

Capitolo

3**L'OSSERVATORIO PER IL MONITORAGGIO
DELLE INIZIATIVE DI TRASPARENZA****3.1 Il ruolo del SAeT in materia di trasparenza**

Come accennato in altre parti di questo rapporto, il SAeT in materia di trasparenza ha potuto fare ben poco in questi primi mesi di attività anche perchè la trasparenza non è materia esclusiva del SAeT né è materia esclusiva del Dipartimento della Funzione Pubblica. La trasparenza è infatti una funzione trasversale all'attività di diversi dicasteri e, probabilmente, tale materia troverà una più precisa definizione e collocazione quando verrà data attuazione alla legge recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"*. Tale legge delega prevede, infatti, nell'ambito del riordino dell'ARAN, l'istituzione, in posizione autonoma e indipendente, di un organismo centrale con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e di garantire la trasparenza.

In questo breve periodo di attività - ed in attesa che la materia venisse meglio definita - Il SAeT si è dunque concentrato sul monitoraggio delle iniziative promosse dal Governo e dal Parlamento in materia di trasparenza.

Tale monitoraggio può offrire un contributo sia alla promozione di una maggiore consapevolezza sul tema sia ad una futura azione di coordinamento in materia di trasparenza. Una qualche forma di coordinamento andrà comunque proposta sia per l'importanza che la trasparenza riveste nella lotta alla corruzione sia perchè le varie iniziative promosse dai vari dicasteri dovranno trovare comunque un momento di sintesi e di misurazione dei risultati in maniera consolidata e non solo a livello di singolo dicastero che le ha promosse.

In prospettiva l'attività di monitoraggio delle iniziative intraprese in tema di trasparenza potrà evolvere in un vero e proprio "Osservatorio" e nella pubblicazione periodica di un rapporto sul livello di attuazione del principio di trasparenza nella P.A.

Fino ad oggi, il monitoraggio si è articolato su due fronti diversi: da un lato lo studio del fenomeno nei suoi profili storici e giuridici già in parte trattato nella prima parte di questo rapporto e, dall'altro, nella raccolta degli atti di iniziativa legislativa, governativi e non, nonché delle iniziative dell'esecutivo in tema di trasparenza amministrativa.

3.2 Le iniziative in tema di trasparenza nell'indirizzo di governo

La prima fase del monitoraggio svolto dal SAeT ha evidenziato che il pieno svolgimento del principio di trasparenza rappresenta uno degli obiettivi principali di questo Governo:

- Il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con L. 6 agosto 2008, n. 133, ha provveduto, tra l'altro, alla semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi ed oneri di notifica e comunicazione di informazione allo scopo di tagliare costi e procedure gravanti sulle imprese. Il Dipartimento della Funzione Pubblica acquisisce il compito di misurazione degli oneri burocratici e dei costi amministrativi ai fini di un'ulteriore svolgimento legislativo in altri settori produttivi e per i cittadini, entro il 2012.
- Sempre in tema di semplificazione, il Governo ha presentato il D.L. 22 dicembre 2008, n. 200, attualmente assegnato al Senato (A.S. 1342) dopo l'approvazione alla Camera, con il quale si intende completare il progetto di creazione in Italia di una banca dati unitaria, pubblica e gratuita della normativa statale vigente, secondo un modello già operante in altri Paesi europei. Il progetto "Normattiva" è fondato sulla collaborazione istituzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica ed attraverso un coordinamento con la normativa previgente consente al Ministro per la semplificazione un più efficace utilizzo delle risorse oggi già esistenti, provvedendo alla convergenza di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale. Nel Decreto legge, inoltre, è prevista l'adozione di decreti, da adottare sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la razionalizzazione delle attività degli organismi e degli enti che operano in materia.
- All'iniziativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione si deve alla legge recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"*. Appena insediatosi, l'Esecutivo ha presentato, per il tramite del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, un "Piano industriale – Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione", quale documento d'indirizzo per un intervento legislativo volto all'implementazione della produttività e della trasparenza del lavoro pubblico. La legge delega in questione, indicato tra i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, ne rappresenta lo svolgimento legislativo. In particolare, l'art. 3, al comma 1, prevede mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni che si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati; al comma 2, lettera a), si favorisce il coinvolgimento degli utenti nella valutazione delle amministrazioni; alla lettera b), si stabilisce che le amministrazioni

predisporgano, in via preventiva, gli obiettivi annuali e si introducono modalità per verificarne l'effettivo raggiungimento. Altre previsioni concernono confronti pubblici sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, nonché la promozione della confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni. Nella legge delega, inoltre, è garantita piena accessibilità ai dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione, attraverso la disponibilità immediata tramite il web, il confronto periodico tra valutazioni operate dall'interno e valutazioni operate dall'esterno, nonché l'adozione di programmi per la trasparenza.

- Il d.d.l. di iniziativa, tra gli altri, del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile", recentemente approvato dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame del Senato (A.S. 1082), contiene norme mirate alla riduzione ed alla certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Esso prevede importanti misure finalizzate a "tagliare i tempi" delle procedure e ad assicurarne la trasparenza. In primo luogo, le amministrazioni sono tenute a definire e rendere pubblici i tempi per la conclusione di una pratica e, qualora non lo facciano, gli stessi termini sono automaticamente ridotti a 30 giorni. I tempi massimi non possono comunque superare i 90 giorni, salvo le eccezioni previste dalla legge o da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Oltre al risarcimento del danno, la legge delega in esame prevede che il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento rappresenti un elemento di valutazione dei dirigenti, di cui si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, inoltre, ogni amministrazione pubblica deve determinare e pubblicare, con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee: a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»; b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi.

A queste iniziative legislative si accompagnano poi Protocolli d'intesa tra il Dipartimento della Funzione Pubblica ed altre amministrazioni centrali, nonché le attività delle agenzie del Dipartimento stesso per la messa a punto degli strumenti per l'informatizzazione della P.A.

3.3 Il contributo parlamentare nella presente Legislatura

L'attività del SAeT di monitoraggio delle iniziative intraprese in tema di trasparenza della P.A. ha consentito un vaglio approfondito delle iniziative delle forze politiche di opposizione e delle sollecitazioni e degli studi provenienti dalle più accreditate associazioni operanti nella società civile.

In tema di trasparenza, tra le altre, merita di essere segnalata la proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati dai gruppi di opposizione (A.C. 1371), recante “Norme in materia di trasparenza nell’attività delle pubbliche amministrazioni, istituzione dell’Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni e delega al Governo in materia di valutazione dell’efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e di responsabilità dei loro dipendenti”, che individua gran parte dei difetti di efficienza delle strutture pubbliche nella opacità in cui le strutture stesse operano. Il disegno di legge dell’opposizione punta ad una piena visibilità e ad una confrontabilità con le valutazioni operate dall’esterno sugli strumenti di controllo interno asserendo che è necessario che le informazioni siano rese ampiamente visibili e facilmente leggibili, affinché si attivi un sistema di controllo diffuso da parte dell’opinione pubblica, degli stakeholder, dei tecnici di settore, della stampa specializzata e delle associazioni dei consumatori e degli utenti. Il richiamo è a quel *civic auditing* attivato nei Paesi nord-europei, laddove nei confronti di un’amministrazione realmente trasparente gli osservatori qualificati possono svolgere un fondamentale compito di controllo diffuso. In definitiva si mira a congiungere la funzione direzionale dei controlli interni con un obiettivo di piena accountability e di trasparenza, affinché ai risultati di controlli e di valutazioni, dove questi siano negativi, conseguano congrui interventi di riorganizzazione degli uffici e delle procedure.

3.4 Le linee di sviluppo dell’Osservatorio sull’attuazione del principio di trasparenza nella P.A.

Muovendo dall’attività di monitoraggio e studio, di cui si è qui dato conto nei suoi elementi più significativi, il SAeT si propone di svolgere un’analisi capillare da far confluire in un Osservatorio sull’attuazione del principio di trasparenza nella P.A., che intende operare in stretto coordinamento con il costituendo Organismo centrale per la valutazione e la trasparenza, già in precedenza citato.

L’attività dell’Osservatorio, che dovrà confluire nella creazione di una vera e propria Banca dati on-line, dovrà censire:

- i provvedimenti normativi rilevanti, legislativi e regolamentari;
- gli atti di iniziativa legislativa;
- gli atti di sindacato ispettivo parlamentare;
- la legislazione regionale e la normativa di rilievo contenuta nelle fonti di autonomia degli Enti Locali;
- la giurisprudenza amministrativa, costituzionale ed europea più significativa rispetto agli sviluppi attuali;
- la normativa europea e le iniziative e gli obiettivi elaborati dalle istituzioni comunitarie;
- la legislazione straniera, anche coordinata in schede di sintesi esplicative dei modelli amministrativi più rilevanti ai fini della comparazione con l’ordinamento italiano;

- notizie sulle iniziative provenienti dalla società civile (convegni, progetti di ricerca, pubblicazioni rilevanti, attività di associazioni).

Tale attività di studio e monitoraggio, resa pubblica attraverso lo strumento della Banca dati on-line, fornirà la base oggettiva per la valutazione dello stato di attuazione del principio di trasparenza nella P.A., che sarà effettuata attraverso gli strumenti di valutazione elaborati dal costituendo Organismo centrale per la valutazione e la trasparenza.

Capitolo

4**LE RELAZIONI TENUTE CON GLI
ORGANISMI INTERNAZIONALI****4.1 Premessa**

Una delle attività principali svolte dal SAeT in questo breve periodo di attività è stata quella di mantenere una serie di relazioni internazionali. Dopo le notizie stampa sulla soppressione dell'Alto Commissario anche a livello internazionale, presso i vari tavoli ai quali l'Italia partecipa, si era venuta a creare una situazione di confusione che necessitava di interventi veloci per dimostrare che la lotta alla corruzione non si era interrotta e che era nato un nuovo organismo che, con modalità organizzative diverse, perseguiva con determinazione l'obiettivo di lotta alla corruzione.

L'efficace azione di contrasto della corruzione, infatti, è oggi considerata tra le premesse necessarie per l'ordinato sviluppo democratico e socio-economico dei Paesi e tale azione va sempre più caratterizzandosi per la sua dimensione transnazionale. La globalizzazione della finanza, del terrorismo e della criminalità non poteva non contagiare anche il fenomeno corruzione fronteggiato da sforzi sempre più sinergici a livello internazionale.

È seguendo tale impostazione che fin dai primi anni novanta si è fatta strada in ambito internazionale l'idea di adottare strumenti di comune riferimento e di efficace contrasto al fenomeno della corruzione. In tal senso, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione firmata a Merida (Messico) nel dicembre del 2003 rimane il testo fondamentale a livello internazionale, sia per l'ampiezza dei temi trattati (prevenzione, incriminazione, repressione, cooperazione internazionale, recupero dei beni, assistenza tecnica e scambio di informazioni), sia per il numero di paesi coinvolti nel processo che ha portato alla sua adozione e successiva ratifica. Occorre peraltro considerare il particolare interesse che dapprima l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) e successivamente l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa hanno riservato alla materia, attraverso l'adozione di specifiche convenzioni e l'istituzione di meccanismi di contrasto al fenomeno.

L'attiva partecipazione del nostro Paese alle principali iniziative esistenti a livello internazionale, se da una parte potrà confermare l'interesse e l'impegno dell'Italia di fronte alla comunità internazionale nel settore della prevenzione e contrasto alla corruzione, dall'altra consentirà di portare all'attenzione dell'agenda politica temi ed aspetti di rilievo, oltre che portare nella nostra realtà esperienze e prassi positivamente già sperimentate in altre realtà.

Se questo è lo scenario, risulta prioritario assicurare che il SAeT continui nella azione a suo tempo intrapresa dall'Alto Commissario contro la corruzione sul fronte della rappresentanza. Peraltro come più volte segnalato in altre occasioni, è proprio dall'osservatorio internazionale che si trae la conferma della necessità di affrontare alcuni temi con carattere di priorità per non lasciare il nostro Paese esposto a prevedibili raccomandazioni da parte dei principali organismi internazionali, primo fra tutti, il GRECO (*Group of States against corruption*) che, come noto, ha di recente sottoposto a valutazione l'Italia ed il cui rapporto finale (con relative raccomandazioni) è atteso per il prossimo mese di luglio.

In particolare, occorre in questa sede ancora una volta richiamare l'esigenza di assicurare uno spedito iter di approvazione parlamentare dei disegni di legge di ratifica della Convenzione ONU e delle Convenzioni del Consiglio di Europa contro la corruzione, oltre che della "Legge comunitaria 2007", che contiene importanti previsioni di interesse, soprattutto con riferimento al recepimento nel nostro ordinamento della figura della corruzione nel settore privato. Sotto altro profilo, si segnala l'urgenza di avviare una compiuta riflessione sul problema della adeguata protezione delle persone che comunicano informazioni (cd. "whistleblowers"), nonché sul fenomeno del passaggio di alti funzionari dal settore pubblico a quello privato (c.d. "pantouflage" o "revolving doors"), che costituiscono aspetti per i quali non è rinvenibile nel nostro ordinamento un'adeguata disciplina, mentre per altri temi, come il conflitto di interessi e la trasparenza nel finanziamento ai partiti politici, si evidenzia l'opportunità di nuova considerazione alla luce dei più stringenti parametri di valutazione internazionale. Sul piano, invece, più squisitamente organizzativo e delle prassi amministrative, merita particolare attenzione il settore dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento ai criteri di reclutamento, alla formazione specifica sui temi dell'anticorruzione, alla rotazione per le figure particolarmente esposte, alla maggiore trasparenza circa la posizione patrimoniale e gli incarichi, all'effettività della responsabilità disciplinare.

Passando alle iniziative a livello internazionale a cui il SAeT ha partecipato nel periodo di riferimento, vanno in questa sede evidenziate e distinte le relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali assunti dal nostro paese a livello istituzionale, da quelle legate a forme di collaborazione e scambio di Knowhow tra agenzie e strutture similari al SAeT di altri paesi. Pur essendo importanti ambedue le tipologie di relazioni internazionali, le prime assumono carattere quasi di obbligatorietà mentre le seconde, per ora trascurate, dovranno essere necessariamente riattivate per assicurare la presenza di SAeT nel network internazionale della lotta alla corruzione.

4.2 Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali

La tabella 2.5 sintetizza le principali attività di relazione sviluppate dal SAeT con organismi internazionali in forza di accordi internazionali.

formulare raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione. La Conferenza, dunque, assume una valenza strategica per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche anti-corruzione negli Stati.

L'Italia, che pure fu tra i principali sostenitori della Convenzione, nonostante gli inviti formulati in numerose Risoluzioni dell'Assemblea Generale ed in Dichiarazioni politiche di alto livello, non ha ancora provveduto alla ratifica di tale strumento internazionale, che rappresenta il primo accordo mondiale di contrasto alla corruzione come fenomeno transnazionale ed il testo di riferimento fondamentale in materia.

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione che ha avuto un incontro formale con il Segretario Generale dell'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), si è attivato per giungere ad una rapida predisposizione di un disegno di legge governativo di ratifica dell'UNCAC, da sottoporre all'esame delle Camere, in modo da colmare siffatto ritardo.

Nella consapevolezza dell'importanza, anche per la stessa immagine dell'Italia, di partecipare, seppur in veste di Paese osservatore, ai lavori inerenti la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, il SAeT, attraverso un proprio rappresentante, ha preso parte alla *road map* di preparazione della Terza Conferenza degli Stati parte dell'UNCAC.

In particolare, tale partecipazione ha riguardato l'*Open-ended Intergovernmental Working Group on Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, tenutosi a Vienna dal 15 al 17 dicembre 2008 ed ha costituito l'occasione, dopo la soppressione dell'Alto Commissario contro la Corruzione, per testimoniare un segno di continuità nell'impegno dell'Italia in ambito UNODC e per riallacciare i contatti con i rappresentanti degli altri Paesi con i quali si erano già instaurati proficui rapporti di collaborazione e di intesa in occasione di precedenti incontri, ivi comprese le due Conferenze degli Stati Parte dell'UNCAC.

Nell'ambito della discussione sul documento, l'Italia ha dato il proprio contributo attestandosi sulle posizioni espresse dall'Unione Europea e dai Paesi Europei, dovendosi in proposito evidenziare che la tematica inerente la *Review of Implementation of the Convention against Corruption* (verifica della applicazione delle disposizioni dettate dalla Convenzione contro la corruzione) è di particolare delicatezza e criticità, in ordine alla quale si segnala, da sempre, la posizione tenuta principalmente dalla Cina, dall'Iran, dal Pakistan, dall'Egitto, da Cuba e dalla maggioranza dei Paesi dell'area africana, tendente a svuotare di qualsivoglia effettività le proposte volte a delineare il meccanismo da adottare per la verifica, all'interno dei singoli Paesi, del livello di attuazione della Convenzione UNCAC e delle misure adottate per la sua applicazione, cui si contrappone la posizione tenuta dalla maggioranza dei restanti Paesi, tra i quali quelli dell'area europea, dall'Unione Europea, dagli Usa, Canada, Australia, ecc., che tende a formulare proposte volte a delineare un meccanismo di verifica dotato di una qualche effettività, opponendosi conseguentemente alle proposte dell'altro gruppo di Paesi.

Tabella 2.5: Relazioni sviluppate in forza di accordi internazionali

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	CONVENZIONE E DATA	ATTIVITÀ	IN COLLABORAZIONE CON
ONU	Convenzione ONU contro la Corruzione firmata a Merida (Messico) il 9 dicembre 2003, non ancora ratificata dall'Italia (UNCAC)	Organizzazione della Giornata mondiale contro la corruzione 9 dicembre 2008 Università Tor Vergata Roma	Transparency International, Università Tor Vergata, UNODC
Consiglio d'Europa GRECO (Group of States against corruption)	Convenzioni Civile e Penale contro la corruzione firmate a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e 4 novembre 1999, non ancora ratificate dall'Italia	Partecipazione dal giugno 2007 al Gruppo di Stati contro la corruzione, meccanismo anticorruzione che si riunisce a Strasburgo 5 volte l'anno.	Ministero della Giustizia (capo delegazione)
O.C.S.E (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) WGB (Working Group on Bribery)	Convenzione OCSE contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 21 Novembre 1997 e ratificata dall'Italia il 15 Dicembre 2000	Stabile partecipazione al Gruppo di Lavoro contro la corruzione meccanismo anticorruzione presso l'OCSE che si riunisce a Parigi 5 volte l'anno.	Ministero della Giustizia (capo delegazione), Ministero degli Affari Esteri, SACE, Banca d'Italia, Ministero delle Economia e Finanze,

Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC)

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) è stata adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003 (per questo motivo è stata scelta la data del 9 dicembre come giornata mondiale contro la corruzione).

La Convenzione, dopo un ampio preambolo volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto, ed alcune disposizioni di carattere generale, si incentra sullo sviluppo di cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni, l'assistenza tecnica. Di particolare rilievo, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione, una Conferenza degli Stati Parte con cadenza annuale, per monitorare l'applicazione e l'implementazione della Convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per

E' di tutta evidenza come l'esistenza di tali due principali blocchi di opinione, formati su posizioni tra loro inconciliabili, renda particolarmente difficile, se non impossibile, il raggiungimento del consenso su una soluzione, pur di compromesso, in grado di soddisfare entrambi.

Situazione che si è puntualmente verificata in sede di *Working Group*, ma che si era già delineata in sede di discussione della risoluzione inerente la medesima tematica svoltasi nel corso della Seconda Conferenza degli Stati Parte, approvata con molta fatica e dopo numerosi emendamenti che hanno però avuto il positivo risultato di eliminare disposizioni ritenute inaccettabili per il blocco di cui fa parte l'Unione Europea.

E' appunto tale risoluzione che rimanda ad un apposito Working Group l'ulteriore elaborazione dei principi guida ivi indicati per la definizione di tale meccanismo di verifica.

In esito allo svolgimento dell'*Open-ended Intergovernmental Working Group*, si è stabilito di procedere all'ulteriore esame e discussione del documento contenente "*Draft terms of reference of the mechanism for the review of implementation*" nel corso di consultazioni informali da tenersi il 26-27 febbraio 2009, con sottoposizione del documento, in tale sede definito, all'esame dell'ulteriore *Working Group* da tenersi in data 11-13 maggio 2009 e, successivamente, alla Terza Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, cui il SAeT prenderà parte.

GRECO (Group of States against corruption)

Il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) è stato fondato nel 1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa e ha sede a Strasburgo.

Obiettivo del GRECO è quello di implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa mediante processi di valutazione e pressione reciproca. Il GRECO si propone inoltre di individuare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, suggerendo le necessarie riforme legislative, anche al fine di condividere le migliori pratiche per la prevenzione e il contrasto della corruzione.

Possono essere membri del GRECO non solo gli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa ma anche quelli che prendono parte agli accordi parziali allargati e ne fanno richiesta al Segretario Generale del Consiglio. Accedono automaticamente al GRECO, invece, quelli che ratificano le Convenzioni penale e civile contro la corruzione (entrambi firmate a Strasburgo nel 1999) e accettano di essere sottoposti alle procedure di valutazione.

Attualmente i paesi membri del GRECO sono 46, 45 Stati europei più gli Stati Uniti. Sono stati nominati osservatori alcuni membri dell'OCSE e dell'ONU (ufficio contro la droga e il crimine).

Sul fronte normativo, l'Italia ha firmato le Convenzioni penale e civile contro la corruzione del Consiglio d'Europa ma non le ha ancora ratificate. Due DDL di ratifica presentati alla Camera dei Deputati nel corso della precedente legislatura sono decaduti a seguito del suo anticipato scioglimento.

Pur non avendo ratificato le due convenzioni anticorruzione del Consiglio d'Europa, l'Italia aderisce al GRECO dal 30 giugno 2007. Ciò a seguito di espressa adesione del nostro governo al meccanismo di valutazione.

Il versamento del contributo economico per la partecipazione dell'Italia al GRECO per l'anno 2007 (secondo semestre) è stato di 124.379,34 euro. Per il 2008, l'importo versato è stato di circa 250.000,00 euro. Tali importi sono stati integralmente versati dall'Alto Commissario anticorruzione. Il contributo per l'anno 2009 è di 278.000 euro c.a. Il suo pagamento dovrà avvenire entro la fine del mese di giugno p.v. ed esso rappresenta poco più della metà delle risorse finanziarie attualmente assegnate al SAeT.

La riunione plenaria del GRECO tenutasi a Strasburgo dal 1 al 5 dicembre ha rappresentato la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del SAeT al GRECO dopo la soppressione dell'Alto Commissario, struttura che partecipava, unitamente al Ministero della Giustizia, alla delegazione italiana presso il predetto gruppo anticorruzione.

Positiva l'accoglienza attribuita dai delegati del GRECO alla nuova struttura, la cui istituzione e funzioni erano peraltro già stati presentati dal rappresentante del Ministero della Giustizia al GRECO nel corso della riunione plenaria dello scorso ottobre, in risposta alle preoccupazioni del Gruppo in merito alla soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione.

La presenza di un rappresentante del SAeT nella delegazione italiana è stata valutata dai delegati del GRECO e dal Segretariato del Consiglio d'Europa come un segnale di rinnovato interesse ed impegno del nostro paese in materia di politiche di prevenzione della corruzione e come auspicio di una stabile e proficua collaborazione tra il SAeT ed il Consiglio d'Europa. Ciò, preme sottolinearlo, è tanto più importante laddove si consideri che il nostro paese è attualmente sottoposto a valutazione da parte del GRECO (la visita degli esaminatori del GRECO si è svolta a Roma dal 13 al 17 ottobre u.s. e la discussione del rapporto Italia è prevista per la riunione plenaria dal 29 giugno al 3 luglio 2009).

Nel merito, tra i principali temi in agenda della 40ma riunione plenaria, si segnala la valutazione (cd. primo e secondo round di valutazione riuniti) della Federazione russa. L'importanza di questa valutazione è stata testimoniata dalla presenza, come capo delegazione, di Alexander V. Konovalov, Ministro della Giustizia della Federazione russa con una delegazione composta da ben 16 alti funzionari (fatto senza precedenti in ambito GRECO). La discussione sul rapporto Russia si è articolata nel corso di due giornate ed ha avuto come epilogo l'approvazione del rapporto con ben 27 raccomandazioni del GRECO alla Russia in materia di lotta alla corruzione (fatto anche questo senza precedenti nella prassi del GRECO) a riprova della delicatezza dei temi in discussione.

Nel corso della 40ma plenaria sono stati inoltre sottoposti a valutazione i seguenti paesi: Polonia (cd. terzo round di valutazione), Montenegro (cd. follow-up del secondo round di valutazione), Moldavia e USA (cd. follow-up del secondo round di valutazione), Estonia (cd. addendum del secondo round di valutazione). La plenaria ha inoltre approvato la lista degli esaminatori che prenderanno parte al cd. terzo round di valutazione dei seguenti paesi: Croazia, Malta, Irlanda, Germania, Ungheria, Macedonia, Turchia e Bulgaria. È stata inoltre approvata la lista di esaminatori dei seguenti paesi che parteciperanno al cd. follow-up del primo e secondo round di valutazione riuniti: Austria (che verrà valutata da esaminatori italiani e russi), Italia (che verrà valutata da esaminatori della Svizzera e Ucraina), Monaco, Federazione russa, Svizzera e Ucraina.

La plenaria ha infine approvato il programma di attività per l'anno 2009 e stabilito che il decimo anniversario della fondazione del GRECO venga celebrato a Strasburgo il 5 ottobre p.v. nel corso di una riunione straordinaria per la quale il Segretariato ha invitato i paesi membri del GRECO ad esplorare la disponibilità di autorità di rango ministeriale ad intervenire come speakers alla conferenza.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Va detto in premessa che l'Italia partecipa stabilmente con una delegazione guidata dal Ministero della Giustizia al Gruppo di lavoro sulla lotta alla corruzione (WGB) presso l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione contro la corruzione del pubblico ufficiale straniero nelle transazioni economiche internazionali, si riunisce a Parigi cinque volte all'anno e i suoi membri lavorano per assicurare che ogni paese parte rispetti i suoi impegni secondo i termini stabiliti dalla Convenzione OCSE contro la corruzione.

Vale la pena inoltre di aggiungere che l'OCSE, con il suo *Working Group on Bribery* (WGB), è ormai da un decennio all'avanguardia nell'azione di *peer review* e di controllo del livello di adeguamento degli Stati membri (tra cui tutti i G7) ai principi sanciti dalla Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali. I rapporti e le raccomandazioni del WGB ai paesi membri "*set the standards*" nella lotta alla corruzione transnazionale.

Nel periodo di riferimento il WGB si è riunito a Parigi dal 9 al 12 dicembre. Questa riunione è stata la prima occasione di partecipazione di un rappresentante del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) ai lavori del WGB. Come nel caso del GRECO, i delegati hanno positivamente accolto la presenza di un rappresentante della SAeT nella delegazione italiana, peraltro anticipata dalle informazioni sulla istituzione e sui compiti del Servizio, fornite dalla delegazione italiana nel corso della riunione plenaria del WGB dello scorso ottobre in risposta alle preoccupazioni sulla soppressione dell'Alto Commissario contro la corruzione.

Nel merito, la plenaria di dicembre ha per la prima volta registrato la partecipazione dello Stato di Israele come membro di diritto del WGB, in seguito

allo scambio di lettere tra il Segretario Generale dell'OCSE ed il Ministro della Giustizia israeliano. La stabile partecipazione al WGB di Israele (come 38° Stato parte), che si aggiunge a quella recente dell'Africa del Sud, devono considerarsi come importanti aperture ai principi della Convenzione da parte di paesi situati in aree geopolitiche di estrema importanza (Africa e MO) anche nel settore delle politiche di lotta alla corruzione.

Il Segretariato ha poi informato i delegati dell'interesse dell'Egitto a partecipare al WGB. E' stato riferito, in particolare, che le autorità egiziane hanno richiesto precise informazioni sulle condizioni ed i criteri di adesione alla Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali. Il Segretariato ha fornito le richieste informazioni, precisando il livello tecnico e non politico dei contatti finora intervenuti. Non sfugge comunque il senso di questo passo informale egiziano, anche alla luce della summenzionata adesione israeliana al WGB.

Si è quindi proceduto alla elezione del presidente e vicepresidente del Gruppo di lavoro e dei membri del Management Group (MG) per l'anno 2009, con la conferma del prof. Mark Pieth (Svizzera) e della Prof. Maria Gavouneli (Grecia) e l'elezione del rappresentante italiano, dott. Stefano Dambruoso (Ministero della Giustizia, ministero che esprime il capo delegazione italiana al WGB) tra i membri del MG (altri paesi rappresentati al MG sono la Germania, gli Stati Uniti d'America, il Giappone, la Francia e la Svezia).

Tra i principali temi in agenda quelli relativi alla valutazione, secondo il consolidato meccanismo di peer review (Fase 2), dei seguenti paesi: Brasile, Repubblica d'Irlanda, Repubblica Ceca, Turchia, Slovacchia, Nuova Zelanda e Regno Unito.

Da segnalare inoltre l'incontro con i rappresentanti della Repubblica Popolare Cinese che hanno illustrato al WGB le politiche nel settore della lotta alla corruzione. Quello in atto tra la Cina e il WGB è un proficuo dialogo con scambio di informazioni, dialogo che ha visto la Cina partecipare in qualità di osservatore ad alcune riunioni del Gruppo di Lavoro. In particolare, il coinvolgimento della Cina (ed in prospettiva quello di Russia ed India) al WGB è di importanza strategica fondamentale per l'azione del Gruppo al fine di realizzare, tra l'altro, il cd. "*level playing field*", tra questo paese e gli altri paesi firmatari della Convenzione OCSE nel settore delle transazioni economiche internazionali.

La plenaria si è poi occupata della valutazione della Slovenia e della Estonia, sotto il profilo della verifica dei loro standards in materia di lotta alla corruzione per la adesione dei due Paesi all'OCSE (come noto infatti Slovenia ed Estonia non fanno parte della predetta organizzazione internazionale partecipando al WGB come Stati parte della Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione).

Infine si segnala la trattazione, in sede plenaria, di altri due temi di natura più spiccatamente procedurale e tecnico-giuridica quali la discussione sulla cd. *Review of OECD Anti-Bribery Instruments* (modifica della Convenzione del 1997 e la Raccomandazione OCSE del 23 maggio 1997 in materia di lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali) nonché del meccanismo

di valutazione di cd. Fase 3 (seguito dei meccanismi di valutazione denominati di Fase 1 e Fase 2) con dei risultati peraltro di natura interlocutoria a causa del mancato accordo tra gli Stati parte sulle proposte di modifica dei due strumenti di cui sopra.

4.3 Altre iniziative da intraprendersi per scambio di knowhow

L'Alto Commissario contro la Corruzione partecipava ad altre importanti iniziative a livello internazionale in materia di prevenzione e lotta alla corruzione, iniziative che è opportuno vengano al più presto riprese anche dal SAeT. La tabella 2.6 individua le iniziative più importanti.

Tabella 2.6: Iniziative per lo scambio di KnowHow

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	ATTIVITÀ	RICADUTE IN TERMINI ORGANIZZATIVI PER SAET
IAACA	Accordo da riattivare	scambio di KnowHow
ANCORAGE NET	Accordo da riattivare	scambio di KnowHow
OLAF	Protocollo d'intesa da firmare	scambio di KnowHow
ACPN\UNDP	Protocollo d'intesa da firmare	scambio di KnowHow
EPAC	Accordo da riattivare	scambio di KnowHow

International Association of Anti Corruption Authorities (IAACA).

Tale Associazione è stata costituita sotto l'egida delle Nazioni Unite con finalità di promozione dell'implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, soprattutto quanto al profilo specifico dello sviluppo della cooperazione e dello scambio di conoscenze ed esperienze fra le Autorità Anticorruzione, di cui all'art. 6 della Convenzione stessa.

L'Alto Commissario contro la Corruzione è tra i fondatori di tale associazione, ed ha preso parte ai seminari ed alle conferenze dalla stessa organizzati nel cui ambito, i propri rappresentanti hanno svolto, dietro invito, apprezzati interventi.

Ancorage-net.

La Rete delle Agenzie Anti-corruzione (Ancorage-net) è stata creata all'esito della conferenza internazionale denominata "Agenzie europee anti-corruzione: Come proteggere attraverso una metodologia informata, innovativa ed integrata gli interessi finanziari della Comunità europea" tenutasi a Lisbona dal 17 al 19 Maggio 2006. Nel corso della conferenza, i responsabili delle agenzie anti-corruzione dell'Europa e di altre parti del mondo hanno accettato di dare sostanza

al progetto oggetto della conferenza attraverso il volontario deposito ed il continuo aggiornamento delle informazioni relative al funzionamento ed alle attività delle rispettive agenzie anti-corruzione.

Rapporti con OLAF nei settori della corruzione e della frode.

Corruzione e frode sono legati da un vincolo indissolubile e si connotano come illeciti comuni dei Paesi industrializzati. La coesistenza delle due fattispecie ha un peso economico rilevante: la corruzione è particolarmente corrosiva degli interessi finanziari in quanto il carattere occulto del fenomeno, che si manifesta attraverso segnali spesso altalenanti, congiunto alla forza dell'intimidazione riesce a condizionare gli organismi deputati alla gestione dei contratti.

L'analisi di tutte le metodiche di contrasto porta ad evidenziare l'importanza dell'aspetto preventivo: solo attraverso un'attenta e mirata prevenzione della corruzione interna ed esterna, attuata mediante l'analisi degli indici di rischio, è possibile potenziare lo sviluppo economico dell'Unione Europea.

A livello europeo, in particolare, l'OLAF concorre ad un migliore coordinamento delle azioni e delle risorse, nonché ad un'ottimale utilizzazione dei dati operativi, giuridici e statistici. Obiettivo di questa strategia è garantire l'analisi dei rischi in materia di lotta alle attività illecite ed adattare le politiche di contrasto all'evoluzione costante dei mezzi e dei sistemi utilizzati dalla criminalità, svolgendo in tal modo una sostanziale attività di prevenzione.

Si ritiene di fondamentale importanza avviare una collaborazione tra il SAeT e l'OLAF al fine di agevolare il flusso di informazioni nel settore nonché procedere ad un'analisi congiunta delle varie indagini con l'obiettivo di individuare eventuali carenze nelle procedure previste e di proporre eventuali correttivi che, ostacolando l'attuazione di comportamenti criminosi, si traducano in una sostanziale attività di prevenzione. Tale collaborazione andrà formalizzata in un protocollo d'intesa da definirsi nei contenuti.

Anti-corruption Practitioners' Network (ACPN), United Nations Development Program (UNDP).

Per rendere più efficace la lotta contro la corruzione, anche alle luce delle disposizioni previste sul punto dalla Convenzione ONU, il centro regionale dell'UNDP (con sede a Bratislava) ha proposto di sviluppare una rete tra le agenzie anticorruzione dell'Europa Centro-Orientale e della fascia mediterranea. Il network dell'UNDP, denominato Anti-Corruption Practicioners' Network (ACPN) si è sviluppato su base volontaristica caratterizzandosi per l'impegno delle parti a scambiarsi informazioni sulle attività anticorruzione in essere nei rispettivi paesi nonché a presentare i risultati ottenuti e la adozione di norme di contrasto del fenomeno. Tali forme di cooperazione includono l'adozione di protocolli di intesa con l'UNDP che prevedano appunto lo scambio di informazioni sulle misure adottate e le best practices per la prevenzione e lotta contro la corruzione,

partecipazioni a seminari su scala regionale, workshops tematici, visite studio e scambi di staff e di expertise.

European Partners against Corruption (EPAC).

Nel giugno 2007 l'Alto Commissario contro la corruzione ha aderito all'EPAC, ed ha partecipato alla Conferenza annuale tenutasi ad Helsinki dal 12 al 14 dicembre 2007. Al termine della Conferenza, cui hanno partecipato i rappresentanti di 24 Paesi dell'Unione Europea e dei 4 Stati osservatori (Albania, Croazia, Montenegro e Serbia) è stata approvata la risoluzione finale nella quale viene particolarmente sottolineata la necessità che alle Autorità anticorruzione venga assicurata la necessaria indipendenza, anche attraverso una appropriata normativa ed adeguati mezzi finanziari, per accrescere l'efficacia e la credibilità della attività di contrasto alla corruzione. Nella medesima dichiarazione è stato confermato l'impegno delle autorità aderenti alla rete per intensificare gli scambi di esperienze e per elaborare standard e prassi di riferimento comuni, mediante l'attività di specifici gruppi di lavoro, espressamente costituiti.

4.4 Altre attività svolte nel periodo

Nell'ambito delle relazioni tenute con gli organismi internazionali vanno poi segnalate per completezza alcune iniziative di varia natura.

Incontro con la delegazione cinese

Il giorno 6 novembre 2008 una delegazione cinese con il Vice ministro e Vice commissario del ministero cinese per la supervisione, WU Yulian, che svolge in Cina attività di contrasto alla corruzione è stata ricevuta da esponenti del SAeT. Alla delegazione cinese è stata illustrata l'operatività della nuova struttura, le aree e le direttrici nelle quali opera ed intende operare.

Progetto F.A.C.E. (fight against corruption in europe)

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, a seguito del suo subentro, avvalendosi del SAeT, nelle attività e nelle funzioni precedentemente svolte dall'Alto Commissario contro la corruzione, ha dovuto esaminare la possibilità di riattivazione del progetto FACE, analizzandone la fattibilità con le più ridotte risorse umane disponibili.

Tale progetto è stato presentato a suo tempo dall'ex Alto Commissario in qualità di promotore, in partnership con le agenzie anticorruzione austriaca e lettone e con università e istituti di ricerca italiani e austriaci, nell'ambito del Programma, cofinanziato dalla Commissione Europea, per la "Prevenzione ed il Contrasto del Crimine", ed è stato approvato dalla Commissione Europea nel febbraio 2008 con un finanziamento di euro 1.500.000 circa.