



Primo Meeting annuale del G20 Anticorruzione

Gurugram, India - 1-3 marzo 2023

Giuseppe Busia – Presidente Autorità Nazionale Anticorruzione

“Principi fondamentali per la promozione dell'integrità e dell'efficacia degli enti pubblici e delle autorità preposte alla prevenzione e alla lotta alla corruzione”

Principio 1: Adottare misure per garantire che gli enti pubblici e le autorità responsabili della prevenzione e della lotta alla corruzione dispongano di mandati chiari e adeguati e della capacità di prevenire e combattere la corruzione

Principio 2: adoperarsi affinché gli enti pubblici e le autorità preposte alla prevenzione e al contrasto della corruzione godano dell'indipendenza necessaria, per consentire loro di svolgere efficacemente le proprie funzioni.

Principio 3: Garantire che gli enti pubblici e le autorità responsabili della prevenzione e della lotta alla corruzione siano trasparenti, aperti e responsabili nello svolgimento delle loro funzioni

Principio 4: Garantire elevati standard di integrità per i funzionari o altre persone assunte da enti pubblici e autorità preposte alla prevenzione e al contrasto della corruzione

Principio 5: Rafforzare l'effettiva cooperazione tra gli enti pubblici e le autorità preposte alla prevenzione e al contrasto della corruzione

Principio 6: Migliorare la prontezza degli enti e delle autorità pubbliche responsabili della prevenzione e della lotta alla corruzione per far fronte a sfide e rischi nuovi o emergenti

(traduzione non ufficiale del documento originale in versione inglese)

“Tutti i paesi hanno istituzioni e procedure che si impegnano nella prevenzione, nell'individuazione o nella punizione della corruzione, dai pubblici ministeri ai revisori dei conti alle autorità anticorruzione”, ha spiegato nel suo intervento introduttivo il Presidente Busia. “Quanto bene queste istituzioni svolgano effettivamente questi compiti – e quale impatto ciò abbia sulle attività corrotte – dipende da molti fattori.

Naturalmente, l'integrità all'interno delle stesse istituzioni anticorruzione gioca un ruolo cruciale. Per essere credibili e dare l'esempio, dobbiamo applicare a noi stessi ciò che ci aspettiamo dagli altri.

Oltre a promuovere l'integrità, gli High Level Principles indicano un'altra priorità, ovvero quella di promuovere l'efficacia delle istituzioni anticorruzione.

La letteratura sulle Agenzie Anticorruzione (ACA) e l'esperienza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione Italiana, forniscono alcuni suggerimenti sui fattori che possono accrescere l'integrità e l'efficacia”

“**Indipendenza** - Il fattore chiave è senza dubbio rappresentato dal grado di indipendenza di cui gode l'autorità anticorruzione”, ha continuato Busia.

“L'indipendenza è un concetto ampio: quello a cui mi riferisco è l'indipendenza come capacità di decidere e agire in modo imparziale e senza influenze esterne, soprattutto quando si tratta di attività investigative. Ciò si traduce, tra l'altro, in protezione da ingerenze politiche e indebite pressioni di qualsiasi natura.

In questo senso posso affermare che l'ANAC è un'autorità indipendente in quanto le sue decisioni sono prese nel rispetto della Legge Anticorruzione e del Codice dei Contratti Pubblici senza alcuna possibilità di interferenza governativa. L'indipendenza - ovviamente - include molti gradi.

Un'Agenzia può godere di un grado di indipendenza molto elevato o ricevere un grado inferiore, a seconda delle funzioni assegnate all'agenzia.

Meccanismi di nomina - Al fine di garantire la necessaria indipendenza, ritengo che i meccanismi di nomina dei membri delle istituzioni anticorruzione svolgano un ruolo cruciale. Per questo motivo dovrebbero essere progettati per garantire che queste istituzioni siano politicamente neutre e che l'integrità e l'obiettività siano rispettate.

In Italia, la procedura di nomina dei componenti del Consiglio di ANAC richiede un ampio consenso istituzionale al fine di salvaguardare il principio di indipendenza.

Sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, e parere vincolante espresso a maggioranza qualificata delle competenti Commissioni parlamentari.

Un tale meccanismo di nomina inclusivo garantisce un risultato politicamente equilibrato: infatti, la regola della maggioranza dei due terzi garantisce che nessun singolo partito possa presentare candidature unilateralmente e che sia necessario raggiungere un accordo con i partiti di opposizione.

Qualifiche ed esperienza - Una costituzione o una legge possono prescrivere determinate competenze, esperienze o qualifiche che devono possedere coloro che sono nominati presso le Agenzie anticorruzione.

In Italia, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione deve essere nominato “tra professionisti altamente qualificati”.

Durata dell'incarico e sicurezza del mandato - I membri delle istituzioni anticorruzione in genere prestano servizio per un periodo fisso più lungo del mandato legislativo o esecutivo.

Pertanto le nomine a queste istituzioni sono scaglionate rispetto al ciclo elettorale, il che aiuta a mantenere la loro indipendenza politica:

In Italia la durata normale del Parlamento è di cinque anni, mentre quella del Consiglio dell'ANAC è di sei anni, non rinnovabile.

La sicurezza del mandato aiuta a preservare l'indipendenza dei membri nominati proteggendoli da destituzioni/rimozioni arbitrarie.

Divieti e restrizioni - I quadri legislativi nazionali possono contenere disposizioni intese a preservare l'indipendenza e la natura imparziale delle ACA. Questi includono tipicamente:

a) divieti per i membri di tali istituzioni che ricoprono contemporaneamente cariche o sono candidati all'elezione al potere esecutivo o legislativo;

(b) restrizioni alle attività politiche o alle attività imprenditoriali private dei membri di queste istituzioni.

In Italia, i cinque membri del Consiglio dell'ANAC “non possono svolgere alcuna attività professionale o di consulenza nel proprio interesse, non possono avere incarichi di governo o di altra natura in enti pubblici o privati, e non possono essere eletti o assumere incarichi in partiti politici”.

Poteri adeguati - Per svolgere efficacemente le proprie funzioni, le autorità anticorruzione necessitano di poteri adeguati.

Un ACA di successo dovrebbe avere forti capacità di ricerca e prevenzione, insieme a poteri di monitoraggio diffusi e alcuni poteri sanzionatori amministrativi. L'Autorità anticorruzione italiana gode di poteri regolamentari, di vigilanza e consultivi nei tre ambiti di sua competenza, vale a dire anticorruzione, trasparenza e appalti pubblici. Ha anche alcuni poteri sanzionatori.

L'ANAC ha il potere sia di rispondere ai reclami sia di intraprendere attività conoscitive e indagini di propria iniziativa.

È importante sottolineare che non ha il potere di agire direttamente, ma deve riferire i risultati alle proprie autorità giudiziarie (procura e/o corte dei conti).

In tutti i casi in cui l'attività istruttoria e/o ispettiva dell'ANAC, in materia di appalti pubblici o anticorruzione, evidenzia irregolarità che possono avere risvolti penali, l'ANAC trasmette le proprie conclusioni alla Procura della Repubblica. Negli altri casi, l'Autorità comunica alla Corte dei conti le decisioni assunte per verificare l'esistenza di eventuali responsabilità per danno alle entrate dello Stato.

Alcuni ACA beneficiano dei poteri e delle immunità degli agenti di polizia. Il personale dell'ANAC non gode della qualifica di agente di polizia giudiziaria, ma l'Autorità dispone di un nucleo interno della Guardia di Finanza che può assistere l'ANAC durante le ispezioni.

Risorse adeguate e indipendenza di bilancio - Risorse adeguate, sia in termini di bilancio che di personale, sono fondamentali per l'efficace funzionamento di un'ACA. Questo è il motivo per cui l'UNCAC, come altre convenzioni internazionali, menziona la necessità di risorse e personale adeguati delle ACA per svolgere le loro funzioni.

Bilancio - La capacità di fornire risorse adeguate dipende dalla capacità finanziaria di un Paese e dalla volontà politica. Vorrei inoltre sottolineare l'importanza non solo dell'ammontare dei fondi ma anche dell'indipendenza di bilancio e di una garanzia di bilancio annuale "per proteggere l'ACA da possibili riduzioni arbitrarie del bilancio da parte dell'esecutivo".

In Italia l'Autorità Anticorruzione gode di autonomia finanziaria in quanto le risorse per il suo funzionamento non provengono dal bilancio dello Stato. È finanziato da un contributo obbligatorio versato dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici che partecipano alle gare pubbliche.

Personale

Gli ACA dipendono da personale ben addestrato, compreso un numero sufficiente di persone con competenze altamente specializzate.

Il personale dovrebbe inoltre essere assunto in base al merito, ben retribuito, soggetto a controlli di integrità e possedere una forte etica professionale. Sebbene non sia possibile specificare un numero di riferimento del personale, a causa delle variazioni nella progettazione e nel contesto dell'agenzia, è abbastanza chiaro che il successo nell'adempimento di una missione definita dipende dalla corrispondenza degli obiettivi dell'agenzia con un complemento sufficiente di dipendenti altamente professionali e motivati. Probabilmente, uno dei vantaggi delle autorità anticorruzione rispetto alle forze dell'ordine è la loro capacità di generare un approccio basato sulla conoscenza alla lotta alla corruzione attraverso valutazioni del rischio e altri studi specializzati.

Sistema interno di integrità / anticorruzione di ACA - In tutto il mondo, l'integrità è diventata una considerazione chiave per gli amministratori quando ricoprono incarichi di servizio civile e per gli elettori quando confrontano i candidati a cariche elettive o politiche. L'integrità è ora promossa attraverso un'ampia varietà di mezzi tra cui l'introduzione di codici di leadership, codici di condotta, dichiarazioni di patrimonio personale, monitoraggio dei beni personali, formazione e istruzione, trasparenza nella pubblica amministrazione e politica, responsabilità personale. Per essere credibili e dare l'esempio, dobbiamo applicare a noi stessi ciò che ci aspettiamo dagli altri.

Probabilmente, uno dei vantaggi delle autorità anticorruzione rispetto alle forze dell'ordine è la loro capacità di generare un approccio basato sulla conoscenza alla lotta alla corruzione attraverso valutazioni del rischio e altri studi specializzati.

In Italia l'Autorità Anticorruzione ha adottato:

- Codice di condotta per i dipendenti ANAC
- Codice Deontologico del Presidente e degli altri membri del Consiglio ANAC
- Regolamento sul sistema degli incarichi esterni conferiti ai dipendenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
- Regolamento in materia di responsabilità disciplinare, in caso di violazione delle norme di onorabilità
- Regolamento sui vincoli successivi al rapporto di lavoro
- L'ANAC, inoltre, adotta un proprio piano interno di trasparenza e prevenzione della corruzione con il quale individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica le misure volte a prevenire il rischio.

Rendicontazione e responsabilità

Sebbene le autorità anticorruzione debbano godere di autonomia operativa, in particolare dal ramo esecutivo, devono anche essere pubblicamente responsabili delle proprie azioni.

Devono essere in grado di giustificare pubblicamente le proprie azioni e dimostrare di svolgere i propri compiti con la dovuta diligenza.

In Italia tutto il lavoro dell'ANAC è svolto con trasparenza e responsabilità. Il Consiglio si riunisce settimanalmente per discutere e approvare a maggioranza gli atti e le deliberazioni. Tali decisioni sono regolarmente pubblicate sul sito web dell'Autorità.

Il suo operato è disciplinato dalle procedure previste dalla normativa sul funzionamento generale della Pubblica Amministrazione e dai suoi regolamenti interni (trasparenza, accessibilità degli atti, contraddittorio).

Ampio spazio viene dato alla consultazione delle parti interessate (stazioni aggiudicatrici, operatori economici, associazioni imprenditoriali, organizzazioni della società civile, ecc.) attraverso la diffusione di atti, la raccolta di osservazioni scritte e lo svolgimento di audizioni collettive e individuali.

La legge prevede il controllo giurisdizionale degli atti adottati dall'Autorità (Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, Consiglio di Stato).

L'Autorità presenta al Parlamento una relazione annuale sulla propria attività. Oltre alla relazione annuale, svolge anche funzioni consultive nei confronti del Parlamento e del Governo, ai quali formula raccomandazioni e proposte”.

Nel suo intervento al G20 in India, Busià ha aggiunto alcune precisazioni.

“Efficacia - La mera creazione di un'istituzione anticorruzione indipendente non è garanzia di efficacia. Senza le persone giuste, la giusta formazione, i giusti valori ed etica, la giusta leadership e le giuste risorse, la legislazione da sola avrà un impatto minimo.

Fattori di successo - Gli sforzi nazionali contro la corruzione richiedono uno sforzo congiunto di più parti interessate. Prevenire e combattere efficacemente la corruzione richiede uno sforzo concertato basato sul coordinamento e sulla cooperazione di diverse istituzioni, parti interessate e settori della società.

Le ACA dovrebbero cooperare con le parti interessate della lotta alla corruzione sia a livello nazionale che internazionale, compresi i media, le principali ONG, le università e altre ACA in tutto il mondo.

Tale cooperazione è utile per raccogliere informazioni, sviluppare conoscenze, ottenere sostegno tecnico e politico e creare sinergie su specifiche indagini sulla corruzione a livello nazionale e transfrontaliero.

Diffondere la "buona pratica", attraverso il networking internazionale e nazionale, può rappresentare un forte supporto al ruolo e alla posizione di un ACA.

Affrontare forme di corruzione nuove o emergenti - Per essere efficace, un ACA deve essere strategico nel definire il suo obiettivo. Nessuna agenzia può far fronte a un mandato illimitato; devi fare delle scelte.

E uno di questi dovrebbe essere quello di concentrarsi sull'analisi di possibili nuove forme di corruzione legate a una determinata situazione (pandemia di Covid-19) o all'introduzione di nuove normative (Piano di ripresa e resilienza)... perché "la corruzione non dorme mai".

2 marzo 2023