

Statement by Mr. Achille Serra,  
High Commissioner Against Corruption, Italy

(in Italian)

*Rome, 21 November 2007*

AUTORITÀ, SIGNORE E SIGNORI,

E' PER ME UN GRANDE ONORE CONCLUDERE LA SESSIONE MINISTERIALE DI QUESTA IMPORTANTE CELEBRAZIONE CHE HA RAPPRESENTATO UN'OPPORTUNITÀ UNICA D'INCONTRO E DI SCAMBIO DI ESPERIENZE TRA GLI STATI ADERENTI ALLA CONVENZIONE OCSE NEL SUO DECIMO ANNIVERSARIO.

**PRESENTAZIONE UFFICIO**

L'UFFICIO DELL'ALTO COMMISSARIO PER LA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE (AC) È DI RECENTE COSTITUZIONE (2003). I SUOI SONO COMPITI DI COORDINAMENTO E SVILUPPO DI STRATEGIE ANTICORRUZIONE, IN SINTONIA CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E LA CORTE DEI CONTI, CHE SI OCCUPA DEI DANNI ERARIALI.

IL MANDATO AFFIDATO ALL'A.C. È QUELLO DI OPERARE PER EVITARE L'INSORGERE DI FENOMENI DI CORRUZIONE ALL'INTERNO DELLA P.A., SIA ATTRAVERSO LO STUDIO DI IPOTESI NORMATIVE, SIA ATTRAVERSO INDAGINI CONOSCITIVE.

L'A.C. SVOLGE ANCHE UN RUOLO PRIMARIO NEL PANORAMA INTERNAZIONALE.

RICORDO A QUESTO PROPOSITO LA RECENTE ADESIONE DEL GOVERNO ITALIANO AL GRECO, GRUPPO ANTICORRUZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA, E LA PROSSIMA AUSPICABILE IMMEDIATA RATIFICA DELLA CONVENZIONE ONU CONTRO LA CORRUZIONE, ATTUALMENTE

IN DISCUSSIONE IN PARLAMENTO, NELLA QUALE L'A.C. È DESIGNATO QUALE AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE AI SENSI DELL'ART. 6 DELLA CONVENZIONE.

RICORDO ANCHE CHE L'A.C. SIEDE CON PROPRI RAPPRESENTANTI PRESSO IL GRECO E PRESSO IL GRUPPO DI LAVORO SULLA CORRUZIONE DELL'OCSE.

### **ANALISI DEL FENOMENO DELLA CORRUZIONE**

È STATO PIÙ VOLTE AFFERMATO CHE IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE È CARATTERIZZATO DA MOLTEPLICI SFACETTATURE E SPESSO SI PRESENTA COSÌ PERVASIVO DA ESSERE CONSIDERATO UNA NORMALE PRASSI.

NELLA NOSTRA ESPERIENZA IL FENOMENO È TALMENTE VARIEGATO E SUBDOLO CHE È DIFFICILE DISTINGUERLO DA ALTRI TIPI DI ATTI ILLEGALI O ADDIRITTURA DA COMPORTAMENTI CHE SONO CONSIDERATI LEGALI, MA ETICAMENTE INACCETTABILI.

MA CORRUZIONE SIGNIFICA ANCHE PERDITA DI COMPETITIVITÀ. I MERCATI CORROTTI NON ATTRAGGONO FLUSSI DI CAPITALI INTERNAZIONALI E SONO CONSEGUENTEMENTE CARATTERIZZATI DA DINAMICHE DI BASSA CRESCITA.

SE NON CONTRASTATA, LA CORRUZIONE PUÒ MINARE ALLE FONDAMENTA IL SISTEMA DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE, IMPONENDO INOLTRE COSTI ENORMI SUI PAESI INTERESSATI, DESTABILIZZANDO LE REGOLE DELLO STATO DI DIRITTO E DEL LIBERO MERCATO.

### **ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE**

LA CONVENZIONE, RATIFICATA DAI TRENTA PAESI OCSE E DA SETTE PAESI NON MEMBRI, HA FINO AD OGGI RAPPRESENTATO UN'OPPORTUNITÀ UNICA PER ADEGUARE LE LEGISLAZIONI DEI PAESI FIRMATARI NONCHÉ ELEVARE GLI STANDARD INTERNI DI

CONTRASTO ALLA CORRUZIONE. SOTTO L'ASPETTO DELL'ADEGUAMENTO DELLE CORNICI NORMATIVE DEGLI STATI MEMBRI AI PRINCIPI DELLA CONVENZIONE, A DIECI ANNI DALLA SUA STIPULA, SENTO DI POTER AFFERMARE CHE L'OBIETTIVO È STATO IN GRAN PARTE RAGGIUNTO.

RIMANE ORA DA AFFRONTARE FORSE LA SFIDA PIÙ DIFFICILE ED AMBIZIOSA CIOÈ L'APPLICAZIONE DELLE NORME NEI VARI STATI.

QUATTRO A QUESTO PROPOSITO I TEMI CHE VORREI IN QUESTA SEDE AFFRONTARE: LA REPRESSIONE DEL FENOMENO, LA COOPERAZIONE TRA STATI, IL RUOLO DEL SETTORE PRIVATO ED INFINE LA PREVENZIONE DEL FENOMENO.

#### **REPRESSIONE DEL FENOMENO**

QUANTO AL TEMA DELLA REPRESSIONE, MI SIA CONSENTITO AFFERMARE CHE COSTITUISCE IL VERO BANCO DI PROVA PER IL SUCCESSO DELLA CONVENZIONE, SUCCESSO CHE POTRÀ MISURARSI SOLTANTO CON UN AUMENTO DEL NUMERO DEI PROCESSI E DELLE SENTENZE DI CONDANNA PER IL REATO DI CORRUZIONE INTERNAZIONALE.

INFATTI, NONOSTANTE UN SENSIBILE AUMENTO DELLE INDAGINI, IL NUMERO DEI PROCESSI E DELLE SENTENZE DI CONDANNA RISULTA ANCORA ASSAI MODESTO.

#### **COOPERAZIONE TRA STATI**

ALTRO TASSELLO FONDAMENTALE È QUELLO DI UNA PIÙ EFFICACE COOPERAZIONE GIUDIZIARIA.

È NOTO, INFATTI, CHE LE INDAGINI IN MATERIA DI CORRUZIONE INTERNAZIONALE SONO PER LORO NATURA COMPLESSE E DI LUNGA DURATA COINVOLGENDO SPESSO AUTORITÀ GIUDIZIARIE E GOVERNATIVE DI PAESI CD. TERZI, CIOÈ NON FIRMATARI DELLA CONVENZIONE.

LE PROCEDURE DI COOPERAZIONE E MUTUA ASSISTENZA LEGALE TRA STATI POTRANNO SENZ'ALTRO MIGLIORARE ATTRAVERSO PROGRAMMI DI PARTNERSHIP TRA LE DIVERSE

POLIZIE E MAGISTRATURE DEI PAESI FIRMATARI NON TRASCURANDO, ALTRESÌ, L'ASPETTO DELLA FORMAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA E DEI MAGISTRATI NEI PAESI MENO SVILUPPATI O IN VIA DI SVILUPPO, PAESI SPESSO NON ADERENTI ALLA CONVENZIONE, MA CHE TUTTAVIA RAPPRESENTANO I MERCATI IN CUI TRADIZIONALMENTE HANNO LUOGO LE TRANSAZIONI ECONOMICHE INTERNAZIONALI DI CUI OGGI CI OCCUPIAMO (ES. MEDIO ORIENTE, EURASIA, AFRICA).

L'ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI LAVORO SULLA CORRUZIONE HA EVIDENZIATO LA NECESSITÀ DELLA ELABORAZIONE DI UNA STRATEGIA COMUNE DA ATTUARSI ATTRAVERSO LA PROMOZIONE DI "BEST PRACTICES" CUI TENDERE.

MI SIA CONSENTITO DI AFFERMARE CHE L'IMPORTANTE LAVORO DENOMINATO "ESAME DI MEDIO TERMINE" (*MID-TERM REVIEW*) ELABORATO NEL 2006 DAL SEGRETARIATO OCSE E DAL GRUPPO DI LAVORO SULLA CORRUZIONE VA SENZ'ALTRO IN QUESTA DIREZIONE.

CREDO, INFINE, CHE L'OPPORTUNITÀ DATA DA QUESTA CONFERENZA A MAGISTRATI PROVENIENTI DAI PAESI ADERENTI ALLA CONVENZIONE OCSE DI SEDERSI ATTORNO AD UN UNICO TAVOLO PER DISCUTERE SU COME RAFFORZARE L'AZIONE INVESTIGATIVA E LA RISPOSTA PUNITIVA DELLE GIURISDIZIONI NEL CAMPO DELLA CORRUZIONE INTERNAZIONALE, RAPPRESENTI LA VIA MAESTRA DA SEGUIRE NEI PROSSIMI ANNI.

## **IL RUOLO DEL SETTORE PRIVATO**

MA PER ARGINARE IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE, LA RISPOSTA REPRESSIVA DA SOLA NON BASTA: SI RENDE NECESSARIA L'ADOZIONE DI STRATEGIE A CARATTERE PREVENTIVO. DETTO PIÙ ESPLICITAMENTE, ANCHE IL SETTORE PRIVATO DEVE FARE LA SUA PARTE.

E' NECESSARIO, IN PARTICOLARE, CHE LE IMPRESE ATTIVE NEL SETTORE INTERNAZIONALE ADOTTINO CODICI DI COMPORTAMENTO CHE SODDISFINO STANDARD MINIMI TRA CUI: L'ADOZIONE DI PROCEDURE IDONEE A PREVENIRE E A INDIVIDUARE COMPORTAMENTI ILLECITI ; L'ATTUAZIONE DI PROGRAMMI DI FORMAZIONE DEL PERSONALE IN MATERIA; UN MAGGIORE E CREDIBILE IMPEGNO DEL MÁNAGEMENT SOCIETARIO SI TRATTA, DETTO IN

PAROLE POVERE, DI STABILIRE CON I FATTI UNA POLITICA DI RIGORE VERSO LE PRATICHE CORRUTTIVE.

### **LA PREVENZIONE DEL FENOMENO ATTRAVERSO UNA SUA ADEGUATA CONOSCENZA**

SEMPRE SUL VERSANTE PREVENTIVO, VI È INFINE LA NECESSITÀ DI ELEVARE IL LIVELLO DI CONOSCENZA DELLA CONVENZIONE E DEL REATO DI CORRUZIONE NELLE TRANSAZIONI INTERNAZIONALI. COME INFATTI RIPETUTAMENTE EVIDENZIATO, IL LIVELLO DI CONOSCENZA DELLA CONVENZIONE E DEI SUOI PRINCIPI TRA LE FORZE DI POLIZIA, I PUBBLICI DIPENDENTI, LE AZIENDE PUBBLICHE E PRIVATE, I CONTABILI E LA SOCIETÀ CIVILE NEI PAESI MEMBRI È RISULTATO INSODDISFACENTE.

CON UNA INSUFFICIENTE CONOSCENZA DELLA MATERIA, LE FORZE DI POLIZIA SONO MENO SENSIBILI AD INDIVIDUARE, INVESTIGARE E PROCEDERE NEI CASI DI CORRUZIONE INTERNAZIONALE.

SIMILMENTE, PUBBLICI DIPENDENTI E SOGGETTI IMPIEGATI PRESSO IMPRESE ED AGENZIE DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE COINVOLTE NELLA ESECUZIONE DELLA CONVENZIONE (TRIBUTI, DOGANE, AGENZIE DI SUPPORTO AL CREDITO ESTERO, DIPLOMATICI, CONTABILI ETC.) SONO SPESSO POCO PREPARATI AD INDIVIDUARE E DENUNCIARE CASI DI CORRUZIONE ALLE FORZE DI POLIZIA E MAGISTRATURA.

E' NECESSARIO QUINDI , IMPEGNARSI AFFINCHÈ TUTTI GLI ATTORI ABBIANO UN LIVELLO ADEGUATO DI CONOSCENZA DEL FENOMENO.

### **IMPORTANZA DELLA MUTUA VALUTAZIONE (PEER-REVIEW)**

DUE PAROLE, SULLA MUTUA VALUTAZIONE TRA STATI, CD. *PEER-REVIEW*, ELABORATO DAL GRUPPO DI LAVORO SULLA CORRUZIONE.

LE RACCOMANDAZIONI DEL GRUPPO DI LAVORO DURANTE LA CD. FASE 1 E FASE 2 HANNO INFATTI DETERMINATO NUMEROSE MODIFICHE LEGISLATIVE E TALVOLTA RIFORME STRUTTURALI DEI SISTEMI PENALI DEGLI STATI FIRMATARI . È MIA CONVINZIONE CHE

L'AZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO DEBBA ASSOLUTAMENTE CONTINUARE. ATTRAVERSO LA ELABORAZIONE DELLA CD. FASE 3.

DA ULTIMO, MI STA PARTICOLARMENTE A CUORE RICHIAMARE L'ATTENZIONE SUL FATTO CHE INTANTO È POSSIBILE AVERE UN RUOLO INTERNAZIONALE E CONSEGUENTEMENTE ESSERE UTILE AD ALTRI PAESI, IN QUANTO SONO RICONOSCIUTI DAL PROPRIO STATO CONCRETI POTERI D'INTERVENTO PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE.

CREDO FERMAMENTE CHE IN ITALIA L'A.C. ANDREBBE POTENZIATO A PARTIRE DALLA RATIFICA DELLA CONVENZIONE DELL'ONU.

LA SUA COMPETENZA A LIVELLO NAZIONALE, ATTUALMENTE SI ESPLICA CON STRUMENTI ASSAI DEBOLI PER UN EFFICACE CONTRASTO DEL FENOMENO CORRUTTIVO, SOPRATTUTTO SE SI CONSIDERA CHE L'ITALIA È COLLOCATA AL 41° POSTO DELLA CLASSIFICA DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL.

OCCORRONO NUOVI E PIÙ IDONEI STRUMENTI NORMATIVI, UN NUMERO PIÙ CONSISTENTE DI PERSONALE, ATTESO CHE CON UNA CINQUANTINA DI UNITÀ, DI CUI ATTUALMENTE DISPONE, SI DEVE SVOLGERE UN'AZIONE DI CONTRASTO E DI PREVENZIONE SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE ED IN TUTTI I SETTORI DI ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

ANCORA UNA RIFLESSIONE CHE ATTIENE ALLE FORZE DELL'ORDINE CHE SONO FIN TROPPO OBERATE DAL LAVORO QUOTIDIANO, DA EVENTI TALVOLTA TRAGICI E DALLA NECESSITÀ DI DARE RISPOSTE IMMEDIATE, CHE LA COLLETTIVITÀ GIUSTAMENTE PRETENDE, DA NON POTERSI DEDICARE, COME IL TEMA MERITEREBBE, A CONTRASTARE UN MALE OSCURO, CHE OPERA SOTTO TRACCIA, MA CHE FINISCE CON L' ESSERE PENALIZZANTE NEI RAPPORTI TRA I CITTADINI E LE ISTITUZIONI.

LA MAGISTRATURA, POI, INTERVIENE LADDOVE IL FATTO CORRUTTIVO SI È GIÀ MANIFESTATO PER GIUDICARE I RESPONSABILI, MA NON CERTO PER RIMUOVERE LE CAUSE.

SE LA PREVENZIONE, QUINDI, E' REALMENTE FONDAMENTALE, E' ALLORA INDISPENSABILE, UN RAFFORZAMENTO DI QUESTO UFFICIO CHE AUSPICO POSSA QUANTO PRIMA ESSERE ELEVATO A RANGO DI AUTORITÀ NAZIONALE.

## **CONCLUSIONE**

RINGRAZIO IL PRESIDENTE PRODI CHE HA VOLUTO STAMANE ESSERE PRESENTE, IL MINISTRO MASTELLA PER L'ORGANIZZAZIONE, IL SEGRETARIO GENERALE DELL'OCSE E QUANTI HANNO CONTRIBUITO ALLA REALIZZAZIONE DI QUESTO EVENTO.

IN PARTICOLAR MODO RINGRAZIO IL CAPO DELLA POLIZIA CHE HA MESSO A DISPOSIZIONE QUESTA STRUTTURA.

UN GRAZIE A TUTTI VOI PER L'ATTENZIONE E LA PARTECIPAZIONE E UN BUON RITORNO A CASA.