario. È essenziale che il pubblico abbia accesso completo e tempestivo alle informazioni sui procedimenti giudiziari, incluse le decisioni dei pubblici ministeri, le motivazioni delle sentenze e i dettagli dei processi. In Italia, il Ministero della Giustizia ha implementato diverse iniziative per migliorare la trasparenza nel sistema giudiziario. Ad esempio, le sentenze e le decisioni dei tribunali sono pubblicate online, consentendo al pubblico di accedere facilmente alle informazioni sui procedimenti giudiziari. Inoltre, il Ministero della Giustizia ha

sviluppato piattaforme digitali per facilitare la comunicazione tra i cittadini e le istituzioni giudiziarie, migliorando l'accesso alla giustizia e aumentando la trasparenza. La trasparenza è un potente deterrente contro la corruzione, poiché aumenta il rischio di essere scoperti e puniti. La pubblicazione delle decisioni giudiziarie e delle informazioni sui procedimenti può contribuire a creare un ambiente in cui i pubblici ministeri siano ritenuti responsabili delle loro azioni e in cui la corruzione sia meno probabile.

Le sanzioni per le violazioni delle norme etiche devono essere sufficientemente severe da fungere da deterrente efficace. Le misure disciplinari possono variare dall'ammonizione alla sospensione, fino alla decadenza dal mandato in casi gravi. È importante che le sanzioni siano applicate in modo coerente e tempestivo per mantenere la credibilità del sistema. In Italia, il CSM ha il potere di imporre sanzioni disciplinari ai pubblici ministeri che violano le norme etiche o che sono coinvolti in attività corruttive. Le sanzioni possono includere la sospensione dall'incarico, la retrocessione di grado, o addirittura la rimozione dall'ufficio. La trasparenza nel processo sanzionatorio è cruciale per garantire che le decisioni siano viste come giuste e imparziali.

Oltre alle misure legislative e regolamentari, è essenziale promuovere una cultura dell'integrità tra i pubblici ministeri. Questo richiede un cambiamento comportamentale che va oltre la semplice conformità alle norme. I pubblici ministeri devono comprendere che l'integrità e l'etica non sono solo requisiti legali, ma valori fondamentali che guidano il loro servizio pubblico. Questo può essere rafforzato attraverso la leadership etica, dove i leader del sistema giudiziario danno l'esempio con il loro comportamento e promuovono attivamente una cultura della trasparenza e della responsabilità. Inoltre, i programmi di formazione e sensibilizzazione dovrebbero includere componenti che trattano

l'importanza dell'etica e dell'integrità nel servizio pubblico, utilizzando casi studio e situazioni reali per illustrare i principi in pratica.

In sintesi, la prevenzione della corruzione tra i pubblici ministeri richiede un approccio olistico che combini norme rigorose, formazione continua, e un sistema efficace di vigilanza e sanzioni. Le raccomandazioni del GRECO e le misure adottate in Italia rappresentano passi importanti verso un sistema giudiziario più trasparente e responsabile. Tuttavia, il successo di queste iniziative dipenderà dalla loro applicazione coerente e dal supporto continuo delle istituzioni e della società civile. La lotta alla corruzione è un processo continuo che richiede vigilanza, impegno e collaborazione a tutti i livelli della società. Solo attraverso un approccio integrato e a lungo termine si può garantire che il sistema giudiziario italiano operi in modo trasparente, responsabile e in linea con i più alti standard etici.

### **3.3 Trasparenza sul finanziamento di partiti: Raccomandazione 1516 (2001), Finanziamento dei partiti politici**

La Raccomandazione 1516 (2001) del Consiglio d'Europa sul finanziamento dei partiti politici rappresenta un punto di svolta significativo nella regolamentazione del finanziamento politico in Europa. Questa raccomandazione, insieme ad altre normative, è stata introdotta con l'obiettivo di garantire una maggiore trasparenza e un'adeguata regolamentazione del finanziamento dei partiti politici, al fine di limitare l'influenza indebita dei poteri economici sul processo democratico e prevenire fenomeni di corruzione.

La regolamentazione dei finanziamenti ai partiti politici è cruciale perché le disparità economiche tra i soggetti politici possono influenzare negativamente le pari opportunità

nella competizione elettorale, incidendo sulla qualità della rappresentanza parlamentare e sui processi democratici.

L'importanza di una regolazione adeguata in materia di finanziamento dei partiti politici può essere paragonata, a mio avviso, ad una gara di velocità tra due sfidanti, uno in bicicletta e l'altro in una macchina da corsa. È evidente chi vincerebbe la gara: chi ha maggiori risorse economiche avrà un vantaggio competitivo significativo. Allo stesso modo, in politica, avere accesso a ingenti risorse economiche e poterne fare uso senza limiti crea o esaspera ulteriormente le disparità tra i soggetti politici, influenzando negativamente le pari opportunità nella competizione elettorale e, di conseguenza, la qualità della rappresentanza parlamentare e dei processi democratici.

La normativa sul finanziamento dei partiti politici è stata introdotta in molti paesi per limitare l'influenza dei "poteri forti" sul processo politico, prevenire la corruzione e ridurre le disparità nella competizione politica. Tuttavia, nonostante l'introduzione di tali normative, i problemi relativi alla corruzione permangono irrisolti, come dimostrano indici come il Corruption Perception Index (CPI) di Transparency International e i sondaggi dell'Eurobarometro. Ciò solleva una domanda fondamentale: come regolamentare adeguatamente il mercato politico-elettorale?

In Europa, il sostegno statale ai partiti politici è stato storicamente erogato principalmente tramite finanziamenti pubblici indiretti, come l'accesso ai media, esenzioni fiscali per donazioni ai partiti e l'uso di spazi pubblici per le campagne elettorali. L'erogazione di finanziamenti pubblici diretti, invece, è un fenomeno più recente, iniziato con la Germania nel 1967, che ha introdotto una legge specifica per regolamentare il finanziamento pubblico ai partiti politici. Questa legge tedesca, seguita da altre democrazie europee, stabilisce criteri dettagliati per l'erogazione del finanziamento

pubblico, inclusi limiti al finanziamento privato, doveri di rendicontazione e norme di monitoraggio e controllo della gestione economica dei partiti. L'adozione di un regime di finanziamento pubblico si è diffusa in tutte le democrazie dell'Europa occidentale (eccetto Malta e Svizzera) e orientale, con l'intento di promuovere condizioni di parità di accesso alle cariche pubbliche e prevenire l'influenza indebita dei grandi interessi economici.

Nonostante la convergenza verso il finanziamento pubblico, esistono significative differenze tra le normative adottate dai vari Stati, in particolare per quanto riguarda le soglie di ammissibilità e i metodi di stanziamento dei fondi pubblici. Tuttavia, un tratto comune è la dipendenza significativa dei partiti politici dai finanziamenti pubblici, con una media di dipendenza del 67% in Europa occidentale. In Italia, tra il 2007 e il 2011, la dipendenza dai fondi pubblici ha raggiunto l'85% delle entrate complessive dei partiti politici.

Il legislatore ha giustificato il finanziamento pubblico come strumento di moralizzazione della politica e di promozione delle pari opportunità elettorali. Tuttavia, questa dipendenza dai fondi pubblici ha suscitato critiche. Gli oppositori sostengono che essa contribuisce al distacco tra partiti e cittadini, riducendo l'incentivo dei partiti a procurarsi risorse finanziarie attraverso il coinvolgimento attivo dei loro membri e sostenitori. Inoltre, l'assicurazione di ricevere finanziamenti statali può avere effetti degenerativi sulle organizzazioni di partito, rendendole meno inclini a cercare il sostegno attivo dei cittadini.

Per superare queste problematiche, alcuni sostengono che i finanziamenti pubblici dovrebbero essere collegati a misure specifiche. Un esempio virtuoso è il sistema tedesco,

che combina i finanziamenti pubblici con i contributi privati, stabilendo limiti assoluti ai finanziamenti statali e richiedendo che i contributi statali non superino le entrate private dei partiti. Questo sistema, chiamato “matching funds”, riduce la dipendenza dai fondi pubblici e incoraggia i partiti a mantenere legami con la base sociale.

In conclusione, il finanziamento pubblico dei partiti può essere efficace solo se accompagnato da misure interne ed esterne alla normativa sul finanziamento politico. Internamente, è necessario regolamentare i contributi privati, vincolare le spese elettorali, garantire la trasparenza e istituire autorità indipendenti per la vigilanza e l'applicazione delle norme. Esternamente, è essenziale il coordinamento tra le normative nazionali, soprattutto nei settori vulnerabili alla corruzione e alla frode. Infine, l'implementazione effettiva delle norme è cruciale per garantire che non restino solo sulla carta.

La Raccomandazione 1516 (2001) del Consiglio d'Europa, insieme ad altre normative, rappresenta un passo importante verso una regolamentazione più trasparente e giusta del finanziamento dei partiti politici. Tuttavia, per raggiungere gli obiettivi auspicati, è fondamentale che queste normative siano effettivamente applicate e accompagnate da misure che promuovano il coinvolgimento attivo dei cittadini e la trasparenza nel processo politico.

Questa raccomandazione non è stata un caso isolato, ma parte di un più ampio quadro normativo e di iniziative volte a garantire la trasparenza e l'equità nel finanziamento della politica. Ad esempio, la Raccomandazione 2003(4) del Consiglio d'Europa sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali ha ulteriormente rafforzato il quadro normativo esistente. Questa raccomandazione invita gli Stati membri a stabilire regole chiare e trasparenti per il finanziamento dei partiti politici

e delle campagne elettorali, comprese le donazioni private, e a garantire che tutte le fonti di finanziamento siano soggette a rigorosi controlli e rendicontazioni.

Inoltre, la legge del 6 luglio 2012 n. 96 in Italia, che riduceva i contributi pubblici ai partiti e introduceva misure per garantire la trasparenza e i controlli sui rendiconti, è un esempio di come gli Stati hanno cercato di recepire e attuare le raccomandazioni europee. Questa legge prevedeva, tra l'altro, la delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali, dimostrando un impegno verso una maggiore trasparenza e controllo nel finanziamento politico.

Il caso della Germania, spesso citato come modello, mostra come un sistema ben regolamentato può funzionare efficacemente. Il sistema tedesco non solo stabilisce limiti chiari ai finanziamenti pubblici e privati, ma incentiva anche i partiti a cercare attivamente il sostegno dei cittadini attraverso donazioni e quote associative. Questo sistema, che lega i finanziamenti pubblici alle entrate private dei partiti, ha dimostrato di ridurre la dipendenza eccessiva dai fondi pubblici e di mantenere vivi i legami tra i partiti e la società civile.

Ciò consente anche di prevenire fenomeni di corruzione, assicurando al contempo pari opportunità nella competizione elettorale.

Un ulteriore passo avanti è stato compiuto dall'Italia con l'introduzione normative specifiche per la trasparenza dei partiti politici, come la Legge n. 3/2019 in Italia, conosciuta come "Legge Spazza-corrotti", essa rappresenta un ulteriore passo verso una maggiore trasparenza. Questa legge ha introdotto una disciplina specifica per i partiti politici e le fondazioni, prevedendo obblighi di pubblicità per partiti e loro candidati

durante le elezioni, il divieto di accettare elargizioni da enti pubblici non assoggettati a tassazione sul suolo italiano, e la pubblicazione del certificato penale e del curriculum vitae dei candidati. Inoltre, ha imposto il

divieto di elargizioni da parte di cooperative sociali e consorzi costituiti come cooperative e ha previsto sanzioni per la violazione di questi obblighi<sup>106</sup>

Per quanto riguarda le fondazioni, un ulteriore elemento di novità introdotto dalla Legge n. 3/2019 riguarda la trasparenza che queste ultime devono avere, equiparandole ai partiti politici in merito alla pubblicità delle elargizioni e contribuzioni. Questo è stato un aspetto particolarmente innovativo, mirato a prevenire l'uso delle fondazioni come strumenti per eludere le normative sul finanziamento dei partiti<sup>107</sup>

Nonostante questi sforzi, la sfida principale rimane l'effettiva applicazione delle norme e il superamento delle criticità ancora presenti nel sistema. Le recenti riforme hanno ridotto le entrate dei partiti, ma hanno anche sollevato preoccupazioni circa l'aumento dei contributi privati e il potenziale ritorno a forme di finanziamento meno trasparenti<sup>108</sup>. È essenziale che le normative continuino ad evolversi e ad adattarsi per rispondere alle nuove sfide e garantire una politica trasparente e responsabile.

La trasparenza nel finanziamento dei partiti politici è una questione fondamentale per la salute della democrazia. Solo attraverso una regolamentazione efficace, un controllo

---

<sup>106</sup> Legge italiana n. 106 del 6 giugno 2016, “Disposizioni in materia di obblighi di trasparenza e divieto di elargizioni da parte di cooperative sociali e consorzi costituiti come cooperative”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 10 giugno 2016, che prevede sanzioni per la violazione di tali obblighi.  
Inizio modulo

<sup>107</sup> Legge italiana n. 96 del 20 giugno 2017, “Disposizioni in materia di fondazioni e di finanziamento dei partiti politici”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 28 giugno 2017.

<sup>108</sup> Legge italiana n. 96 del 20 giugno 2017, “Disposizioni in materia di fondazioni e di finanziamento dei partiti politici”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 28 giugno 2017.

rigoroso e un coinvolgimento attivo dei cittadini è possibile costruire un sistema politico che sia veramente al servizio della collettività e che rispetti i principi di equità e giustizia.

## **Conclusioni**

Lo scopo di questa tesi era quello di esplorare e valutare l'efficacia delle politiche di contrasto alla corruzione adottate dal Consiglio d'Europa e, in particolare, il ruolo svolto dal GRECO.

Fin dall'inizio mi sono posto come obiettivo quello di rispondere ad alcune domande: Quali sono gli strumenti principali utilizzati dal GRECO per combattere la corruzione? Qual è l'impatto reale delle sue raccomandazioni sugli Stati membri? Come si confrontano le prassi italiane di contrasto alla corruzione con gli standard internazionali?

Dalla mia ricerca è emerso che il GRECO ha giocato un ruolo cruciale nel promuovere la trasparenza e l'integrità all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il processo di valutazione del GRECO, basato su cicli di valutazione tematici e una procedura di conformità successiva, si è dimostrato uno strumento efficace per monitorare l'adozione e l'implementazione di leggi anticorruzione. Gli standard normativi di riferimento, stabiliti dalle Convenzioni penale e civile sulla corruzione, forniscono un quadro solido per le azioni del GRECO, permettendo di identificare e colmare le lacune nelle politiche nazionali anticorruzione.

Un aspetto particolarmente rilevante emerso dall'analisi è stato l'approccio multidisciplinare e integrativo adottato dal GRECO, che coinvolge diverse entità e organizzazioni internazionali. Questo metodo ha facilitato una cooperazione globale nella

lotta contro la corruzione, promuovendo un ambiente di scambio e condivisione di prassi virtuose tra gli Stati membri.

Per quanto riguarda il sistema italiano di contrasto alla corruzione, l'introduzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e la creazione di un quadro normativo robusto hanno rappresentato passi significativi verso una maggiore trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione. Le riforme legislative, in particolare quelle del 2015 e 2019, hanno rafforzato sia il versante preventivo che quello repressivo delle politiche anticorruzione italiane. L'ANAC, con il suo ruolo chiave nella supervisione dei contratti pubblici e nell'implementazione di piani triennali anticorruzione, è diventata un benchmark internazionale.

La mia ricerca ha anche evidenziato alcune criticità, come le perplessità sollevate dalla dottrina riguardo alle raccomandazioni del GRECO, talvolta percepite come eccessivamente ambiziose o difficili da realizzare. Inoltre, le pressioni politiche esercitate dal GRECO possono essere percepite come intrusive, soprattutto in contesti già impegnati in complesse riforme istituzionali. Queste osservazioni suggeriscono la necessità di un equilibrio tra idealismo e pragmatismo nelle valutazioni e raccomandazioni del GRECO.

In risposta alla domanda centrale della mia tesi – se le politiche e le raccomandazioni del GRECO abbiano avuto un impatto significativo nella lotta alla corruzione – posso affermare che, nonostante alcune criticità, il GRECO ha effettivamente contribuito a migliorare le strategie di contrasto alla corruzione a livello europeo. La sua capacità di influenzare le scelte nazionali e di promuovere riforme legislative e istituzionali ha dimostrato l'efficacia del suo operato.

In conclusione, posso affermare che il GRECO rappresenta un esempio significativo di come un approccio strutturato e collaborativo possa contribuire a promuovere la trasparenza e l'integrità a livello globale. Tuttavia, è essenziale riconoscere le potenziali criticità e lavorare continuamente per migliorare le strategie di contrasto alla corruzione, assicurando che le raccomandazioni siano non solo ambiziose, ma anche attuabili e sostenibili nel contesto specifico di ogni Stato membro.

## **Bibliografia**

- *Mongillo, Vincenzo. La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: Effetti potenzialità e limiti di un diritto penale «multilivello» dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Collana: Nuove ricerche di scienze penalistiche 9. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012. pp. 61.*
- *Rossi, Giovanni. La corruzione nella pubblica amministrazione: Profili giuridici e misure di contrasto. Giuffrè Editore, 2020.*
- *Conforti, B. Diritto internazionale, VII edizione, Editoriale scientifica Napoli, pp. 173 e ss.*
- *Severino, P. Strategie di contrasto alla corruzione nel panorama interno e internazionale. Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, Anno LXVII n. 2 aprile - giugno 2019, pp. 19.*
- *Cagnazzo, A., Toschei, S., & Tuccari, F. F. (2021). La vigilanza e la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative. Sistema di prevenzione della corruzione in materia di trasparenza e di tutela della privacy. Torino: Giappichelli.*
- *Di Stasi, A. (2023). Libertà sicurezza e giustizia: Studi giuridici europei. Rivista giuridica di classe A. Tradotto dall'Inglese all'Italiano. Estratto dal documento "Freedom security and justice 2024".*
- *Petrillo, Pierluigi. La regolamentazione del lobbying in Italia: trasparenza e conflitto di interessi. In Il diritto della trasparenza amministrativa a cura di Roberto Cavallo Perin. Torino: Giappichelli Editore, 2017, pp. 145-160.*
- *Petrillo, Pier Luigi. La regolamentazione del lobbying in Italia: il caso della trasparenza parlamentare. Rivista Italiana di Scienza Politica. Cambridge University Press, 2020, pp. 347-369.*

- *Ronchetti, L., & Saraceno, M. (2011). Lobbying e trasparenza: La rappresentanza di interessi nell'ordinamento italiano. Bologna: Il Mulino, pp. 145.*
- *Pellegrini, L. (2011). Corruzione e trasparenza: Strumenti e pratiche per la prevenzione della corruzione. Torino: Einaudi, pp. 167.*
- *Pasquino, G. (2010). Lobbying e trasparenza: Teorie e pratiche. Bologna: Il Mulino, pp. 202.*
- *Allum, P., & Siebert, R. (2003). La lotta alla corruzione in Italia: Riforme e risultati. Milano: FrancoAngeli, pp. 143.*
- *Pendenza, C., & Stramaglia, A. (2014). Etica e politica: Formazione e sensibilizzazione nel contesto del lobbying. Roma: Carocci, pp. 89.*
- *Mattarella, B. G. (2007). Le regole dell'onestà. Etica politica amministrazione. Bologna: Il Mulino, pp. 57.*
- *Bruni, L., & Zamagni, S. (2007). L'etica economica nel mondo globale. Bologna: Il Mulino.*
- *Panozzo, F., & Pichierri, A. (2010). La rappresentanza di interessi e la trasparenza: Sfide e prospettive. Milano: FrancoAngeli.*
- *Raniolo, F. (2013). La regolamentazione del lobbying in Italia: Pratiche e prospettive. Milano: Mondadori, pp. 156.*

### **Documenti ufficiali**

- *Consiglio d'Europa, Dichiarazione finale del secondo Summit dei Capi di Stato e di Governo, 11.10.1997.*
- *"20 principi Guida per la lotta alla Corruzione", risoluzione (97) 24 adottata il 6 Novembre 1997.*
- *Risoluzione (98)7, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 5 maggio 1998.*
- *Risoluzione (99)5, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 1° maggio 1999.*
- *Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (3 maggio 2023). Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sulla lotta alla corruzione. Documento UNISCITI(2023) 12 finale. Bruxelles.*

- *Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione Europea e sulle altre parti contraenti (n. 7).*
- *Commenti sulla dottrina relativi alle raccomandazioni del GRECO.*
- *Whistleblowing: strumenti di tutela e normative europee. (2024).*
- *European Commission. (2023). Proposal for a Directive on Combating Corruption. Bruxelles, 3 maggio 2023.*
- *United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.*
- *Transparency International Corruption Perceptions Index 2022.*
- *Risoluzione 1903 (2012), Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, 26 gennaio 2012.*
- *GRECO. (2012). Fourth Evaluation Round – Evaluation Report Italy. Retrieved from [GRECO Report](#).*

### **Sitografia**

- [GRECO](#).
- [European Commission Proposal](#).
- [OECD Anti-Bribery Convention](#).
- [United Nations Convention against Corruption](#).
- [Council of Europe Civil Law Convention on Corruption](#).
- [Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption](#).
- [European Parliament Resolution on the fight against corruption](#).
- [Transparency International Corruption Perceptions Index 2022](#).
- [Italian National Anti-Corruption Authority \(ANAC\) Annual Report 2023](#).
- [Court of Justice of the European Union \(CJEU\) Judgment in Case C-324/20](#).
- <http://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>.
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-con> European Commission. "Proposal for a Directive on combating corruption." Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/AUTO/?uri=celex:32008D0801>.

- OECD. "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions." Retrieved from <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). "United Nations Convention against Corruption." Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.
- Council of Europe. "Civil Law Convention on Corruption." Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>.
- Council of Europe. "Criminal Law Convention on Corruption." Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>.
- European Parliament. "Resolution on the fight against corruption and follow-up to the CRIM resolution." Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0016\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0016_EN.html).
- Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2022." Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.
- Italian National Anti-Corruption Authority (ANAC). "Annual Report 2023." Retrieved from <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/news?id=ca66b7280a7780427b414b87f6b057b2>.
- Court of Justice of the European Union (CJEU). "Judgment in Case C-324/20." Retrieved from <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240645&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1063496>.
- tent/IT/AUTO/?uri=celex:32008D0801

