FORMAZIONE · REPUBBLICA DI SAN MARINO

ANTICORRUZIONE, INTEGRITÀ E CONFLITTO DI INTERESSI NELLE ALTE FUNZIONI PUBBLICHE

Il sistema sammarinese e gli standard internazionali di prevenzione

I SESSIONE

Integrità, trasparenza e prevenzione della corruzione nelle alte funzioni pubbliche

Docenti: Paolo Pascucci · Luciano Angelini

Integrità, imparzialità, trasparenza e responsabilità nell’esercizio delle alte funzioni pubbliche

INTEGRITÀ

Coerenza tra funzione, doveri istituzionali e interesse generale.

IMPARZIALITÀ

Decisioni fondate su criteri pertinenti, senza favoritismi o condizionamenti personali.

TRASPARENZA

Interessi e circostanze rilevanti conoscibili attraverso i canali appropriati.

RESPONSABILITÀ

Motivare le scelte e rispondere dell’esercizio delle proprie competenze.

La prevenzione protegge l’affidabilità della decisione pubblica prima che il rischio si trasformi in illecito.

La prevenzione della corruzione come tutela dell'integrità e dell'affidabilità della decisione pubblica

REPRESSIONE

Interviene sull’illecito quando ne ricorrono i presupposti: accertamento delle violazioni e applicazione delle conseguenze previste.

PREVENZIONE

Interviene prima: individua vulnerabilità, riduce le opportunità di abuso, rende visibili gli interessi e stabilisce procedure per affrontare i dubbi.

Un percorso preventivo in quattro passaggi

1 INDIVIDUARE

Riconoscere vulnerabilità e situazioni di rischio.

2 RENDERE CONOSCIBILE

Far emergere interessi rilevanti e situazioni di dubbio.

3 GESTIRE

Applicare misure proporzionate, consulenza, astensione o riassegnazione.

4 VERIFICARE

Assicurare controlli e conseguenze per le violazioni.

L’integrità nelle istituzioni sammarinesi: i due Codici di condotta

CONGRESSO DI STATO

Il Codice di condotta dei membri del Congresso di Stato: regole di integrità riferite all’esercizio della funzione di governo.

CONSIGLIO GRANDE E GENERALE

Il Codice di condotta dei membri del Consiglio Grande e Generale: regole riferite all’esercizio del mandato consiliare.

Due contesti istituzionali diversi; un’esigenza comune: rendere riconoscibili i doveri e prevenire condizionamenti dell’interesse pubblico.

Analogie e differenze nella prevenzione dei conflitti di interesse nelle diverse funzioni istituzionali

PRINCIPI COMUNI

- Integrità e imparzialità
- Trasparenza degli interessi
- Prevenzione dei condizionamenti
- Responsabilità della funzione

CONTESTI DIVERSI

- Funzione di governo
- Mandato consiliare
- Funzioni amministrative e dirigenziali

DOMANDE OPERATIVE

- Quale interesse è rilevante?
- Chi deve essere informato?
- Quale misura è adeguata?
- Chi assume la decisione?

La comparazione serve a individuare le regole applicabili senza appiattire funzioni e responsabilità differenti.

I Codici di condotta: principi, doveri e responsabilità

PRINCIPI

Orientano il comportamento e chiariscono il senso delle regole.

DOVERI

Traducono i principi in condotte attese e obblighi concreti.

RESPONSABILITÀ

Rendono verificabile l'esercizio della funzione e le conseguenze delle violazioni.

Un codice è efficace se è conoscibile, applicabile e accompagnato da strumenti di orientamento e verifica.

Interesse pubblico e interessi personali: il dovere di prevenire situazioni suscettibili di condizionare l'esercizio della funzione

INTERESSE PUBBLICO

Le finalità istituzionali e i criteri pertinenti che devono guidare la decisione.

INTERESSI PERSONALI

Interessi economici, familiari, professionali o di altra natura che possono entrare in rapporto con la funzione.

La domanda preventiva non è soltanto "c'è stato un illecito?", ma "questa situazione può condizionare o far apparire condizionata la decisione?".

Riconoscere il rischio in tempo consente di dichiararlo e gestirlo prima che incida sulla funzione.

Trasparenza e conoscibilità degli interessi quale strumento di prevenzione e di accountability

PUBBLICITÀ

Rende conoscibili le informazioni previste.

INFORMAZIONE

Permette di comprendere gli interessi rilevanti.

PREVENZIONE

Consente di riconoscere possibili condizionamenti.

ACCOUNTABILITY

Aiuta a spiegare e verificare le decisioni.

La trasparenza è utile quando rende conoscibili le informazioni pertinenti attraverso canali appropriati.

Dichiarazioni degli interessi, patrimonio e altre informazioni rilevanti per l’integrità della funzione

CHE COSA?

Interessi e informazioni rilevanti per la funzione, secondo le regole applicabili.

PERCHÉ?

Rendere individuabili possibili situazioni di rischio o condizionamento.

COME USARLE?

Come strumento di prevenzione e valutazione, non come adempimento meramente formale.

Le informazioni da dichiarare, i destinatari e le modalità dipendono dalle disposizioni applicabili a ciascuna funzione.

Dichiarazioni: dalla raccolta delle informazioni alla gestione del rischio

- La dichiarazione rende conoscibili interessi e circostanze rilevanti.
- La conoscibilità aiuta a individuare situazioni che richiedono attenzione.
- L’informazione non risolve da sola il conflitto: può rendere necessaria una misura di gestione.
- La valutazione deve rispettare le regole e le competenze previste per la specifica funzione.

Dichiarare è un passaggio della prevenzione, non il suo punto d’arrivo.

Doni, benefici, rapporti con soggetti esterni, informazioni riservate e uso delle risorse pubbliche

DONI E BENEFICI

Valutare se possono influenzare o apparire influenzare la funzione.

RAPPORTI ESTERNI

Riconoscere relazioni che possono incidere sull'indipendenza della decisione.

INFORMAZIONI RISERVATE

Usarle soltanto nel rispetto dei doveri e delle finalità istituzionali.

RISORSE PUBBLICHE

Destinarle alle finalità della funzione, evitando usi impropri.

Il criterio comune è proteggere l'indipendenza e l'affidabilità dell'esercizio della funzione.

La trasparenza come presidio comune delle diverse funzioni pubbliche: conoscere gli interessi per poter prevenire il conflitto

CONOSCERE

Rendere visibili gli interessi rilevanti.

VALUTARE

Comprendere il rapporto tra interesse e funzione.

PREVENIRE

Attivare strumenti adeguati al rischio.

MOTIVARE

Rendere comprensibile la decisione assunta.

La trasparenza è un presidio comune, ma deve essere organizzata secondo le regole e le responsabilità proprie di ciascuna funzione.

Il quadro internazionale: Consiglio d’Europa, GRECO, Convenzione ONU contro la corruzione e principali standard di integrità pubblica

CONSIGLIO D’EUROPA

Raccomandazione R (2000) 10 e principi di correttezza, imparzialità e prevenzione dei conflitti.

GRECO

Valutazione dei sistemi nazionali, raccomandazioni e verifica dei progressi.

ONU E OCSE

UNCAC: quadro globale di prevenzione e contrasto. OCSE: integrità pubblica e gestione dei conflitti.

Gli standard orientano e valutano il sistema; l’attuazione concreta dipende da regole e istituzioni nazionali.

Il IV e il V ciclo di valutazione GRECO su San Marino:

rischi di corruzione e integrità delle alte funzioni esecutive, trasparenza, accesso alle informazioni, dichiarazioni, controlli di integrità, rapporti con soggetti terzi e applicazione effettiva dei codici di condotta

Le valutazioni GRECO: una lente esterna sull'effettività del sistema

IV CICLO · RAPPORTO DI CONFORMITÀ 2024

14 raccomandazioni complessive: 10 attuate o soddisfatte in modo adeguato; 3 parzialmente attuate; 1 non attuata.

V CICLO · ALTE FUNZIONI ESECUTIVE

Rapporto di valutazione pubblicato nel dicembre 2024; attenzione a rischi, dichiarazioni, codici, consulenza, formazione e trasparenza.

I rapporti valutano la capacità del sistema di prevenire la corruzione: non sono sentenze e non accertano responsabilità individuali.

IV ciclo GRECO: le raccomandazioni ancora aperte

II · PARZIALMENTE ATTUATA

Linee guida pratiche e formazione per i Consiglieri.

VI · PARZIALMENTE ATTUATA

Rafforzare orientamento, sensibilizzazione e consulenza.

XIII · PARZIALMENTE ATTUATA

Formazione etica periodica per i magistrati.

V · NON ATTUATA

Procedure effettive di controllo, accertamento delle violazioni e sanzione.

Questione centrale: un codice è efficace soltanto se esistono strumenti concreti per applicarlo.

V ciclo GRECO: l’integrità delle alte funzioni esecutive

- Valutazione dei rischi: una politica anticorruzione sistemica.
- Dichiarazioni: informazioni patrimoniali e interessi adeguati alle funzioni.
- Codici: chiarezza, coordinamento ed esempi applicativi.
- Consulenza e formazione: orientamento riservato e formazione periodica.
- Trasparenza: accesso alle informazioni e procedure effettive.

Le autorità erano chiamate a riferire sulle misure adottate entro il 31 maggio 2026: lo stato di attuazione va verificato sugli aggiornamenti ufficiali.

Dalle raccomandazioni alla responsabilità istituzionale

Tre domande per il dibattito

1 · PREVENIRE

Quali strumenti permettono di riconoscere e gestire un conflitto prima che incida sulla decisione?

2 · ORIENTARE

Come si conciliano consulenza riservata, trasparenza e responsabilità personale?

3 · APPLICARE

Quando l'adozione di un codice non è sufficiente e occorrono controlli o conseguenze effettive?

Il confronto riguarda l'applicabilità concreta delle regole e la responsabilità di chi deve farle funzionare.

Dalle regole alla cultura dell’integrità: prevenire il rischio prima che si trasformi in illecito

1	**RICONOSCERE**	Individuare il rischio e le situazioni potenzialmente problematiche.
2	**COMUNICARE**	Far emergere interessi e dubbi.
3	**CHIEDERE ORIENTAMENTO**	Ricorrere agli strumenti previsti quando la regola non è chiara.
4	**GESTIRE**	Adottare misure proporzionate.
5	**DECIDERE**	Assumere responsabilmente la decisione e rendere verificabile il percorso.

L’integrità non consiste soltanto nel non violare una regola, ma nel saper prevenire il rischio prima che condizioni l’esercizio della funzione.