

Administrations	Percentage of proceedings initiated & suspended	Percentage of proceedings initiated & concluded	Severe penalties inflicted (suspension from work/dismissal)
Ministries & Agencies	23%	73%	24%
Various public bodies	6%	90%	36%
Provinces	0%	100%	25%
Municipalities	10%	89%	19%
ASLs & Hospitals	4%	94%	37%
Universities	0%	98%	56%
Schools	0%	0%	0%
Total	11%	86%	32%

- 15°. di elaborare un Codice di condotta per i membri del Governo, che sia annunciato pubblicamente, al quale essi aderiscano e che sia vincolante e che includa restrizioni ragionevoli in materia di accettazioni di doni (al di fuori di quelli legati a motivi di cerimoniale);
- 16°. di: i) adottare standard chiari e vincolanti in materia di conflitto di interessi applicabile a tutti i soggetti che esercitano funzioni in seno alla pubblica amministrazione (compresi i dirigenti e i consulenti), a tutti i livelli della pubblica amministrazione; ii) introdurre o affinare (a seconda dei casi) un sistema di pubblicità dei patrimoni dei titolari delle funzioni pubbliche più esposte ai rischi di conflitti di interesse per contribuire a prevenire e individuare potenziali conflitti di interesse;

Situations of incompatibility and conflict of interest for most civil servants have been dealt with by the provisions contained in the codes of conduct transposed into the National collective labour contracts of the various sectors.

Indications about these issues have also come from the Circulars of the Ministry for Public Administration and Innovation with regard to the application of the principles of transparency and sound administration in the assignment of posts in the Public Administration.

Article 52 of Legislative Decree n° 150/2009 has added paragraph 1 bis to Article 53 of Legislative Decree 165/2001: "Individuals who, during the last two years, have held office in political parties or trade union organization or who, during the last two years, have had ongoing working relationships with such organizations in the capacity of contributor or consultant, shall not be assigned executive roles in personnel management departments." (Circulars 1 and 11 of 2010 and Directive n° 2/2010). Further provisions are contained in the anticorruption bill and in particular in amendment 2.0.1, submitted by the sponsor, which envisages the introduction of Article 2 bis which provides precise rules aimed at checking whether there are conflicts of interest for the Administrations that are to issue authorizations or make appointments.

For the holders of government offices the Italian Competition Authority has been charged, since July 2004, to enforce conflict of interest Law n. 215/2004 which only

covers “holders of government office”. This category includes, according to article 1, paragraph 2 of the Law²⁶: the Prime Minister, Ministers, Deputy Ministers, Undersecretaries of State and special government Commissioners (ex article 11, Law n. 400/1988).

The application of the incompatibilities rules (art. 2, Law n.215/2004²⁷) produced excellent results. All the government members incompatibilities, declared or detected by the Authority, have been removed. Since the present government has been in power, the Italian Competition Authority activity in conflict of interest matters reached the following results: 81% of incompatibilities voluntarily removed, 14 % removed after moral suasion by the Authority and 5% formal proceedings.

This enforcement action operated by the present Authority seems to be a strong deterrent as much as to remove quiet easily all incompatibilities, in the majority of cases.

In the Law n.215/2004, the conflict of interest standard is given by article 1, paragraph 1 and by article 3²⁸. The first article imposes to holders of government duty to abstain from taking actions and participating in collegial decisions when exposed to a conflict of interest. The second article (art.3) defines conflict of interest in two different types. The first type (conflict of interest resulting from incompatibility) regards government members taking actions or participating to collegial decisions or omitting due action in a situation of incompatibility as ex article 2. The second type of conflict of interest concerns the impact on the assets of the holders - and/or of their relatives up to the second degree of kinship - or on the undertakings or companies controlled by the same people, because of actions or omissions of the government members involved, with detriment to the public interest.

The Competition Authority has to ascertain a number of conditions such as a formal act adopted by the government members; a specific and preferential advantage for the government members (and their relatives up to the second degree of kinship); a damage for the public interest; a specific link between these three elements. Despite some difficulties in the establishment of the violation, that were reported by the Authority to the Italian Parliament²⁹, the legal assessment criterion does exist and is binding on government members as well as on the undertakings in which they have direct interests. So far, the government members facing the risk of the conflict of interest refrained from taking actions or decisions in the exercise of their government functions.

Finally, regarding the second part of the recommendation relative to the development of a “financial disclosure system” to help preventing and detecting potential conflicts of interest, we would like to remember that such system is already defined in Law n. 215/2004. Actually, according to article 5 of the same Law³⁰, government members (and their relatives up to the second degree of kinship) must inform the Italian Competition Authority of all their patrimonial assets, undertakings and shareholdings included. All data and information must be submitted according to the scheme and to specific instructions on the website of the Authority. All government members have complied with these provisions.

Excerpt from Law 20 July 2004, n. 215 "Provisions to solve conflicts of interest" Of n. 193, 18 August 2004

Section 1 – Scope

[...] 2. For the purposes of this law, holders of government office shall mean the President of the Council of ministers, Ministers, Deputy ministers, Undersecretaries of state and Special government commissioners referred to in Section 11 of Law No. 400 of 23 August 1988 [...].

Section 2 - Incompatibilities

1. In performing their official duties holders of government office may not:

a) hold public offices or positions other than that of member of parliament, of local administrator, as defined in Article 77, paragraph 2, Legislative Decree 18 August 2000, No 267, and those provided for in Section 1 that do not pertain to such functions, except for the positions referred to in Section 1, second paragraph, of Law No. 60 of 13 February 1960;

b) hold offices or positions or perform other functions howsoever named in public-law entities, including economic entities;

c) hold offices or positions or perform other functions howsoever named or perform managerial tasks in for-profit companies or in activities of an entrepreneurial nature;

d) engage in professional activities or forms of self-employment of whatsoever nature in matters connected with the government office, even if performed free of charge, in favour of public or private persons; in connection with such activities holders of government office may only receive payments for services rendered before taking office; moreover, they may not hold offices or positions or perform other duties howsoever named or carry out managerial actions in professional associations or societies;

e) engage in any type of public employment or work;

f) engage in any type of private employment or work.

2. Sole traders shall appoint one or more agents pursuant to Sections 2203-2207 of the Civil Code.

3. The offices and functions indicated in paragraph 1 shall cease from the date the oath is taken for the offices referred to in Section 1 and in every case from the actual taking of office; they may not give rise to any form of remuneration or advantage for the holders of a government office for the entire duration of their tenure of office. The activities referred to paragraph 1 shall also be prohibited when they are performed abroad.

4. The incompatibility established by paragraph 1d) shall constitute a temporary impediment to the practice of a profession and as such shall be subject to the rules of the professional associations to which holders of government office belong. The incompatibility established by paragraphs 1b), 1c) and 1d) shall persist for twelve months from the end of tenure of government office in respect of public-law entities, including economic entities, and for-profit companies that operate predominantly in sectors connected with the office held.

5. Public and private employees shall be placed on leave of absence or in the analogous position envisaged by the rules of the organization of provenance and in accordance with such rules, with effect from the day the oath of office is taken and in any case from the actual taking of office. The rule that periods spent in the performance of office while on leave of absence or secondment shall not be prejudicial to an employee's employment status and career advancement shall also apply to holders of government office.

Section 1 – Scope

1. In the exercise of their functions holders of government office shall devote themselves exclusively to promoting the public interest and shall abstain from taking actions and participating in collegial decisions when they are exposed to a conflict of interest [...].

Section 3 - Conflict of interests

1. A conflict of interests shall exist under this law when holders of government office participate in the taking of an action, even by formulating the proposal, or omit taking a due action while in a situation of incompatibility pursuant to Section 2.1, or when the action or omission has a specific and preferential impact on the assets and liabilities of

the holders, their spouses or their relatives up to the second degree of kinship or of undertakings or companies they control, as provided for by Section 7 of Law No. 287 of 10 October 1990, with detriment to the public interest.

Section 5 - Declaration of the interested parties

1. Within thirty days of taking government office holders of government office shall declare to the Competition Authority established by Section 10 of Law No. 287/1990 the situations of incompatibility referred to in Section 2.1 of this law in existence at the date of taking of office.

2. Within sixty days following the expiry of the time limit established by paragraph 1 holders shall also notify the data regarding their assets, including shareholdings; the notification requirement established in this paragraph shall also apply to assets held in the three months preceding the taking of office.

3. The declarations referred to in paragraphs 1, 2 and 4 shall also be rendered to the Communications Regulatory Authority established by Section 1 of Law No. 249/1997 as amended when the situation of incompatibility concerns the sectors of radio and television communications, multimedia and publishing, including electronic publishing, and when the data on assets have a bearing on such sectors.

4. Holders of government office must declare, pursuant to paragraphs 1 and 2, every subsequent change in the data on assets previously provided within twenty days of the events that caused the change.

5. Within thirty days following receipt of the declarations referred to in this Section, the Competition Authority and the Communications Regulatory Authority shall carry out the verifications for which they are competent in the manner provided for in Sections 6 and 7.

6. The declarations referred to in this Section shall also be rendered by the spouses of holders of government office and by their relatives up to the second degree of kinship.

- 17°. di adottare e mettere in opera restrizioni appropriate concernenti i conflitti di interesse che possono prodursi in caso di passaggio di soggetti titolari di funzioni pubbliche da o verso il settore privato (*pantouflage*);
- 18°. di introdurre un sistema di protezione per i soggetti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (*whistleblowers*);

In July 2009, an operational agreement was signed by Transparency International and the National Anti-Corruption Authority on whistle-blowing following which Italy can take part in an international study on the issue. The aim is to make a comprehensive survey of the existing situation and of the efficacy of the various solutions adopted so as to identify and submit possible solutions to the competent Authorities.

The so-called anticorruption bill approved by the Government on the 1st March 2010 (A.S. 2156) adopts the renewed prevention commitment required by the UN Convention against corruption. In this perspective, following measures should be considered:

1. the National Anticorruption Plan, to be developed according to an engaging system rationale enhancing the peculiarities of Public Administrations and promoted thanks to the network that shall be naturally built among the persons in charge in the various Administrations;
2. the Observatory on corruption phenomena which, due to this better systematization, can effectively play a driving role for a more faithful and accurate interpretation of the phenomenon;
3. transparency, simplification and reduction of costs particularly with regard to procurement, as agreed with the competent Ministries.

Monday, September 27, the majority speaker has tabled an amendment to the anti-corruption law, aimed at further strengthening the Government's strategy in this area.

In particular, whistleblowing and revolving doors provisions were included, while the system has been upgraded to prevent conflicts of interest.

So, during the parliamentary procedure to pass the bill, it shall be possible to introduce further improvements aiming at implementing in our legal system some of the recommendations and requests from the International Working Groups we participate in: in particular, the Ratification of the other Convention of the Council of Europe against corruption with regard to which necessary bills were submitted and, then, *lobbying* and *trading in influence*.

An amendment to the anticorruption bill introduces measures that protect “whistleblowers” by stating that a civil servant who reports cases of illicit conduct, discovered in the performance of his duties, shall not undergo any form of discrimination (amendment 2.0.3 introduces Article 2-bis) (*See annex n. 14*)

- 19°. che la responsabilità delle persone giuridiche sia estesa ai fatti di corruzione attiva nel settore privato;
- 20°. di valutare la possibilità di applicare l'interdizione dai posti direttivi di una persona giuridica al soggetto condannato per fatti gravi di corruzione, indipendentemente dal fatto che tali reati siano stati commessi con abuso di potere o in violazione dei doveri connessi ad una certa carica;
- 21°. di riesaminare e potenziare gli obblighi contabili di tutti i tipi di società (quotate o meno) e assicurare che le sanzioni applicabili siano effettive, proporzionate e dissuasive;
- 22°. di studiare, di concerto con le organizzazioni professionali dei commercialisti e dei revisori e dei rappresentanti della classe forense, quali misure supplementari (anche a carattere legislativo/regolamentare) possano essere adottate per migliorare la situazione in materia di denuncia di fatti di corruzione o riciclaggio.

1.3 Working Group on Bribery (OCSE)

La Convenzione OCSE adottata dall'Italia dal 1997 rappresenta il forum ideale per sensibilizzare e concentrare gli sforzi per convincere i Paesi più ricchi a criminalizzare la corruzione transnazionale. Per capire la “filosofia” della Convenzione OCSE è importante tenere presente il fatto che essa si occupa del solo lato attivo del patto corruttivo, la persona cioè che offre, promette o consegna denaro o altra utilità (corruzione attiva); la Convenzione non regola il lato passivo del patto corruttivo. Altro elemento centrale della Convenzione è quello del meccanismo previsto per il suo monitoraggio: tutti gli Stati membri devono sottoporsi al meccanismo di controllo stabilito dall'art.12 della Convenzione. Due paesi membri esaminano un terzo paese secondo una procedura di esame incrociato. Il rapporto di valutazione, con le raccomandazioni, viene sottoposto al WGB per l'approvazione definitiva. I rapporti di valutazione sono pubblicati sul sito web dell'OCSE. L'Italia nel 2011 sarà sottoposta alla terza fase di valutazione. Il S.A.eT. ha presenziato nel mese di ottobre 2009 a Parigi la riunione del gruppo di lavoro sulla corruzione (WGB) presso l'OCSE contribuendo attivamente alla predisposizione della “2009 Draft Recommendation”. A marzo di quest'anno, nella riunione plenaria di Parigi, il rappresentante S.A.eT., nel corso della riunione del Management Group ha presentato agli altri membri il testo in materia di “Propriety, Integrity and Transparency”. Alla suddetta riunione ha partecipato in qualità di osservatore anche la Russia. Mentre nella riunione del WGB, svoltasi a Parigi, hanno presenziato come osservatori la Cina, l'India, l'Indonesia e la Russia.

1.4 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. Il SAET ha partecipato alla Quarta Conferenza Annuale della IAACA (International Association of Anti-Corruption Authorities) svoltasi a Macao dal 2 al 5 novembre 2010). Tale partecipazione si pone in un rapporto di continuità rispetto alla costante presenza agli incontri organizzati dalla IAACA da parte dell'Alto Commissariato contro la Corruzione, le cui funzioni sono state assorbite dal S.A.eT., ulteriormente consolidando proficui rapporti di interazione e di scambio tra i due organismi. La Quarta Conferenza Annuale dell'Associazione ha visto una straordinaria partecipazione da parte di più di 140 Paesi (oltre ad altri organismi ed associazioni, tra cui l'OLAF, Transparency International, UNDP, United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC) ed è stata l'occasione per affrontare tematiche, coerentemente con le finalità perseguite dalla IAACA (costituita sotto l'egida delle Nazioni Unite), quali lo scambio di esperienze ed analisi delle normative e delle Autorità anticorruzione dei vari Paesi, la promozione dell'attuazione dell'UNCAC attraverso l'adeguamento della legislazione degli Stati alle relative prescrizioni, la creazione di un network delle Autorità anticorruzione anche volto ad affrontare le relative problematiche e suggerire agli Stati di appartenenza l'adozione delle misure adeguate, che possa costituire un referente per gli Stati avuto anche riguardo alla cooperazione internazionale. La Quarta Conferenza si è rivelata occasione privilegiata di condivisione di problematiche e di richieste di collaborazione (principalmente in materia di estradizione e di recupero dei proventi della corruzione) tra le Autorità Anticorruzione di tutto il mondo. Nel corso degli interventi tenuti nelle Assemblee Plenarie è stato costante e forte il richiamo alla necessità, in conformità alle previsioni dell'UNCAC, di dotare di autonomia ed indipendenza le Autorità Anticorruzione. Da segnalare, in particolare, l'emersione della problematica del futuro assetto da assegnare alla IAACA, il cui funzionamento è stato sinora sostanzialmente assicurato dal Governo Cinese, soprattutto sotto il profilo finanziario ed organizzativo.

In proposito, si sono affacciate due ipotesi:

1. la trasformazione della IAACA in una Organizzazione intergovernativa, la cui procedura è abbastanza semplice ed offrirebbe il vantaggio di consentire l'assunzione di impegni vincolanti per gli Stati e di poter interloquire efficacemente con essi, garantendo una certa effettività nelle relative azioni.
2. la trasformazione della IAACA in una non-governmental organization (NGO), la cui procedura è più lunga (circa 2 anni per l'approvazione da parte dell'ente istituito a New York che ne avrebbe la supervisione). Tale soluzione, si è osservato, renderebbe la IAACA un organismo più indefinito, a partecipazione anche individuale. Offrirebbe una maggiore libertà di azione e di espressione, ma avrebbe una minore efficacia. Tra le problematiche che sono state affrontate, nell'ottica del distacco della IAACA dalla direzione cinese, vi è quella inerente la creazione di una stabile infrastruttura (comprensiva di uffici e di personale) e correlato problema del finanziamento. Si è altresì segnalata la necessità della creazione di un sito web che raccolga tutto il materiale dei vari Paesi e l'elenco dei referenti delle autorità anticorruzione, quale patrimonio cui i vari Paesi possano attingere anche nella prospettiva della cooperazione internazionale. In proposito, va ricordata l'esistenza di un progetto, elaborato e sponsorizzato dalle Nazioni Unite, di costituzione di un sito dedicato alla corruzione ed alle misure adottate in materia dai vari Paesi, con raccolta delle legislazioni, degli ordinamenti, ecc., supportato da un potente motore di ricerca che lo renderebbe particolarmente fruibile e di grande utilità. La realizzazione del progetto, già elaborato sotto il profilo tecnico, è subordinata alla possibilità di trovare i fondi per il suo finanziamento. Si è stabilita la creazione di un working group affinché elabori proposte per delineare la futura fisionomia della IAACA. Tale working group

funzionerà su base volontaria quanto a partecipazione, e verrà ospitato, quanto ai profili organizzativi, dalla Spagna, che si è offerta quale Paese ospitante i lavori, con onere delle spese di viaggio e di soggiorno a carico dei partecipanti. Da segnalare, infine, la comunemente ravvisata necessità di elaborare ed adottare strumenti di misurazione obiettiva della corruzione.

1.5 Rapporti con altre organizzazioni internazionali

a. *Partecipazione alla rete dei punti di contatto G8 anti-corruzione*

Nel periodo di riferimento è proseguita la partecipazione del S.A.eT. quale punto di contatto italiano alla rete di cd. focal points dei paesi G8 che annualmente contribuiscono alla redazione dei documenti in tema di lotta alla corruzione poi approvati in sede di riunioni del gruppo G8.

b. *Progetto Twinning in Croazia*

Il S.A.eT. si è aggiudicato, in partnership col Ministero della Giustizia francese, il progetto "Twinning Card Croazia", finanziato dalla Commissione dell'Unione Europea e promosso dal Ministero della Giustizia francese, d'intesa con il Ministero della Giustizia Croato. Il progetto, finalizzato a rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione della corruzione in Croazia, è iniziato con la prima attività (Analysis and improvement of the internal organizational structure of the Anti-Corruption Secto.) ed ha visto impegnato il rappresentante del S.A.eT. come esperto valutatore nella recente missione svoltasi dal 24 al 28 Maggio 2010 a Zagabria.

c. *Progetto EPOC IV (European Pool Against Organized Crime)*

Il SAeT ha aderito, nel 2008, al progetto EPOC IV cofinanziato dalla Commissione Europea. Il progetto, coordinato da EUROJUST in qualità di project leader, ha lo scopo di sviluppare un software in grado di realizzare lo scambio di dati e informazioni tra gli Stati Membri ed Eurojust e di costituire uno strumento chiave per facilitare la interoperabilità dei diversi sistemi nazionali per combattere la criminalità organizzata. Il ruolo del S.A.eT., insieme con il Desk Italiano in Eurojust, è quello di svolgere l'analisi della connessione esistente tra criminalità organizzata e corruzione attraverso lo scambio di statistiche. Il progetto ha la durata di 36 mesi (aprile 2009- marzo 2012) e vede la partecipazione di 10 partner europei. Il S.A.eT. ha partecipato con un suo rappresentante ai meeting che si sono svolti all'Aja (20 e 21 luglio 2009), Sofia (26 e 27 novembre 2009), Praga (22 e 23 marzo 2010) e Lisbona (7 e 8 ottobre 2010). Il prossimo meeting si terrà l'8 e 9 febbraio a Vilnius (Lituania).

d. *United Nations Development Programme (UNDP)*

Il SAeT – Dipartimento Funzione Pubblica in collaborazione con il Centro Regionale di Bratislava (BRC) – United Nations Development Programme (UNDP), nel quadro delle iniziative concordate tra le parti con il protocollo stipulato a Roma il 7 maggio 2009, ha organizzato nei giorni 25 e 26 novembre 2010 il corso "Advanced Training on Prevention of Corruption – Techniques and Methodologies". Le due giornate di studio si sono svolte a Palazzo Vidoni ed hanno visto la partecipazione dei maggiori esperti delle Agenzie Anticorruzione di Kosovo, Macedonia, Moldavia, Slovacchia, Montenegro e Turchia.

Nell'ambito di un progetto di formazione per la prevenzione della corruzione, sono stati trattati alcuni temi particolarmente significativi quali: la strategia italiana nella lotta alla corruzione, gli appalti pubblici, il controllo interno, la trasparenza, l'efficienza e la meritocrazia nella p.a. e il ruolo della società civile.

1.6 Gli impegni futuri

Sul piano internazionale, la presenza e, quindi, l'impegno richiesti all'Italia appaiono ben superiori a quelli che negli ultimi due anni il SAeT è stato in grado di affrontare.

Infatti, oltre alla consueta presenza per presidiare i Tavoli Internazionali presso l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'UNDOC di Vienna, l'Italia sarà al centro nei prossimi due anni di una intensa attività di valutazione.

Non si tratta, solo, come già accennato della conclusione della I e II fase di Valutazione del GRECO, rispetto alla quale l'Italia è chiamata a riferire entro il prossimo 31 gennaio 2011, ma di ulteriori due momenti valutativi, uno dell'OCSE e uno del Consiglio d'Europa, che si svolgeranno, di fatto, quasi in parallelo lungo tutto il 2011, focalizzati su diversi profili del nostro sistema di prevenzione e contrasto al fenomeno.

A questo si aggiunge, come di seguito evidenziato nella terza Tabella, un impegno legato alla partecipazione dell'Italia all'interno dei team di valutatori, non solo in questi due Organismi internazionali, ma anche nell'ambito della Peer review dell'UNCAC, DOVE IL NOSTRO Paese è impegnato insieme allo Zimbabwe nella valutazione del sistema anticorruzione e dell'applicazione della Convenzione ONU contro la corruzione dello Zambia.

PARTECIPAZIONE A PLENARIE E WORKING GROUP					
Org.ne	II bim 2011	III bim 2011	V bim 2011	VI bim 2011	
GRECO	Plenaria 28 marzo – 1 aprile Strasburgo	Plenaria 23 - 27 maggio Strasburgo	Plenaria 17 - 21 ottobre Strasburgo	Plenaria 5 - 9 dicembre Strasburgo	
UNCAC		30 maggio - 3 giugno Impl.Review Group	22 - 24 agosto Settembre Impl.Review Group		
OCSE/WGB		Plenaria 21 - 24 giugno Parigi	Plenaria 12 - 15 ottobre Parigi	Plenaria 13 - 16 dicembre Parigi	
EUROJUST EPOC IV					
VALUTAZIONI DELL'ITALIA					
Org.ne	I bim 2011	II bim 2011	III bim 2011	V bim 2011	VI bim 2011
GRECO Valutazione (I e II fase)	31 gennaio l'Italia deve riferire sulle 22 raccomandazioni				
GRECO Valutazione (III fase)		6 giugno risposte al questionario	26-30 settembre on-site visit		

OCSE Valutazione (III fase)			23 maggio risposte al questionario 28-30 giugno on-site visit	10 ottobre consegna bozza del report di valutazione	7 novembre commenti italiani alla bozza 21 novembre divulgazione della bozza 13 - 16 dicembre valutazione durante la plenaria
UNCAC valutazione (I fase)	Anno 2012				

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AD ATTIVITA' DI VALUTAZIONE					
Stato valutato	I bim 2011	II bim 2011	III bim 2011	V bim 2011	VI bim 2011
OCSE su Lussemburgo (III fase)	1 - 3 febbraio on-site visit	25 aprile stesura della bozza del report	16 maggio commenti del Paese valutato alla bozza 30 maggio divulgazione della bozza 21 - 24 giugno valutazione durante la plenaria		
UNCAC su ZAMBIA	Da definire	Da definire	Da definire	Da definire	Da definire
OCSE su Francia (III fase)	Anno 2012				

2 L'attività di rilievo nazionale

2.1 I nuovi protocolli d'intesa

Il S.A.eT., attuando il modello organizzativo del *HUB e SPOKE*, ha sottoscritto, nell'ultimo anno, nuove intese con alcuni enti locali ed avviato diverse iniziative in attuazione dei protocolli già stipulati.

L'attività svolta si è concretizzata inizialmente in una serie di attività interlocutorie necessarie ad avviare la collaborazione con le diverse istituzioni, quali la nomina dei referenti tecnici e la costituzione di gruppi di coordinamento per la pianificazione delle attività da svolgere.

Sono stati, quindi, avviati incontri per il confronto su specifiche materie, riforma del Cad, ddl anticorruzione, patti d'integrità ed organizzazione di training a favore di alcuni paesi stranieri per indirizzarne le politiche di anticorruzione e mappare il rischio di corruzione all'interno della P.A.

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha, inoltre, sottoscritto nuove intese, con le Regioni Lazio, Campania, Piemonte, Marche, Abruzzo, Molise, Valle D'Aosta, Calabria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Sardegna e Regione Siciliana per migliorare la collaborazione avviata con l'accordo ANCI e *Transparency International Italia* al fine di agevolare l'adozione e la diffusione dei patti d'integrità.

I protocolli finalizzati a realizzare un programma d'interventi in diversi ambiti di comune interesse, sono, in particolare, volti ad incrementare l'accessibilità dei sistemi di *e-government* da parte dei cittadini e delle imprese e migliorare l'attività di prevenzione del rischio corruzione e di altre forme di distorsione dell'azione amministrativa.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, la collaborazione riguarderà, in particolare:

1. la definizione di un modello di mappatura del rischio corruzione e di un piano di prevenzione;
2. l'implementazione dei "Patti d'integrità";
3. l'Adesione al X principio del Global Compact delle Nazioni Unite ³¹.

2.2 Le iniziative sviluppate

Le iniziative avviate nel 2009 in attuazione delle convenzioni stipulate con *Transparency International Italia*, *Cittadinanzattiva* e l'Università di Tor Vergata (CISPA), alle quali si è già fatto cenno nella precedente relazione, si sono concluse con la pubblicazione dei risultati delle attività svolte, consultabili sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Transparency International Italia

La ricerca che si è concretizzata nella ricognizione e nell'analisi dei sistemi di protezione del *whistleblowing* in vigore nei diversi Paesi e nella promozione di campagne di sensibilizzazione sul tema, a livello nazionale e comunitario.

Per l'Italia è stata svolta una ricerca giuridica sulla normativa che disciplina la materia nel settore pubblico e privato, unitamente all'analisi di ulteriori elementi di valutazione raccolti attraverso interviste ai rappresentanti di quattro delle cinque più importanti aziende italiane per fatturato, di alcune piccole e medie imprese italiane e di sei ministeri fra i quali il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

⁽³¹⁾ Il 24 giugno 2004, nel corso del Global Compact Leaders Summit delle Nazioni Unite è stato annunciato che il Global Compact avrebbe adottato un decimo principio relativo alla lotta alla corruzione. L'adozione del X Principio richiede ai partecipanti al Global Compact delle Nazioni Unite non solo di evitare la corruzione in ogni sua forma, ma anche di sviluppare politiche incisive e concreti programmi anti-corruzione. Le imprese sono chiamate assieme ai governi, alle agenzie delle Nazioni Unite e alla società civile a contribuire ad una economia mondiale più trasparente.

Lo studio ha evidenziato l'assenza nel nostro Paese di una legislazione specifica sul *whistleblowing*; esistono norme contenute nel codice civile, penale e del lavoro che prevedono misure che solo indirettamente potrebbero favorire o scoraggiare le azioni di *whistleblowing*, prevedendo o meno dei sistemi di protezione.

Le statistiche fornite da alcune istituzioni (S.A.e.T. e Corte dei Conti) e la ricerca condotta sui media nazionali hanno rivelato un'incidenza minima del *whistleblowing* nella prassi, sia nel settore pubblico che in quello privato, e la scarsa conoscenza e considerazione del tema da parte della società civile.

I risultati della ricerca sono stati oggetto di approfondimento in occasione di seminari organizzati in collaborazione con alcune Università italiane e di incontri studio, come quello svoltosi a Piacenza nell'ottobre 2009, con la partecipazione del rappresentante del S.A.e.T. in qualità di relatore, nel corso del quale sono state approfondite alcune problematiche legate all'introduzione dell'istituto nel nostro ordinamento, il rispetto della privacy, la conformità alle normative europee, la prassi di reportistica aziendale, etc. I Risultati della ricerca sono stati pubblicati nel volume "Protezione delle vedette civiche: il ruolo del *whistleblower* in Italia. Stato dell'arte, buone pratiche e criticità per una corretta applicazione".

Il libro, presentato durante la celebrazione della Giornata Mondiale contro la Corruzione ONU, svoltasi il 18 Dicembre a Milano nell'ambito della presentazione del Premio Libero Grassi 2010- "Fermiamo la corruzione"- rappresenta un importante strumento per il legislatore per approfondire l'argomento al fine di una corretta ed efficace implementazione di questo strumento nel nostro ordinamento.

Cittadinanzattiva

In attuazione della convenzione sono stati elaborati tre *report* in materia di sanità, servizi di pubblica utilità e impatto delle organizzazioni civiche sulla trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

L'iniziativa ha avuto come obiettivo quello di fare il punto sullo stato della trasparenza nel nostro paese, ponendosi dalla parte degli utenti del servizio per tradurre in pratica il principio democratico del controllo civico sulle istituzioni.

I documenti sono stati redatti sulla base delle segnalazioni pervenute a Cittadinanzattiva e la metodologia quella utilizzata per la predisposizione dei Rapporti dei progetti integrati di Tutela (PIT), con una particolare attenzione rivolta all'analisi delle denunce che evidenziano la mancanza di trasparenza all'interno della P.A.

a. "I cittadini e la trasparenza del Servizio Sanitario Nazionale"

Il rapporto elaborato sulla base delle segnalazioni pervenute a Cittadinanza-Tribunale per i diritti del malato, ha preso in considerazione gli ambiti di maggiore interesse per gli utenti del servizio, settori che risultano essere anche quelli più direttamente colpiti dalla scarsa trasparenza.

Più della metà delle segnalazioni ricevute (52%) denuncia, infatti, tale fenomeno, con punte del 67% per l'assistenza ospedaliera, del 65% per l'assistenza territoriale, del 64% per le liste di attesa e del 35% nei procedimenti per il riconoscimento dell'invalidità civile.

Questo rapporto, proprio perché fondato sui dati provenienti dai cittadini utenti, si propone quale obiettivo primario quello di favorire la loro partecipazione attraverso un'attività di controllo che consenta d'intervenire sulle attività di *policymaking* e di esercitare poteri e responsabilità per garantire la trasparenza e la qualità delle azioni pubbliche.

Su di un altro fronte tali dati potranno essere utilizzati dai diversi operatori del settore, amministrazioni centrali e territoriali, per verificare l'aderenza alle leggi vigenti, individuare priorità, formulare ipotesi di riforma, orientare la spesa pubblica e il management.

b. "I cittadini e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche"

Il rapporto è stato elaborato sulla base delle segnalazioni pervenute al "PiT Servizi" di Cittadinanzattiva e si pone l'obiettivo di evidenziare particolari situazioni di "opacità" della pubblica amministrazione causate proprio dalla mancanza di trasparenza.

Dall'esame dei casi analizzati, circa 800, sono emersi i seguenti risultati:

b.1 P.A. & scarsa trasparenza

Sebbene gli ambiti della P.A. siano molto disomogenei tra loro, i cittadini denunciano situazioni di criticità per la mancanza d'informazioni e per una carente definizione di iter procedurali comprensibili per gli utenti. Nella P.A. le principali difficoltà riguardano la gestione delle pratiche amministrative (24%), l'autocertificazione è ancora un'utopia in un caso su tre, le multe e le questioni fiscali (23% ciascuno) e il welfare (13%) relativamente all'attribuzione dei diversi bonus sociali come la social card, il bonus elettrico, contributi alle famiglie numerose ecc.

b.2 Servizi pubblici locali & scarsa trasparenza

Nei servizi pubblici locali, le principali criticità sul fronte della trasparenza riguardano il servizio idrico integrato (31%), lo smaltimento dei rifiuti (26%), altri tributi locali (24%), gli appalti (11%) e gli asili nido (8%). Risulta particolarmente complicato il controllo sulle singole voci tariffarie e sui procedimenti di determinazione del costo dei servizi, si richiamano, a titolo esemplificativo le segnalazioni riguardanti il servizio idrico integrato, l'Iva, ritenuta illegittima, sui rifiuti o il pagamento del canone di depurazione per un servizio mai reso. Per gli asili nido comunali, la mancanza di trasparenza riguarderebbe principalmente la fase di determinazione delle rette e la gestione delle graduatorie per l'accesso.

c. "Progetto Integrato di Tutela Impatto delle Organizzazioni Civiche"

Oggetto della ricerca sono state le modalità ed i limiti dell'influenza delle organizzazioni della società civile sulla trasparenza delle amministrazioni pubbliche. L'indagine ha riguardato l'impatto che hanno le azioni di denuncia e controllo da parte dei settori organizzati della società civile sulle attività degli uffici pubblici, in particolare sull'esercizio di una carica e/o funzione pubblica e sull'utilizzo di fondi pubblici. Lo studio ha focalizzato l'analisi su quattro campagne che hanno promosso azioni di trasparenza in differenti ambiti:

1. trasparenza sui lavori parlamentari, condotta dall'Associazione Openpolis;
2. trasparenza delle liste d'attesa delle aziende ospedaliere, condotta da Cittadinanzattiva;
3. trasparenza nell'assegnazione degli appalti pubblici, condotta da Transparency International Italia;
4. trasparenza sull'attività dei Sindaci, condotta dalla Fondazione Civicum.

Le informazioni sono state raccolte principalmente attraverso interviste telefoniche. Le organizzazioni della società civile con le loro azioni di informazione, denuncia/controllo hanno mostrato di possedere, in generale, un impatto tangibile nei confronti delle istituzioni pubbliche.

Nelle prime fasi delle campagne, l'atteggiamento dimostrato dagli uffici della P.A. è stato di diffidenza; superata la fase iniziale, sono poi subentrati aperture alla collaborazione, sia volute che imposte, che hanno lasciato aperta la possibilità di instaurare un rapporto di fiducia reciproca e la possibilità di una cooperazione per migliorare le politiche di trasparenza. Non sono mancati, comunque, casi nei quali la risposta delle istituzioni è stata di indifferenza verso le organizzazioni promotrici dell'iniziativa, con qualche avversione palese che ha finito per inficiare negativamente la riuscita del progetto.

Università di Tor Vergata – CISPA - “Rilevazione e rendicontazione della corruzione in Italia e delle modalità di prevenzione del fenomeno”

In attuazione della convenzione il CISPA ha realizzato uno studio sul tema della rilevazione e rendicontazione della corruzione in Italia e delle modalità di prevenzione del fenomeno. La ricerca partendo dall'analisi comparata dei modelli e degli strumenti di gestione del rischio di corruzione utilizzati in America e in Australia suggerisce un'ipotesi di modello strutturale che potrebbe essere valida per l'Italia.

L'attività, in particolare, si è estrinsecata nella realizzazione di quattro studi sui seguenti temi:

1. modalità di concettualizzazione e rilevazione dei fenomeni corruttivi;
2. evoluzione normativa del concetto trasparenza nella P.A.;
3. analisi dei modelli e degli strumenti di analisi e gestione del rischio di corruzione;
4. analisi e sistematizzazione delle metodologie di misurazione dei fenomeni corruttivi utilizzate a livello internazionale.

2.3 Le cooperazioni internazionali

Il SAeT, nell'ambito dell'attività di scambio di conoscenze, esperienze e migliori pratiche in materia di contrasto alla corruzione, ha ricevuto alcune delegazioni di paesi stranieri; nel corso degli incontri, è stata illustrata agli ospiti la strategia posta in atto dal Dipartimento per la lotta alla corruzione, le iniziative intraprese in campo legislativo e le prassi adottate, sottolineando come l'attività svolta sia rivolta essenzialmente alla prevenzione del fenomeno attraverso l'implementazione di tutti quegli strumenti necessari ad assicurare la trasparenza nei procedimenti amministrativi.

Gli incontri:

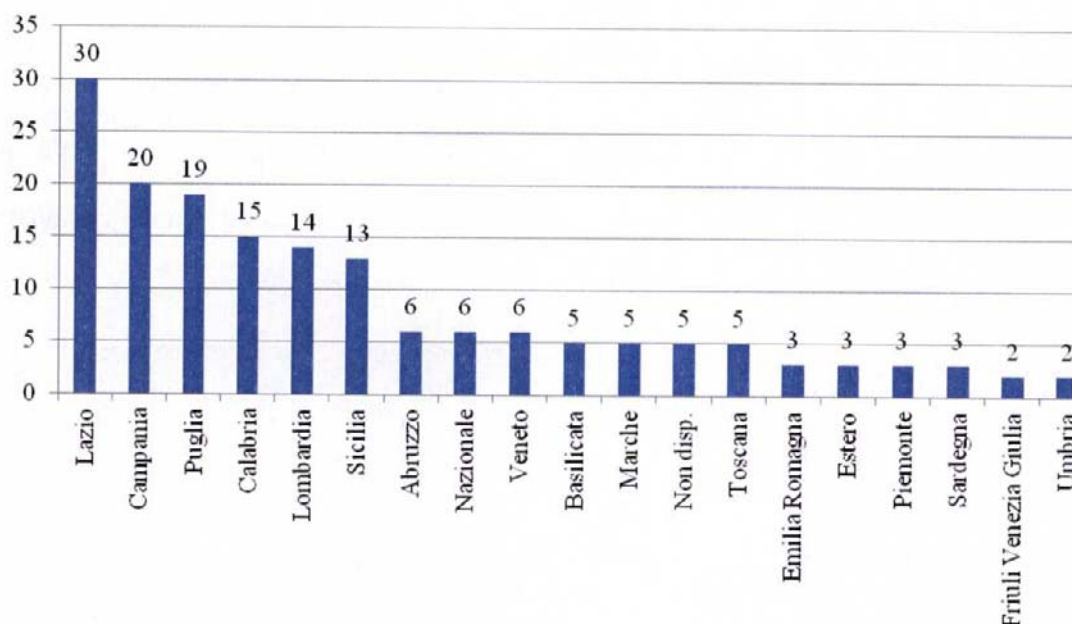
1. novembre 2009, la delegazione vietnamita, guidata dal *Vice-Minister of Home Affairs*;
2. 7 giugno 2010, la delegazione cinese guidata dal Vice Segretario Generale della Commissione di disciplina del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese;
3. 11 giugno 2010, la delegazione del governo del Kazakistan;
4. 12 luglio 2010, la rappresentanza dell'Ambasciata della Federazione Russa in Italia;
5. 21 ottobre 2010, la delegazione del Governo americano.

Unanime e positivo il feed-back ricevuto dai partecipanti, in particolare, i rappresentanti della delegazione americana hanno chiesto al Capo Dipartimento incontri periodici per un reciproco e costruttivo confronto.

Il 26 novembre 2010 il Capo Dipartimento ha incontrato a Rabat il Comitato di Pilotaggio, sulla base degli accordi previsti dal Protocollo d'Intesa del 17 marzo 2010 stipulato tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e l'Innovazione Tecnologica ed il Ministero della Modernizzazione dei Settori Pubblici del Regno del Marocco.

2.4 Le segnalazioni pervenute al S.A.eT.

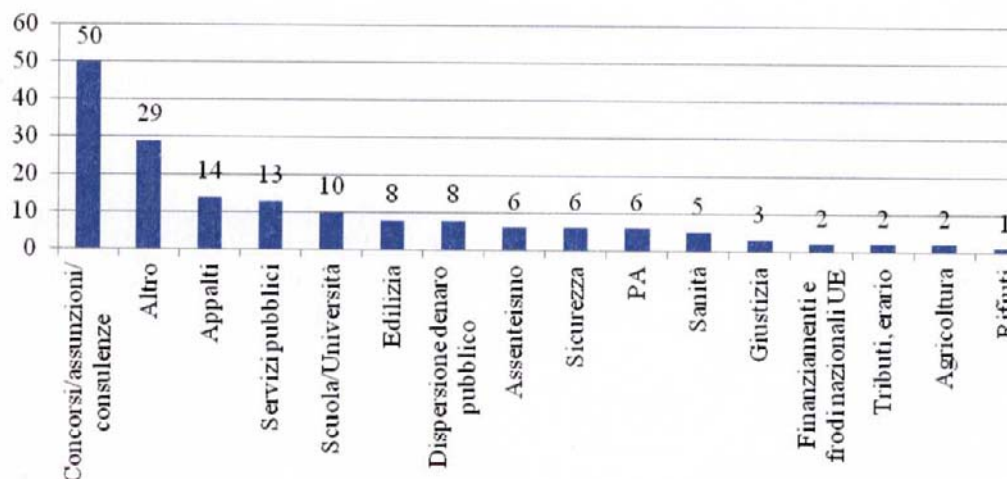
Dal 1 ottobre 2009 al 31 dicembre 2010 sono pervenuti 165 denunce, esposti e segnalazioni. Prendendo in esame i dati riferiti all'area geografica di provenienza, si osserva che i primi quattro posti sono occupati da regioni del centro-sud: Lazio, Campania, Puglia e Calabria. Interessante è il dato della Lombardia che occupa il quinto posto e ha visto aumentare di molto le denunce rispetto allo scorso anno in cui erano solo 3. Compagno, inoltre, per la prima volta le regioni della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia.

Grafico 1: Distribuzione delle segnalazioni per area geografica.

Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

Per quanto riguarda la distribuzione delle segnalazioni per settore d'interesse si osserva che quello dei Concorsi/assunzioni/consulenze risulta essere il più colpito con un totale di denunce pari al 32% circa.

La restante parte delle denunce si riferisce prevalentemente agli Appalti, ai Servizi pubblici e alla Dispersione di denaro pubblico. Poco significativi sono i numeri relativi agli altri settori.

Grafico 2: Distribuzione delle segnalazioni per settore d'interesse

Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

In relazione all'esito avuto dalle varie denunce si può osservare che la percentuale degli atti archiviati raggiunge il 32% significando così che circa un terzo delle segnalazioni o esposti è costituito da denunce anonime (e, quindi, escluse dal potere d'indagine), da denunce relative a questioni che esulano dalle competenze del S.A.e T. e da denunce riguardanti le regioni, le province e gli enti locali per le quali non si può procedere non essendo state ancora

perfezionate le previe intese da assumere in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni, di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Un ulteriore terzo si riferisce a denunce afferenti problemi connessi con il funzionamento della p.a. e, quindi, rientranti nella competenza dell'Ispettorato per la funzione pubblica a cui, d'ufficio, si trasmette il fascicolo. Meno del 2% delle denunce riguarda veri e propri reati commessi all'interno della PA e gli atti sono inoltrati alla competente autorità giudiziaria.

Tabella nr. 1 : Esito delle segnalazioni pervenute al S.A.eT.

ARCHIVIATO	49
TRASMESSO ISP. FUNZIONE PUBBLICA	49
IN LAVORAZIONE	33
TRASMESSO ALL'AUTORITA' GIUDIZIARIA	17
LETTERA/COMUNICAZIONE/E-MAIL ALL'ESPONENTE	12
(vuoto)	1
ATTI PER ORA	3
TRASMESSO ALTRI ENTI	2
Totale complessivo	165

Fonte: ns. elaborazione su dati del Database S.A.eT.

2.5 La lettura del fenomeno attraverso la stampa.

La lettura di qualsiasi fenomeno criminale attraverso i quotidiani e i lanci delle agenzie di stampa conduce inevitabilmente a una domanda: allarme reale o paura amplificata?

La questione evidentemente non si pone in termini alternativi. Che rivestano un ruolo importante, seppure controverso, è indubbio: nella società di oggi, i mezzi di informazione hanno assunto un ruolo centrale nella vita degli individui, dando loro libero accesso a tutta una serie di eventi altrimenti mai esperiti, ma, contemporaneamente, portando il loro pubblico ad includere o escludere dalle proprie conoscenze ciò che i mezzi di comunicazione forniscono come *“rappresentazione del mondo”* secondo la teoria dell'Agenda Setting formulata da Mc Combs e Shaw.

Il ruolo che giocano i *media* è, quindi, argomento ricorrente. Un *“potere”*, comunque, d'indubbio rilievo, che può essere ridimensionato dalla conoscenza specifica dei temi da parte del ricevente, ma non annullato, nella *“dittatura delle immagini influenti”* - per usare le parole del prof. Amato in un intervento all'Accademia dei Lincei nella primavera del 2006 - in cui viviamo.

Oggi, non è solo più una questione di quantità d'informazione disponibile, ma di qualità: le immagini televisive sono, infatti, decisive nel fissare i parametri in base ai quali misurare la qualità - Z. Bauman, *conversazione “Media, spettatori, attori”, tenuta presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 2004* - di ciò che è reale.

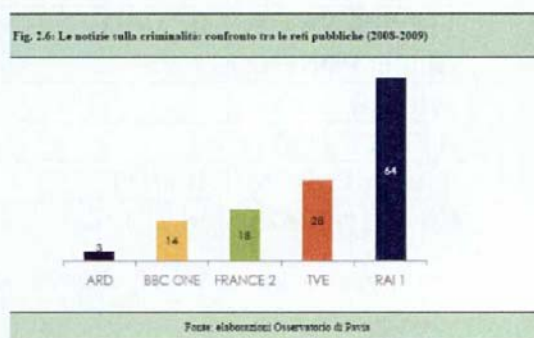
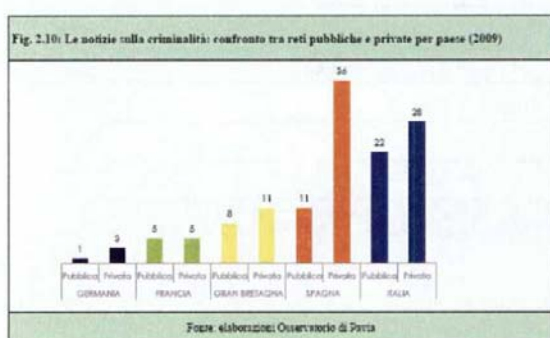
L'intento di soddisfare una fame diffusa di conoscenza, tipica di una modernità nella quale i *mass media* hanno assunto un ruolo centrale, ha contribuito, così, ad aggravare irrealisticamente, almeno per alcuni toni accentuatamente enfatici, il bilancio del Paese nei riguardi della credibilità e della tutela della legalità all'interno del sistema pubblico: *“... l'analisi delle notizie sulla criminalità proposte dai Tg prime time nel periodo 2005-2009, fornisce - secondo il prof. Ilvo DIAMANTI - alcune indicazioni interessanti:*

3. non esiste correlazione tra l'andamento dei reati denunciati e il numero di notizie sulla criminalità;
4. esiste, invece, una forte correlazione tra il numero di notizie di reati e la percezione della criminalità,

con una situazione che in Italia degrada ulteriormente se analizzata in una prospettiva comparata con altri Paesi europei Il Tg1 – come emerge dalla rilevazione dell'Osservatorio di Pavia in relazione alla “notiziabilità” del tema allargata ai principali Tg europei - ha il doppio di notizie del Tg spagnolo e venti volte in più rispetto al telegiornale tedesco; la pagina della criminalità in Italia è costante, l'agenda dei telegiornali francesi, inglesi, tedeschi e spagnoli non rileva la presenza quotidiana di notizie criminali ...”.

Immagine nr. 3 : Mass Media e criminalità.

Le notizie nei telegiornali pubblici e privati in diversi Stati.
Anno 2009.



Fonte: La sicurezza in Italia: sentimento, immagine e realtà, ricerca per DEMOS, consultabile all'indirizzo www.agcom.it

Dal confronto sulla criminalità tra i principali telegiornali pubblici e privati europei di Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna nel periodo 2008-2009 si ricavano alcune indicative peculiarità:

1. la quantità di notizie relative alla criminalità in Italia è superiore a quella degli altri paesi europei, soprattutto nelle reti pubbliche. Il Tg1 ha il doppio di notizie del Tg spagnolo e venti volte in più rispetto al telegiornale tedesco;
2. la pagina della criminalità in Italia è costante, l'agenda dei telegiornali francesi, inglesi, tedeschi e spagnoli non rileva la presenza quotidiana di notizie criminali. L'agenda di quelli italiani, invece, prevede almeno due notizie di criminalità tutti i giorni;
3. la copertura mediatica della criminalità “comune” è una peculiarità dei telegiornali italiani; nei telegiornali degli altri paesi europei, notizie di furti, rapine, incidenti automobilistici non trovano rappresentazione, viceversa in quelli italiani i reati comuni occupano circa il 60% di tutta la pagina dedicata alla criminalità.

La pagina della criminalità nei telegiornali italiani appare dunque molto (rispetto al telegiornale tedesco o francese) o abbastanza (rispetto al telegiornale spagnolo) diversa. Tale differenza non riguarda solo la densità della criminalità, ma anche il suo modo di rappresentazione. In Italia i casi

Un tema di indubbio rilievo anche osservando uno spaccato dell'universo criminale, quello legato ai fenomeni di corruzione e concussione, come emerge dalla recente iniziativa del Vice Segretariato Generale delle Nazioni Unite di Vienna, Ufficio preposto all'implementazione della Convenzione ONU contro la corruzione, che ha recentemente presentato il paper di discussione “Best practices for promoting responsible and professional reporting on corruption for Journalists” nel quale si sottolinea come un giornalismo investigativo di qualità sia