



**Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia,
sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la
corruzione – COM (2023) 234 del 3.5.2023
presso la XIV° Commissione – Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati**

Camera dei deputati, 18 luglio 2023

Premessa: l'opportunità e l'importanza di una direttiva europea sulla lotta contro la corruzione.

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai componenti della XIV° Commissione della Camera dei deputati per avere deciso di audire l'Autorità rispetto ad una proposta di direttiva che si ritiene di estrema importanza, per le ragioni che saranno di seguito sinteticamente esposte.

In primo luogo, si condivide e si apprezza la scelta della Commissione europea di intervenire su una materia tanto complessa e rilevante. La corruzione, infatti, come risulta da numerose stime, **comporta danni materiali ingentissimi**, nella misura in cui provoca spreco di risorse pubbliche, ostacola la crescita economica e compromette l'efficacia delle politiche dei Governi. La corruzione stessa, inoltre, **pregiudica la coesione sociale**, aggravando le sperequazioni e le prevaricazioni, e **mina in profondità la fiducia nelle istituzioni pubbliche**.

Pertanto, intervenire sul tema della lotta alla corruzione, potenziando gli strumenti di prevenzione e di repressione, costituisce una **scelta conveniente per tutti i Paesi dell'Unione europea**, e quindi anche per l'Italia, **dal punto di vista economico e sociale, nonché nell'ottica della fiducia nelle istituzioni**. In particolare, disporre di una regolamentazione puntuale ed efficace in materia a livello europeo, da applicare in modo mirato e selettivo, riducendo frodi, sprechi e iniquità, fa guadagnare efficienza e produce benefici materiali diretti, più ingenti di una manovra economica. Senza gravare sul debito, crea capitale sociale, solidarietà e coesione, quindi **valore pubblico** e, in ultima istanza, miglioramento della qualità della vita e del benessere collettivo.

In secondo luogo, è rilevante che **la proposta di direttiva**, in coerenza con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (**UNCAC**), adottate dall'Assemblea generale dell'ONU a Mérida il 31 ottobre del 2003¹, dedichi **un'ampia sezione alla prevenzione della corruzione**; un ambito di attività nel quale l'Italia risulta aver già conseguito progressi di tale portata da poter autorevolmente proporsi come modello per i partners europei.

Occorre, inoltre, evidenziare che la corruzione, nelle sue forme più sofisticate, non conosce confini e sarebbe, quindi, riduttivo pensare di poter contrastare un fenomeno così complesso e articolato,

¹ La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, o Convenzione di Merida, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005 ed è stata ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116.



anche per le rilevanti implicazioni internazionali, in una prospettiva esclusivamente nazionale. In considerazione della **trasversalità** della corruzione e della **fluidità** delle pratiche corruttive, la **cooperazione transnazionale**, particolarmente in ambito Ue, rappresenta un obiettivo non procrastinabile.

Infine, la proposta di direttiva in esame è fondamentale anche per la stessa Unione Europea, sia perché essa, attraverso il testo in esame, si adegua, recepisce e fa suoi gli impegni che già vincolano gli Stati membri, in virtù degli obblighi da questi singolarmente assunti in sede internazionale, sia perché disporre di una regolamentazione adeguata e moderna in materia di contrasto alla corruzione costituisce un fattore di attrazione degli investimenti strategici e accresce la competitività dell'Europa rispetto alle altre aree economiche del Pianeta.

Dal punto di vista dell'Italia, infine, è **di interesse nazionale rafforzare e potenziare il quadro giuridico eurounitario in materia di strumenti di prevenzione della corruzione**, dal momento che il nostro Paese non solo è già sostanzialmente allineato a quanto la Commissione europea richiede con la proposta di direttiva in argomento, ma costituisce addirittura uno dei modelli principali che la Commissione stessa ha preso in considerazione nel redigere il testo.

Pertanto, se, con riferimento alla sezione strettamente repressiva e penalistica delle disposizioni in esame, è ammissibile nutrire qualche perplessità su alcune norme proposte dalla Commissione – come da più parti è stato evidenziato –, diversamente, **in relazione alle misure di prevenzione del fenomeno corruttivo nelle sue molteplici articolazioni, è di primario interesse per l'Italia adoperarsi per il successo dell'iniziativa**, stante il valore paradigmatico dell'esperienza che il nostro Paese ha già maturato in materia, in considerazione della varietà e dell'ampiezza delle misure già introdotte e collaudate, in virtù delle quali esso può dirsi **non solo pienamente adempiente rispetto agli obblighi previsti dalla direttiva, ma addirittura all'avanguardia sotto molteplici profili**.

L'Italia, infatti, avendo da tempo provveduto all'adeguamento della normativa nazionale agli obblighi internazionali e potendosi proporre, in ragione della propria esperienza nel settore del contrasto alla corruzione, come **promotrice di best practices a livello europeo**, viene a trovarsi in **una posizione di indubbio vantaggio rispetto agli altri Stati membri dell'Unione**, al punto che la direttiva in esame costituisce un'importante occasione per promuovere e valorizzare il modello italiano in sede europea.

Tra i fattori che consentono al modello italiano di assumere un valore paradigmatico nel panorama delle diverse esperienze europee, deve anche annoverarsi **l'intensa attività svolta da ANAC a livello internazionale** – come sarà meglio precisato nel seguito del presente documento – in particolare nell'ambito dei programmi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE-OECD), delle attività dell'Anti-Corruption Working Group del G20, del Groupe d'États contre la corruption (GRECO), istituito in seno al Consiglio d'Europa, nonché attraverso molteplici forme di accordi bilaterali e iniziative di *twinning*. In considerazione di ciò e delle numerose attività svolte anche da altri soggetti istituzionali del nostro Paese in diverse aree del Pianeta – a titolo esemplificativo, si menzionano l'America Latina e i Paesi dell'area balcanica che aspirano ad entrare nell'Unione Europea – l'Italia si propone realmente come un **modello di diplomazia giuridica**.

Ciò premesso, nel seguito del documento, nell'esaminare e commentare le singole disposizioni della proposta di direttiva, ci si soffermerà, in particolare, sulle norme relative agli strumenti di prevenzione, dedicando pochi cenni – per quanto concerne la sezione penalistica – alle sole fattispecie criminose



che si avvicinano maggiormente all'ambito di attività e alle competenze di ANAC e concentrandosi, altresì, su ulteriori specifici aspetti di interesse, quali la previsione dell'istituzione di una Rete Ue contro la corruzione e la valorizzazione delle raccolte di dati.

1. La base giuridica e il rispetto del principio di sussidiarietà.

La Commissione Europea, nel presentare le ragioni della proposta di direttiva in esame, ha premesso come gli strumenti normativi sinora adottati – la **decisione quadro 2003/568/GAI sulla corruzione nel settore privato**, la **Convenzione del 1997 sulla lotta alla corruzione dei funzionari dell'UE o degli Stati membri dell'UE** e la **Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE** – non siano risultati completi e le norme esistenti negli Stati membri debbano essere ulteriormente sviluppate per garantire una risposta più coerente ed efficace nell'Unione.

La proposta normativa in argomento si pone, pertanto, come obiettivo quello di garantire uniformità nella legislazione sulle forme di corruzione, affinché determinate fattispecie siano considerate reati in tutti gli Stati membri e gli stessi siano puniti con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Infatti, la già richiamata fluidità delle pratiche corruttive, unitamente al carattere transnazionale delle forme più evolute di corruzione, impongono un'azione di contrasto che preveda risposte necessariamente sovranazionali.

Tanto premesso, si ritiene che, senza dubbio, all'Unione sia attribuita la competenza a legiferare in materia di corruzione in virtù dell'applicazione del principio di attribuzione previsto dall'art. 5 del TUE, secondo cui l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.

Sotto tale profilo, la Commissione ha correttamente individuato le basi giuridiche dell'atto nell'**articolo 83, paragrafi 1 e 2, e nell'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), del TFUE**.

In particolare, l'art. 83, paragrafo 1, che elenca, in via tassativa, i settori di competenza, tra i quali rientra appunto la corruzione, consente all'Unione di intervenire in materia mediante direttive, dettando le norme minime comuni per i reati a carattere transnazionale. Si ricorda, a tale proposito, che, a seguito del **Trattato di Lisbona**, sono stati ridisegnati i contorni di competenza dell'Unione in materia penale, sia in campo sostanziale che processuale.

Come base giuridica della proposta di direttiva, in relazione alle disposizioni concernenti gli strumenti preventivi, avrebbe potuto essere richiamato anche **l'articolo 84 del TFUE**, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, di stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità.

La proposta in esame, trovandosi a legiferare rispetto ad una competenza legislativa non esclusiva, deve, altresì, rispettare i **principi di sussidiarietà e proporzionalità**.

Secondo il principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di



Unione; mentre, in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Si ritiene, pertanto, che, secondo quanto premesso, l'atto in esame si muova coerentemente rispetto ai principi su esposti: si ritiene, infatti, che **l'intervento della UE per la lotta alla corruzione produca certamente un valore aggiunto non percorribile esclusivamente dalle politiche repressive dei singoli Stati**; è necessario avvicinare il diritto penale degli Stati membri, contribuendo a creare condizioni di parità, oltre a un maggior coordinamento, tra gli Stati stessi.

Inoltre, la scelta di intervenire mediante **lo strumento della direttiva** consente di conseguire una attenuazione delle maggiori divergenze tra le diverse discipline penalistiche dei Paesi dell'Unione – vincolando nell'obiettivo gli Stati membri – pur lasciando la necessaria discrezionalità normativa sulle modalità di adeguamento.

In questi termini si sono già espressi con favore altri Stati dell'Unione, come Portogallo e Irlanda, che, nell'esaminare l'atto in oggetto ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, ne hanno confermato il rispetto.

2. Oggetto, ambito di applicazione e definizioni.

L'articolo 1 indica l'oggetto e l'ambito di applicazione della proposta di direttiva in esame, individuandone la finalità, in particolare, nella **fissazione di norme minime in merito alla definizione dei reati di corruzione e delle relative sanzioni**, nonché di **misure volte a migliorare la prevenzione e il contrasto della corruzione**.

La direttiva, pertanto, nel prevedere strumenti di contrasto alla corruzione non solo repressivi, ma anche preventivi, presenta la rilevante novità di introdurre un **sistema europeo di prevenzione del fenomeno corruttivo**.

Nell'esprimere, in via generale, apprezzamento per il tentativo di delineare una disciplina anticorruzione coerente con il *corpus* complessivo del diritto euro-unitario, deve farsi menzione, con particolare riferimento all'articolo 2, dell'approccio seguito dalla Commissione nel redigere le **definizioni applicabili alla normativa di settore**.

Nel dettaglio, si evidenzia come la definizione di **"beni"** accolta nel testo renda omogenea la nozione di beni da applicarsi ai reati di corruzione (cfr. articoli 7-13 della proposta di direttiva in esame) alla nozione già presente nel *corpus* del diritto dell'Unione, con particolare riferimento alla direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio e alla direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

L'applicazione, nell'ambito della normativa anticorruzione, della medesima definizione di beni già impiegata nel settore della lotta al riciclaggio costituisce un **significativo passo avanti verso l'individuazione di standard comuni** e il conseguente **superamento delle divergenze tra normative di settore**, anche in considerazione dell'intrinseca connessione che sussiste tra corruzione e riciclaggio.



3. Le misure di prevenzione della corruzione.

L'articolo 3 della proposta di direttiva in esame, fondandosi sul presupposto che la lotta alla corruzione deve necessariamente svolgersi anche in una prospettiva di prevenzione, impegna gli Stati membri a prevedere una pluralità di strumenti preventivi, sostanzialmente riconducibili alle tipologie di seguito indicate:

- a) misure volte a **sensibilizzare l'opinione pubblica** sugli effetti nocivi della corruzione, come campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione;
- b) misure volte ad **assicurare il massimo livello di trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione e nel processo decisionale pubblico**;
- c) strumenti di prevenzione quali il **libero accesso** alle informazioni di interesse pubblico, norme efficaci **sulla dichiarazione e sulla gestione dei conflitti di interessi** nel settore pubblico e sulla dichiarazione e sulla verifica della **situazione patrimoniale dei funzionari pubblici**, norme efficaci che disciplinino **l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico**;
- d) misure globali idonee a prevenire la corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato, adattate ai **rischi specifici dei diversi ambiti di attività**.

La norma prevede, altresì, che gli Stati membri procedano a **valutazioni periodiche** per individuare i settori più esposti al rischio di corruzione e che, a seguito di tali valutazioni, organizzino azioni di sensibilizzazione adeguate alle specificità dei settori individuati, predispongano piani per affrontare i principali rischi nei settori medesimi e adottino misure per promuovere la partecipazione della società civile, delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni locali alle attività anticorruzione.

Le richiamate disposizioni relative alle misure preventive offrono al nostro Paese **l'opportunità di contribuire alla costruzione del sistema di prevenzione della corruzione a livello europeo**, valorizzando le peculiarità del sistema italiano in materia, riconosciute a livello internazionale come buone prassi.

Si evidenzia, in particolare, l'importanza delle misure di **trasparenza**, della **sensibilizzazione dell'opinione pubblica**, anche attraverso programmi di istruzione e ricerca, in sinergia con la società civile, **la valutazione dei rischi di corruzione a livello settoriale**: tutti temi sui quali la legislazione italiana è all'avanguardia e può contare su una consolidata esperienza maturata da ANAC, in sinergia con le analoghe istituzioni degli altri Paesi europei.

Nell'ambito della prevenzione della corruzione, infatti, numerosi sono gli strumenti normativi che risultano già a pieno regime nel nostro ordinamento.

Come noto, la lotta alla corruzione in chiave preventiva ha avuto una decisiva svolta nel nostro Paese con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (nota come "Legge Severino") ed i relativi decreti attuativi - come modificata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, - che, in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione di Mérida ha individuato, in ambito nazionale, **l'Autorità nazionale anticorruzione** quale organismo responsabile a svolgere *"attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

In particolare, da dieci anni a questa parte, ANAC, attraverso il **Piano Nazionale Anticorruzione**, fornisce alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici uno strumento di supporto duttile e aggiornato (il Piano ha valenza triennale e viene aggiornato annualmente), per la predisposizione di misure adeguate a identificare, prevenire e combattere i rischi corruttivi nella PA.

Tali misure - che le singole amministrazioni devono individuare in un proprio strumento di programmazione (il PTPC, oggi sostituito del PIAO) - vengono elaborate previa analisi della specifica attività di ogni ente e del peculiare contesto in cui opera e, dunque, dell'entità del rischio cui ogni ente è sottoposto.

Una delle peculiarità del modello italiano di anticorruzione e della conseguente missione dell'Autorità è la **stretta interconnessione tra la prevenzione della corruzione e la vigilanza sugli appalti pubblici**. Tale impostazione è stata valorizzata nel PNA 2022/2024 che ha dedicato la Parte Speciale proprio all'applicazione dei vari istituti di prevenzione della corruzione ai contratti pubblici, con particolare riferimento alla disciplina derogatoria introdotta dal legislatore per semplificare e velocizzare gli affidamenti, soprattutto quelli finanziati con le risorse del PNRR.

Tra i principali strumenti di prevenzione, si menzionano le **misure di trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni**, come disciplinate dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, (*"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*) che affida ad ANAC l'attività di vigilanza.

In tale ambito, un cenno merita l'ambizioso progetto che ANAC sta recentemente sviluppando attraverso l'implementazione della **Piattaforma Unica della Trasparenza**, un sistema centralizzato di raccolta di dati e documenti per i quali il d.lgs. n. 33/2013 prevede specifici obblighi a carico delle pubbliche amministrazioni, idoneo alla semplificazione degli oneri informativi e della fruizione dei dati stessi, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse.

Con particolare riferimento al settore dei contratti pubblici è, invece, pienamente operativa la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**, concepita come strumento di trasparenza e presidio anticorruzione, prima ancora che come veicolo di innovazione e dematerializzazione dei processi e rispetto alla quale ANAC ha assunto un rilevante impegno sul versante della completa digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici.

Di particolare rilievo ai fini della trasparenza e della prevenzione della corruzione è la **disciplina relativa alla dichiarazione e gestione dei conflitti di interessi**, che annovera diverse disposizioni nel nostro ordinamento, tra cui quelle in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi pubblici, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, emanato anch'esso in attuazione della legge Severino.

Particolari disposizioni sono previste con riferimento alle ipotesi di conflitto di interesse in sede di partecipazione alle gare di appalto; in merito occorre ricordare che, durante l'iter di approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36/2023, anche grazie all'intervento delle competenti



Commissioni parlamentari, è stata ripristinata nel testo in vigore la norma – soppressa nelle prime stesure – che fa obbligo alle stazioni appaltanti di adottare **misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere le ipotesi di conflitto di interesse nell’ambito delle procedure di gare e di esecuzione dei contratti.**

Permangono, tuttavia, **numerose lacune e criticità nella disciplina generale sui conflitti di interessi**, cui sta cercando di porre rimedio, con riferimento ai titolari delle cariche di Governo, una proposta di legge attualmente all’esame della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (A.C. 304), sulla quale l’Autorità ha avuto modo di esprimere apprezzamento e formulare alcune osservazioni nel corso di una recente audizione².

In merito alla previsione di norme efficaci che disciplinino **l’interazione tra il settore privato e il settore pubblico** e la prevenzione della corruzione tra i funzionari titolari di poteri autoritativi o negoziali, si anticipa che è imminente l’emanazione, da parte dell’Autorità, di Linee Guida per supportare le amministrazioni nell’applicazione della discussa norma sul divieto di ***pantouflage***, pure introdotta dalla legge Severino, all’articolo 53, comma 16-*ter* del d.lgs. n. 165/2001.

In merito alla disposizione che prevede che gli Stati membri procedano a **valutazioni periodiche per individuare i settori più esposti al rischio di corruzione**, tale norma affronta un aspetto essenziale: se è vero che, come sostiene l’economista Peter Drucker, *“non si può gestire ciò che non si può misurare”*, anche per il contrasto al fenomeno corruttivo, occorre conoscerlo e anche misurarlo.

Ai fini della predisposizione di un adeguato sistema preventivo, è necessario che gli Stati membri si dotino di un **solido processo di valutazione dei rischi** che individui tempestivamente le criticità e i settori maggiormente esposti al rischio di corruzione. L’obiettivo che la Commissione intende perseguire – come viene evidenziato anche nella comunicazione che accompagna la proposta di direttiva – è l’elaborazione, entro l’anno 2024, con l’aiuto della rete dell’UE contro la corruzione e in collaborazione con gli Stati membri, di una **mappa dei settori comuni ad alto rischio corruttivo**.

L’azione della misurazione del rischio di corruzione è già parte del nostro ordinamento giuridico, in quanto i piani di prevenzione predisposti dalle singole amministrazioni si basano proprio su tale propeedeutica valutazione.

ANAC è tornata più volte su questo argomento all’interno dei PNA, sia al fine di suggerire metodi generali di valutazione del rischio, sia attraverso **l’individuazione dei settori della PA più esposti a rischi corruttivi**, consentendo così al nostro Paese di trovarsi, ancora una volta, in una posizione di vantaggio rispetto agli adempimenti introdotti dalla proposta di direttiva.

² Al riguardo si rinvia al documento prodotto da ANAC con riferimento alla proposta di legge *“Disposizioni in materia di conflitti di interesse e delega al Governo per l’adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche”*, trasmesso in data 16 maggio 2023 alla Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati.



Come sopra detto, nel PNA 2022-204, una specifica sezione è dedicata all'individuazione dei rischi di corruzione nell'ambito degli appalti pubblici; in passato le valutazioni svolte hanno condotto all'individuazione di altri ambiti particolarmente esposti, come i settori sanitario e aeroportuale e quello dei commissariamenti, per cui sono state fornite indicazioni su specifiche strategie di prevenzione.

Un altro significativo traguardo raggiunto nell'anno 2022 è stato quello della messa a disposizione, sul sito web istituzionale di ANAC, della sezione "**Misurare la corruzione**", ove sono stati elaborati un insieme di indicatori scientifici potenzialmente in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio. Tali indicatori costituiscono il frutto del progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza", finanziato dal Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020", nel quale l'Autorità è stata impegnata per diversi anni.

L'iniziativa migliora la disponibilità e la possibilità di utilizzare dati e indicatori territoriali sul rischio di corruzione e compie **un passo ulteriore rispetto alle misurazioni statistiche di corruzione** solitamente disponibili, basate unicamente sulla percezione del fenomeno e calcolate ad un livello di aggregazione troppo elevato per potere aiutare la definizione di politiche di prevenzione a livello territoriale o settoriale.

Inoltre, nel 2022 ANAC ha partecipato ad una iniziativa dell'**Accademia Internazionale dell'Anticorruzione (IACA)**, organismo istituito dalle Nazioni Unite, cui partecipano gli Stati dell'UE, fornendo il proprio contributo conoscitivo sulla misurazione della corruzione. All'esito di tale iniziativa, la IACA ha inserito l'Italia nel novero dei quattro Paesi che, a livello globale, hanno maggiormente investito in materia.

Infine, anche rispetto alle **campagne di informazione e sensibilizzazione**, si evidenzia che il nostro Paese è già sostanzialmente allineato alle previsioni della direttiva in esame, in virtù delle numerose iniziative intraprese dalle diverse istituzioni nazionali per sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti nocivi della corruzione e per favorire il coinvolgimento della società civile nella prevenzione dei fenomeni corruttivi. A tale proposito, si ritiene utile ricordare, a titolo esemplificativo, le **numerose linee d'azione promosse nel mondo della scuola riguardo l'educazione alla legalità**; iniziative che hanno visto la collaborazione anche di ANAC, accanto al MIUR e ad altri soggetti istituzionali, con l'obiettivo di coinvolgere migliaia di studenti e insegnanti in percorsi formativi e progetti educativi mirati, anche attraverso l'utilizzo dei social media e delle piattaforme informatiche più usate dai giovani.

La stessa ANAC, poi, assicura piena applicazione di quanto previsto dalla proposta di direttiva, avendo sempre dedicato al tema dell'**informazione** e della **sensibilizzazione dell'opinione pubblica** una specifica attenzione, attraverso numerose linee d'azione finalizzate al coinvolgimento della società civile nella lotta alla corruzione.

Si ricorda, *ex multis*, la partecipazione di ANAC, nel corso del 2022, al **V Piano Nazionale del Governo Aperto per l'Italia**, che ha istituito una task force multi-stakeholder (oltre 30 tra istituzioni e organizzazioni della società civile). All'interno del piano, ANAC ha assunto il coordinamento di tre azioni specifiche, due nel campo della prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità ed una per la trasformazione digitale e l'inclusione. Nell'ambito del Forum multistakeholder, organismo paritetico a cui partecipano 11 pubbliche amministrazioni e 11 organizzazioni della società civile, ANAC coordina l'azione "standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica".

Tra le iniziative poste in essere dall'Autorità per la diffusione della cultura della legalità, deve annoverarsi anche la **giornata dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)**, che nel 2022, giunta alla sua VIII edizione, si è incentrata sulle ambiziose sfide connesse all'attuazione del PNRR e al nuovo PNA 2022.

4. Organismi specializzati.

L'articolo 4 della proposta di direttiva in esame, nel delineare organismi a livello nazionale specializzati nella prevenzione della corruzione, che siano **indipendenti** e adeguatamente dotati di risorse e poteri per esercitare le proprie mansioni, offre l'opportunità all'Italia di **valorizzare il proprio modello ordinamentale**, grazie ad aspetti già presenti nel nostro sistema che hanno attirato l'interesse internazionale e che oggi vengono scelti come paradigma dalle istituzioni euro-unitarie.

L'Italia, infatti, proprio in virtù della presenza di un'**Autorità Nazionale Anticorruzione**, avente tra i propri compiti istituzionali la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza e della cultura della legalità, **non solo risulta già adempiente** rispetto all'obbligo stabilito dall'art. 4 della proposta di direttiva in argomento, ma può anche autorevolmente **proporsi come modello** per gli altri partner europei.

Preme sottolineare che, dalla legge Severino in avanti, le azioni di repressione della corruzione sono state affiancate da innovativi meccanismi di prevenzione portati avanti anche attraverso il **modello virtuoso delle Authorities**, al fine di contribuire al rafforzamento dei presidi di legalità, propri di ciascun settore di competenza, in un contesto collaborativo con le altre istituzioni.

In questi termini appare necessario **rafforzare l'indipendenza di ANAC e delle altre Autorità di settore**, nell'ottica di affermare una cultura della legalità fondata anche sui principi di collaborazione istituzionale.

Allo stesso modo sarebbe essenziale prevedere **una disciplina uniforme e comune** che regoli, all'interno delle autorità di regolazione indipendenti, le possibili **incompatibilità o ipotesi di conflitti di interessi**, esigenza che più volte si è posta anche nel nostro ordinamento. Si suggerisce, pertanto, di valutare l'opportunità di una integrazione della proposta normativa in tal senso.

5. Le risorse da impiegare nel contrasto alla corruzione.

L'articolo 5 della proposta di direttiva in esame si concentra sull'importanza di **garantire risorse adeguate nella fase della repressione penale dei fenomeni corruttivi.**

Come già evidenziato, la repressione, per quanto fondamentale, intervenendo in una fase in cui il fatto si è già verificato, non è da sola sufficiente. Il ruolo essenziale della prevenzione e dell'efficacia delle funzioni ad essa connesse sarebbe fortemente potenziato qualora **le misure descritte dalla suddetta disposizione** in ordine alla *"garanzia di una costante disponibilità di personale qualificato e di un numero sufficiente di risorse"* fossero previste, oltre che nella fase repressiva, anche nella fase preventiva.

Anche sul piano del reperimento delle risorse, l'Italia si pone, in ogni caso, come **modello virtuoso**, avendo previsto, per il proprio organismo specializzato, un sistema di **autofinanziamento** che consente di provvedere al fabbisogno finanziario senza gravare sulla finanza pubblica. Nell'ordinamento interno, infatti, a partire dal 2007 il finanziamento di ANAC nello svolgimento delle proprie competenze si basa sulle contribuzioni del mercato sul quale la stessa ANAC vigila, come sancito dall'articolo 1 commi 65-67 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, **senza nessun sostanziale aggravio sul bilancio dello Stato.**

6. La formazione.

L'articolo 6 della proposta di direttiva in esame impone agli Stati membri di adottare le misure idonee affinché i propri funzionari ricevano la **formazione necessaria per individuare le diverse forme di corruzione e i rischi corruttivi** che possono incontrare nell'esercizio delle loro funzioni e reagire in modo tempestivo e appropriato a qualsiasi attività sospetta.

La formazione dei funzionari pubblici costituisce un **elemento essenziale per creare una vera cultura dell'anticorruzione.** La predisposizione di adeguati percorsi formativi imperniati sui temi dell'etica pubblica e della legalità, infatti, da un lato accresce **la consapevolezza del fenomeno corruttivo** da parte dei dipendenti pubblici, dall'altro garantisce una **base di conoscenze idonea a favorire l'individuazione degli specifici rischi corruttivi e delle migliori misure di trattamento.** Un adeguato investimento nei programmi formativi, inoltre, aiuta a diffondere le **best practices** e a creare, all'interno della Pubblica Amministrazione, le comuni basi culturali per l'affermazione di modelli virtuosi di comportamento e di gestione del denaro pubblico.

In tale ottica, la formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza è già prevista, nel nostro ordinamento, da specifiche disposizioni normative, ed in particolare dall'art. 1, comma 9, lett. b) e c) della legge n. 190/2012.

Il tema della formazione del personale delle pubbliche amministrazioni è da sempre all'attenzione di ANAC e a tale finalità risponde, tra l'altro, la stipula di appositi **protocolli di intesa con scuole di formazione**, tra cui la SNA.

Secondo le indicazioni fornite da ANAC nel **PNA 2022**, l'incremento della formazione del personale in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento dovrebbe costituire anche **uno degli obiettivi strategici** da prevedere per la creazione di valore pubblico. La formazione del personale viene, inoltre, indicata, nel Piano stesso, come **una delle fondamentali misure di prevenzione della corruzione, da disciplinare e programmare adeguatamente nell'ambito del PTPCT**.

Con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici, si ritiene utile evidenziare la **centralità attribuita alla formazione del personale all'interno del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti**, finalmente attuato dal nuovo Codice dei contratti pubblici. Conseguentemente, la stazione appaltante che intenda qualificarsi dovrà dimostrare di avere nel proprio organico o presso la Struttura Organizzativa Stabile personale e Responsabili Unici del Progetto costantemente aggiornati e formati, e tale formazione dovrà includere, naturalmente, oltre all'apprendimento delle regole tecniche e procedurali, anche una profonda conoscenza dei rischi corruttivi presenti nel settore dei contratti pubblici e dei presidi anticorruzione da prevedere e implementare.

7. Le fattispecie di traffico di influenze illecite e di abuso d'ufficio.

L'Autorità è stata chiamata di recente ad esprimersi sulle due fattispecie criminose in argomento, previste rispettivamente dagli articoli 10 e 11 della direttiva, in occasione dell'esame di alcune proposte normative in tema di modifica della disciplina dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite **presso la II° Commissione – Giustizia della Camera dei deputati**³.

Con riferimento al traffico di influenze illecite, si evidenzia il particolare rilievo che tale fattispecie assume, nell'ambito dei diversi reati contemplati dalla proposta di direttiva, in quanto essa, essendo **volta a perseguire condotte prodromiche a successivi accordi corruttivi, appare estremamente importante nell'ottica della prevenzione della corruzione**.

Il reato è stato introdotto nell'ordinamento nazionale con la legge n. 190/2012, in esecuzione degli impegni internazionali assunti con la Convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999 (in particolare, articolo 12), ed è stato successivamente modificato con la legge 9 gennaio 2019, n. 3, che, tra l'altro, ha ampliato l'ambito punitivo della mediazione illecita mediante la **nozione generica di "utilità"** in sostituzione della natura necessariamente patrimoniale del vantaggio dato o promesso al mediatore, prevista dalla versione originaria della norma.

La norma attualmente vigente (art. 346-*bis* c.p.), dunque, come modificata dalla citata legge n. 3/2019, nel prevedere l'operatività della fattispecie **in ogni ipotesi di indebita dazione/promessa di "denaro o altra utilità" in relazione ad una mediazione illecita**, appare in linea con la proposta di direttiva in esame, che appunto trova applicazione in ogni caso di indebito vantaggio *"di qualsiasi"*

³ Si rinvia, al riguardo, alle *"Osservazioni del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busià, sulle Proposte di legge in materia di modifica della disciplina dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite (A.C. 399, A.C. 645, A.C. 654, A.C. 716), presso la II° Commissione – Giustizia della Camera dei deputati"*, documento trasmesso alla competente Commissione parlamentare in data 1° giugno 2023.



natura”, non richiedendo, quindi, ai fini dell’integrazione del reato, la natura economica o patrimoniale dell’utilità data o promessa.

Ciò non toglie che si ritiene comunque auspicabile un intervento del Legislatore nazionale – come già osservato nel sopra richiamato documento trasmesso alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati – volto ad una **maggiore tipizzazione della fattispecie criminosa**, al fine di superare quei profili di indeterminatezza della norma che sono stati rilevati anche dalla giurisprudenza (in particolare, Cass. Pen., Sez. VI, 9 novembre 2021, n. 40518) e che spesso costituiscono un ostacolo all’applicazione delle relative disposizioni.

Tuttavia – come già rilevato in relazione alla proposta normativa all’esame della competente Commissione parlamentare (A.C. 645), ora sostanzialmente riproposta da un disegno di iniziativa governativa – deve anche evidenziarsi che un eventuale intervento normativo volto a restringere l’ambito applicativo del reato di traffico di influenze illecite alle sole ipotesi di dazione/promessa di denaro o altra utilità economica **rischierebbe di risultare non pienamente conforme alle previsioni euro-unitarie**. Preoccupazioni – sostanzialmente in linea con quanto evidenziato da ANAC nelle interviste effettuate nell’ambito del Rule of Law 2023 – sono state espresse dalla Commissione europea nello stesso Rapporto annuale sullo stato del diritto del 5 luglio scorso.⁴ La Commissione, infatti, ha individuato rilevanti **criticità proprio nella eventuale limitazione dell’ambito applicativo della fattispecie alle sole ipotesi di utilità economica**, così come nel requisito della sussistenza di rapporti effettivi – e non meramente presunti o asseriti – dell’intermediario con il pubblico ufficiale.

Per quanto concerne, invece, il reato di abuso d’ufficio, l’attuale formulazione della fattispecie di cui all’articolo 323 c.p. è il risultato dell’intervento di modifica effettuato con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120, che, pur mantenendo la struttura del reato delineata dalla riforma del 1997, ha ulteriormente delimitato la condotta incriminata, che presenta due modalità alternative, una incentrata su una specifica violazione di legge e l’altra sulla violazione di un obbligo di astensione. La prima modalità della condotta, in particolare, richiede la *“violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”*.

Nel documento trasmesso alla II^o Commissione – Giustizia della Camera dei deputati si è già avuto modo di formulare alcune riflessioni sulla fattispecie, evidenziando anche una certa preoccupazione riguardo le **criticità connesse ad un’eventuale abrogazione del reato di abuso d’ufficio** o ad una sua depenalizzazione; preoccupazioni che risultano condivise anche dalla Commissione europea, secondo quanto si apprende dal citato Rapporto sullo Stato di diritto del 5 luglio scorso.

Un’eventuale abrogazione del reato di abuso di ufficio, infatti, da un lato, potrebbe provocare un **vuoto di tutela in relazione a quelle numerose condotte di mala administration o di collusione con interessi privati** che non trovano copertura in altre norme penali, quali la mancata astensione in caso di conflitto di interessi e il favoritismo nei concorsi pubblici (si veda, in tal senso, una recente sentenza

⁴ European Commission, Commission Staff Working Document, 2023 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Italy, accompanying the document “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, *The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 5.7.2023.

della Corte di Cassazione: Cass., Sez. 6, 16 giugno 2023, n. 26225⁵), dall'altro potrebbe comportare **il rischio di un disallineamento dell'ordinamento italiano rispetto alle previsioni delle Carte internazionali** che impegnano gli Stati firmatari a valutare l'adozione delle misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale a condotte sostanzialmente ricomprese nell'abuso d'ufficio (si consideri, al riguardo, anche l'articolo 11 della proposta di direttiva ora in esame).

Nel sopra richiamato documento trasmesso alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati, tuttavia, si è anche evidenziato come **l'intervento legislativo del 2020 non abbia del tutto risolto le criticità applicative della norma**, come appare confermato dalle **perduranti oscillazioni giurisprudenziali** e, soprattutto, dalla tendenza di parte della giurisprudenza stessa ad ampliare nuovamente il perimetro del reato, ricomprendendovi, per esempio, le presunte violazioni dell'articolo 97 della Costituzione.

Sulla base di tali valutazioni – tenuto conto della **natura residuale e sussidiaria** della fattispecie di abuso di ufficio, che si configura sostanzialmente come "reato di chiusura" – si condivide pertanto la necessità, da più parti espressa, che il Legislatore nazionale intervenga ulteriormente mediante una **determinazione ancora più rigorosa e puntuale della fattispecie** di cui all'art. 323 c.p. e del suo ambito applicativo, mediante una **risrittura della norma volta ad una migliore definizione del perimetro del reato**, senza tuttavia pervenire all'abrogazione dell'istituto.

8. Necessità di coordinamento con la normativa antiriciclaggio.

Con riferimento all'articolo 16 della proposta di direttiva in esame, ove si prevedono norme in merito alla **responsabilità penale delle persone giuridiche**, si suggerisce di valutare l'opportunità di un coordinamento con la normativa euro-unitaria in materia di antiriciclaggio mediante un'integrazione delle disposizioni in argomento che consenta la **rapida ed univoca individuazione del titolare effettivo delle persone giuridiche**.

Una tale previsione, infatti, risulterebbe fondamentale anche ai fini della prevenzione e repressione della corruzione, oltre che sotto altri profili: sia nell'ambito della disciplina di contrasto al fenomeno del riciclaggio, sia nell'ambito della disciplina sui contratti pubblici, per garantire agli enti pubblici la corretta individuazione del contraente.

9. Protezione delle persone che denunciano reati o collaborano alle indagini.

L'articolo 22 della proposta di direttiva impegna gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché la direttiva (UE) 2019/1937⁶ sia applicabile anche nell'ipotesi di denuncia dei reati di cui agli

⁵ Nella sentenza citata (Cass., Sez. 6, 16 giugno 2023, n. 26225) vengono espressamente ricondotte all'abuso d'ufficio condotte illecite relative all'assunzione e alla mobilità del personale tra pubbliche amministrazioni, escludendo invece che le stesse possano essere ricomprese nel perimetro del reato di turbata libertà degli incanti di cui all'art. 353 c.p., la cui applicazione è limitata all'ambito delle procedure finalizzate all'acquisizione di beni, servizi e lavori e la cui eventuale estensione a diverse ipotesi rappresenterebbe "il risultato di una non consentita operazione di interpretazione analogica in malam partem".

⁶ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.



articoli da 7 a 14 della direttiva medesima ora in esame, nonché al fine di assicurare che le persone che denunciano tali reati e che forniscono elementi di prova o altrimenti collaborano alle indagini, all'azione penale o al giudizio in relazione a tali reati ricevano il sostegno e l'assistenza necessari nell'ambito del procedimento penale.

Sul punto, preme evidenziare come, ancora una volta, l'Italia si trovi ad essere **pienamente adempiente** rispetto alle previsioni della direttiva, essendosi già provveduto non solo all'attuazione della citata direttiva (UE) 2019/1937 mediante il **decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24**, ma anche all'adozione, da parte di ANAC, con delibera n. 311 del 12 luglio 2023, delle nuove **Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne**.

10. Previsione di una rete dell'UE contro la corruzione.

L'articolo 25 della direttiva in esame prevede, tra l'altro, forme di cooperazione e di scambio delle migliori pratiche tra gli operatori, gli esperti, i ricercatori e altri portatori di interessi degli Stati membri attraverso la rete dell'UE per la lotta contro la corruzione.

Di particolare rilievo appare, nell'ambito delle disposizioni in esame, la previsione dell'istituzione di una rete dell'UE contro la corruzione destinata a razionalizzare e coadiuvare le reti esistenti e a ottimizzare lo scambio di migliori pratiche tra le Autorità e le Agenzie nazionali, la società civile e gli esperti indipendenti.

Come già evidenziato, il tema della prevenzione del fenomeno corruttivo è al centro delle agende politiche internazionali ed europee, grazie alle quali si è alimentato il dibattito sulle misure di prevenzione e di contrasto più efficaci da implementare.

Sul piano nazionale appare ormai consolidato un approccio che guarda al fenomeno corruttivo nel suo complesso e che ha ispirato una riforma, anche culturale, che ha spostato l'attenzione dalla fase del rimedio (di carattere sanzionatorio/penalistico) a quello preventivo di carattere amministrativo.

La proposta in esame, anche grazie alla preannunciata esigenza di istituire una rete dell'UE contro la corruzione, risponde all'esigenza di razionalizzare le reti esistenti e gli scambi tra gli organismi di settore già istituiti.

A tale riguardo, deve evidenziarsi come il nostro Paese si collochi, di nuovo, in una posizione di vantaggio per l'adesione e partecipazione, da protagonisti, alle istituzioni competenti sui vari aspetti di contrasto alla corruzione ai **principali network e fora europei e globali** in materia.

Nell'ambito delle iniziative sovranazionali ricordiamo che ANAC assieme al Ministero della Giustizia compone la delegazione Italiana presso il **Groupe d'États contre la corruption (GRECO)**, istituito nel 1999 in seno al Consiglio d'Europa per la gestione di un sistema di valutazione periodica delle strategie degli Stati membri che culmina nella predisposizione di relazioni e raccomandazioni, che costituiscono lo strumento privilegiato per fornire indicazioni agli Stati aderenti.

ANAC è tra i fondatori della **Rete delle autorità per la prevenzione della corruzione (NCPA)**, che, in conformità ai principi ispiratori delle Convenzioni delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC),

ha intrapreso iniziative per migliorare la raccolta sistematica, la gestione e lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche, e per rispondere alle nuove sfide per la prevenzione della corruzione. A titolo esemplificativo, a conferma del proficuo lavoro svolto, merita di essere segnalato il contributo che ANAC ha fornito per i seguiti della Abu Dhabi Declaration, ossia la risoluzione 8/13 sul rafforzamento della collaborazione tra le autorità di controllo dei conti e gli organismi anticorruzione per prevenire e combattere più efficacemente la corruzione.

Oltre alla collaborazione con le istituzioni europee nel settore della prevenzione della corruzione e in quello dei contratti pubblici, alla partecipazione alle reti internazionali che si occupano di integrità, trasparenza e anticorruzione e alle principali iniziative di cooperazione nell'ambito della citata Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), l'Autorità ha preso parte attivamente ai programmi dell'**Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE-OECD)** e alle attività dell'**Anti-Corruption Working Group del G20**, nonché alla rete europea **Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA)**.

Si ricorda che, con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE-OECD) ANAC ha partecipato alle riunioni organizzate dal Gruppo di lavoro degli alti funzionari per l'integrità pubblica - **Working Party of Senior Public Integrity Officials (SPIO)** - la cui principale missione è quella di promuovere la predisposizione e l'attuazione di politiche di integrità e anticorruzione, a sostegno del buon governo e della corretta gestione della cosa pubblica.

ANAC ha, altresì, dato continuità alla collaborazione con l'**Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)** e con il **Gruppo di lavoro anticorruzione (Anti-Corruption Working Group – ACWG G20)** -istituito in occasione del summit dei leader G20 di Toronto del 2010 - con lo scopo di analizzare l'impatto della corruzione sulla crescita economica e su tutti gli aspetti del tessuto socio-economico dei Paesi aderenti ed in generale del contesto internazionale.

Tra le altre iniziative a cui ANAC partecipa nell'ambito della cooperazione internazionale, merita di essere segnalata la partecipazione all'**"International Association of Anti-Corruption Authorities"** (IAACA) avviata proprio a seguito dell'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, della Convenzione di Merida e che ha tra i suoi obiettivi primari quello di assistere le autorità anticorruzione a livello internazionale nella prevenzione e nella lotta alla corruzione.

In ambito europeo, rispetto a normative di settore, importanti risultati sono emersi dalla sopra citata rete NEIWA, "Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities", con specifico riferimento alla gestione delle segnalazioni e alla protezione dei segnalanti dai comportamenti ritorsivi.

Da ultimo, è necessario menzionare la collaborazione con la rete **European Network for Public Ethics (ENPE)**, di cui ANAC è membro fondatore, e alla quale possono aderire le sole istituzioni che appartengono a uno Stato membro dell'UE. Obiettivo della rete, si legge nello statuto, è promuovere una cultura dell'integrità pubblica e l'armonizzazione delle norme in tema di prevenzione della corruzione, adottate dai diversi Stati membri dell'Ue, individuando le buone pratiche in materia. Proprio in tali termini, infatti, si ritiene che la proposta di direttiva in oggetto rappresenti una risposta conforme alle istanze proposte dalla rete (ENPE), come la stessa ANAC ha avuto modo di manifestare in occasione della presentazione della proposta medesima da parte della Commissione UE.



11. Raccolta di dati e statistiche.

L'introduzione dell'obbligo, in capo agli Stati membri, di raccogliere dati statistici sui reati contemplati dalla direttiva, come previsto dall'articolo 26 della direttiva medesima, appare **coerente con la concezione ampia di corruzione amministrativa**. Tuttavia proprio in tale ottica, e tenuto conto del rilievo che la proposta normativa in esame attribuisce agli strumenti di prevenzione della corruzione, si evidenzia che la limitazione della raccolta dei dati al solo profilo penalistico appare piuttosto riduttiva; sarebbe, invece, **auspicabile un ampliamento delle categorie di dati** oggetto dell'obbligo in argomento, mediante la previsione di analoghe forme di rendicontazione **per le misure preventive previste dalla direttiva**.

Anche in merito alla raccolta di dati, si ritiene opportuno segnalare la posizione di vantaggio guadagnata dal nostro Paese, con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici, attraverso l'esperienza della **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici**, già pienamente operativa e di recente premiata per le sue funzionalità, fra le quali rientra la disponibilità di una pluralità di informazioni utili anche ai fini della vigilanza.

È in fase di attuazione in Italia, inoltre – come sopra ricordato – la **Piattaforma unica della trasparenza**, la quale, in quanto sistema centralizzato di raccolta di dati e documenti, oltre a costituire un veicolo di semplificazione e uno strumento di snellimento degli oneri a carico delle amministrazioni, offre anche enormi potenzialità in termini di raccolta di dati ai fini di successive analisi ed elaborazioni statistiche.

Con la medesima finalità, si suggerisce l'opportunità di integrare, eventualmente, il testo della direttiva prevedendo anche **forme di interoperabilità tra le banche dati dei diversi Stati membri**, fino alla costituzione di una **Piattaforma unica della trasparenza a livello europeo**, sul modello di quanto si ipotizza di realizzare nel settore dei contratti pubblici, anche nell'ottica di favorire la libera circolazione di persone, beni e servizi.

Conclusioni.

Per dedicarsi ad una vera prevenzione della corruzione, è indispensabile che si crei un "valore pubblico" condiviso, da realizzare avvalendosi, anche, di strumenti tecnologicamente avanzati. È appunto in tale ottica che si esprime l'auspicio che siano rese interoperabili le banche dati anche a livello europeo, come si sta immaginando di fare per gli appalti, e che si sviluppi, progressivamente, la completa interconnessione dei dati.

In conclusione, si ritiene di dover ulteriormente ribadire, rispetto a quanto sopra già ricordato, che in merito alla sezione relativa alla prevenzione della corruzione, **l'Italia è attualmente già in linea con le previsioni della proposta di direttiva in esame**, in considerazione della legge 3 agosto 2009, n. 116, relativa alla ratifica della citata Convenzione di Merida, e della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. Legge Severino), come modificata dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, che, tra l'altro, ha potenziato le funzioni di ANAC.

L'Italia risulta, dunque, sostanzialmente adempiente rispetto alle previsioni della direttiva e appare addirittura **all'avanguardia per quanto concerne il sistema di prevenzione della corruzione**, in virtù



della grande esperienza maturata nel settore, delle numerose e molteplici misure preventive già introdotte e collaudate, nonché del costante impegno profuso, nel campo della promozione dell'etica e dell'integrità pubblica, nelle sedi internazionali.

Per le motivazioni sopra espresse, che si intende qui ribadire e confermare, appare dunque di **primario interesse nazionale il successo della direttiva in esame**, che di fatto propone e adotta un sistema di prevenzione del fenomeno corruttivo in gran parte modellato sul paradigma italiano.

Si rinnova, infine, il sentito ringraziamento al Presidente e a tutti i membri della Commissione per aver inteso acquisire il parere di ANAC in relazione alla proposta di direttiva in oggetto, che rappresenta un'ulteriore occasione per ribadire come sia necessario prevedere l'attuazione di politiche anticorruzione omogenee e uniformi in tutta l'Unione Europea.