



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

RELAZIONE DELL'UNIONE SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

I. Introduzione

Contesto politico e obiettivi della relazione

La corruzione danneggia gravemente l'economia e la società nel suo complesso. Molti paesi nel mondo sono afflitti da una corruzione profondamente radicata che ostacola lo sviluppo economico, mina la democrazia e lede la giustizia sociale e lo Stato di diritto. Gli Stati membri dell'UE non sono immuni da questa realtà. Pur variando da un paese all'altro per natura e portata, la corruzione colpisce tutti gli Stati membri e si ripercuote sulla buona governance, sulla sana gestione del denaro pubblico e sulla competitività dei mercati. In casi estremi, mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei processi democratici.

La presente relazione fornisce un'analisi della corruzione negli Stati membri dell'UE e delle misure adottate per prevenirla e combatterla. È intesa ad avviare un dibattito tra la Commissione, gli Stati membri, il Parlamento europeo e le altre parti interessate, a sostenere le attività anticorruzione e a individuare in quale modo la dimensione europea possa essere utile a tale scopo.

Gli Stati membri dell'UE dispongono della maggior parte delle istituzioni e degli strumenti giuridici necessari per prevenire e combattere la corruzione. Tuttavia, i risultati ottenuti non sono soddisfacenti in tutta l'UE. Le norme anticorruzione non sempre vengono applicate con determinazione, i problemi sistemici non sono affrontati in modo abbastanza incisivo e le istituzioni pertinenti non sempre dispongono della capacità sufficiente per attuare le norme. Le intenzioni dichiarate sono ancora lungi dal produrre risultati concreti e spesso sembra mancare un'effettiva volontà politica di eliminare la corruzione.

Per garantire un contributo dell'UE, nel giugno 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla lotta contro la corruzione nell'UE¹, che prevede un nuovo meccanismo, la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, per monitorare e valutare gli sforzi degli Stati membri in tale settore, con l'obiettivo di promuovere un maggiore impegno politico ad affrontare efficacemente il fenomeno della corruzione. La relazione viene pubblicata oggi per la prima volta e successivamente sarà pubblicata ogni due anni.

In linea con gli strumenti giuridici internazionali², la presente relazione definisce la corruzione in senso ampio come qualsiasi "abuso di potere ai fini di un profitto privato". La relazione riguarda specifici atti di corruzione e le misure appositamente adottate dagli Stati membri per prevenire o punire le pratiche di corruzione definite dalla legge, menzionando anche una serie di settori e di misure che incidono sul rischio di corruzione e sulla capacità di controllarlo.

La relazione è incentrata su specifiche questioni fondamentali di particolare rilevanza per ogni Stato membro, descrive le buone prassi e le carenze e individua le misure che possono consentire agli Stati membri di affrontare la corruzione con maggiore efficacia. La Commissione riconosce che alcune di tali questioni rientrano esclusivamente nella sfera di competenza nazionale. Tuttavia, è interesse comune dell'Unione garantire che tutti gli Stati membri dispongano di efficienti politiche anticorruzione e che l'UE li sostenga nella loro

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:IT:PDF>.

² Segnatamente la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, nonché gli strumenti giuridici anticorruzione del Consiglio d'Europa, ivi compresa la risoluzione (97)24 sui venti principi guida per la lotta contro la corruzione e le raccomandazioni n. R (2000) 10 sui codici di comportamento dei funzionari pubblici e n. R (2003)4 sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

attuazione. La relazione mira pertanto a promuovere norme elevate di lotta alla corruzione in tutta l'UE. Ponendo in evidenza i problemi e le buone prassi individuati all'interno dell'UE, la relazione conferisce anche credibilità agli sforzi compiuti dall'UE per promuovere le norme anticorruzione altrove.

La corruzione è un fenomeno complesso, i cui aspetti economici, sociali, politici e culturali non sono facilmente eliminabili. Una risposta politica efficace non si può ridurre a una serie di misure comuni: non esiste un'unica soluzione valida per tutti. La relazione esamina quindi la corruzione nel contesto di ogni Stato membro e suggerisce in quale modo le questioni più rilevanti per ogni Stato membro possono essere trattate nel contesto nazionale.

L'allegato contiene ulteriori spiegazioni sulla metodologia seguita dalla relazione.

Il contesto politico generale

La **crisi finanziaria** ha sottoposto a ulteriori pressioni gli europei e i rispettivi governi. Di fronte alle attuali sfide economiche in Europa e nel resto del mondo, sono necessarie maggiori garanzie di integrità e di trasparenza della spesa pubblica. I cittadini si aspettano che l'UE svolga un ruolo importante aiutando gli Stati membri a proteggere l'economia legale dalla criminalità organizzata, dalle frodi finanziarie e fiscali, dal riciclaggio del denaro e dalla corruzione, in particolare in tempi di crisi economica e di austerità di bilancio. Si calcola che la corruzione da sola costi all'economia dell'UE 120 miliardi di EUR all'anno, ossia poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea³.

La **strategia di crescita dell'UE** per l'attuale decennio (Europa 2020) mira a promuovere un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva per aiutare l'UE e i suoi Stati membri a raggiungere livelli elevati di occupazione, produttività e coesione sociale. Da alcune ricerche emerge che il successo della strategia Europa 2020 dipende anche da fattori istituzionali quali una buona governance, lo Stato di diritto e il controllo della corruzione⁴. La lotta alla corruzione contribuisce alla competitività dell'UE nell'economia globale. In tale contesto, sono state evidenziate misure anticorruzione in riferimento ad alcuni Stati membri nell'ambito del semestre europeo, ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche che comporta un'analisi dettagliata dei programmi di riforma economica e strutturale degli Stati membri dell'UE e la formulazione di raccomandazioni specifiche per paese. Più in generale, il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione può, soprattutto se unito a una maggiore trasparenza, contribuire a mitigare i rischi legati al fenomeno della corruzione. La comunicazione della Commissione per una rinascita industriale europea, di gennaio 2014, pone pertanto l'accento sulla qualità della pubblica amministrazione come aspetto importante della strategia di crescita dell'UE⁵.

Struttura della relazione

³ Non è facile calcolare i costi economici complessivi della corruzione. La cifra indicata si basa su stime di istituzioni e sedi specializzate, come la Camera di Commercio Internazionale, Transparency International, l'iniziativa *Global Compact* delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale e la pubblicazione *Clean Business is Good Business*, 2009, secondo le quali la corruzione è pari al 5% del PIL a livello mondiale. Cfr. anche la comunicazione della Commissione sulla lotta contro la corruzione nell'UE del 6 giugno 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:IT:PDF>.

⁴ Cfr. la relazione "Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States" (2011-2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>.

⁵ COM(2014)14.

La relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione riguarda tutti i 28 Stati membri dell'UE ed è articolata come segue:

- I. **introduzione:** presenta il contesto politico e gli obiettivi;
- II. risultati dei **sondaggi Eurobarometro** del 2013 sulla percezione e sull'esperienza del fenomeno della corruzione;
- III. **capitolo orizzontale:** descrive le tendenze in materia di corruzione nell'UE e riassume le principali risultanze. Le conclusioni e i suggerimenti di azioni future per ogni Stato membro figurano (solo) nei rispettivi capitoli per paese;
- IV. **capitolo tematico**, incentrato su un aspetto trasversale di particolare rilevanza a livello di UE. Il tema approfondito in questa prima relazione è quello degli appalti pubblici, che rivestono un'importanza cruciale per il mercato interno, sono ampiamente disciplinati a livello dell'UE e sono esposti a un rischio elevato di corruzione. Il capitolo tratta il problema della corruzione e le misure anticorruzione nei sistemi nazionali degli appalti pubblici;
- V. **allegato sulla metodologia:** descrive le modalità seguite nella preparazione della relazione e le relative scelte e limitazioni metodologiche;
- VI. **capitoli per paese**, uno per ciascuno dei 28 Stati membri. Tali capitoli non forniscono una descrizione esaustiva dei problemi relativi alla corruzione e delle misure anticorruzione, ma evidenziano una serie di questioni fondamentali nell'ambito di una valutazione individuale per paese basata sui pro e i contro e sul contesto nazionale.
 - a) **Introduzione:** descrive brevemente la situazione generale della corruzione e presenta una serie di indicatori — tra cui la percezione del fenomeno — dati fattuali, tendenze, difficoltà e sviluppi in materia di corruzione e misure anticorruzione.
 - b) **Principali aspetti:** per ciascun paese vengono individuati e analizzati vari aspetti. Pur ponendo l'accento sulle vulnerabilità e sui settori in cui sono possibili miglioramenti, l'analisi è lungimirante e indica piani e misure che vanno nella giusta direzione, individuando le questioni che richiedono ulteriore attenzione. Vengono poste in evidenza le buone prassi cui potrebbero ispirarsi altri paesi. La serie di aspetti esaminati non si limita a quelli trattati nel capitolo tematico (appalti pubblici). Tuttavia, alcuni capitoli riguardanti paesi in cui la corruzione negli appalti pubblici presenta grandi problemi contengono un'analisi specifica di questo settore.

La scelta dei principali aspetti esaminati in ciascun capitolo nazionale si basa sulle seguenti considerazioni:

- gravità e impatto del problema rispetto ad altre difficoltà connesse alla corruzione nel paese;
- portata delle potenziali ricadute su una serie più ampia di politiche (ad esempio, grandi lacune nei controlli sugli appalti pubblici che creano un rischio significativo di distrazione di fondi pubblici);

- capacità di indicare azioni future costruttive e concrete.

Azioni future e follow-up

Gli aspetti che meritano maggiore attenzione segnalati in ciascun capitolo per paese rispecchiano gli sforzi della Commissione di individuare misure che possano apportare un **valore aggiunto** alla risoluzione delle questioni fondamentali in sospeso in materia di prevenzione e lotta alla corruzione. Tali misure sono adeguate al contesto e alle esigenze di ciascun paese, sono concrete e mirate, senza essere troppo dettagliate, e mirano ad ottenere cambiamenti tangibili sul campo. La relazione, ove necessario, fa riferimento alle **raccomandazioni già formulate nell'ambito di altri meccanismi di relazione sulla corruzione** (segnatamente il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) e l'OCSE), ad alcune delle quali gli Stati membri non hanno ancora dato seguito.

Sulla scia della relazione, la Commissione desidera avviare un dibattito costruttivo e lungimirante sui modi migliori per affrontare il fenomeno della corruzione, in particolare per quanto riguarda gli aspetti segnalati che meritano maggiore attenzione. La Commissione si augura di assistere a un ampio dibattito sulle misure anticorruzione, con la partecipazione attiva degli Stati membri, del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, del settore privato e della società civile, e auspica con vivo interesse di partecipare attivamente essa stessa a discussioni a livello di UE e degli Stati membri.

Inoltre, la Commissione intende istituire un **programma di scambio di esperienze** per gli Stati membri, le ONG locali e altre parti interessate, allo scopo di individuare le migliori prassi, superare le lacune delle politiche anticorruzione e offrire attività di sensibilizzazione e formazione. Queste iniziative dovrebbero essere collegate agli aspetti che meritano maggiore attenzione segnalati nella relazione e agevolare le azioni da intraprendere successivamente. Il programma di scambio di esperienze sarà varato dopo l'adozione della relazione, sulla base dei riscontri ricevuti e della discussione con le parti interessate in merito alle specifiche esigenze cui il programma stesso potrebbe rispondere.

La Commissione intende analizzare attentamente il riscontro fornito a questa prima relazione, riflettere su possibili lacune ed errori e trarre insegnamenti per la seconda relazione. La metodologia sarà riesaminata e sarà valutata ulteriormente la possibilità di elaborare nuovi indicatori della corruzione.

Nei futuri lavori si prenderanno in esame questioni come le modalità di attuazione delle misure suggerite in questa prima relazione, e si farà il punto sul programma di scambio di esperienze.

II. Risultati dei sondaggi dell'Eurobarometro sulla percezione e sull'esperienza del fenomeno della corruzione

All'inizio del 2013 Eurobarometro ha condotto due sondaggi in vista della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione: 1) un sondaggio speciale Eurobarometro⁶ e 2) un

⁶ Sondaggio tra la popolazione generale di tutti gli Stati membri condotto ogni due anni mediante colloqui personali con un campione di 1000-500 intervistati (a seconda delle dimensioni della popolazione). Al sondaggio in questione, svoltosi tra fine febbraio e inizio marzo 2013, hanno partecipato in totale 27 786 persone (campione rappresentativo). Il sondaggio esaminava, tra l'altro, la percezione della corruzione in generale, l'esperienza personale riguardo alla corruzione, nonché gli atteggiamenti nei confronti di favoritismi e regali. I sondaggi Eurobarometro si svolgono ogni due anni dal 2007, ma nel 2013 la Commissione ha deciso di adeguare le domande alle esigenze della presente relazione.

sondaggio Flash Eurobarometro sulle imprese⁷. Per la maggior parte dei paesi, la classifica dell'indice di percezione della corruzione⁸ pubblicata da Transparency International tende a corrispondere alle risposte degli intervistati.

Considerando nel loro insieme i dati del sondaggio speciale Eurobarometro sulla percezione generale della diffusione della corruzione, da un lato, e sulla possibilità effettiva di ricevere richieste di tangenti (esperienza diretta di corruzione), dall'altro, risulta evidente che gli Stati membri si possono caratterizzare in modi diversi.

Le risposte confermano una percezione positiva e una scarsa esperienza di corruzione in **Danimarca, Finlandia, Lussemburgo e Svezia**. Gli intervistati di questi paesi hanno indicato raramente di aver ricevuto richieste di tangenti (meno dell'1% dei casi) e un numero di persone notevolmente inferiore alla media dell'UE ritiene che la corruzione sia diffusa (rispettivamente 20%, 29%, 42% e 44%). Nel caso del **Regno Unito**, solo 5 persone su 1 115 hanno ricevuto una richiesta di tangente (meno dell'1%), miglior risultato in tutta Europa; tuttavia, dai dati sulla percezione emerge che secondo il 64% degli intervistati nel Regno Unito la corruzione è un fenomeno diffuso nel paese (la media dell'UE è del 74%).

In paesi come **la Germania, i Paesi Bassi, il Belgio, l'Estonia e la Francia**, più della metà degli intervistati ritiene che la corruzione sia un fenomeno diffuso, ma il numero effettivo di persone che hanno dovuto pagare una tangente è basso (circa il 2%). Questi paesi appaiono anche tra i migliori nell'indice di Transparency International. **L'Austria presenta caratteristiche analoghe**, eccetto un numero leggermente superiore di intervistati (5%) che hanno dichiarato di aver ricevuto richieste di tangenti.

In alcuni paesi, tra cui **l'Ungheria (13%), la Slovacchia (14%) e la Polonia (15%)**, un numero relativamente elevato di persone ha ammesso di aver sperimentato direttamente la corruzione, esperienza tuttavia chiaramente circoscritta a pochi settori. In tali paesi, la maggior parte degli episodi di corruzione si verifica nel settore della sanità. È dimostrato che i problemi strutturali del sistema sanitario incentivano il pagamento di tangenti al personale medico. In effetti, in tutti i paesi menzionati il dettaglio delle risposte evidenzia che la sanità è citata dal maggior numero di persone, mentre tutti gli altri settori o istituzioni (ad esempio polizia, dogane, politici, procure, ecc.) vengono indicati da meno dell'1% degli intervistati. La corruzione nel senso più ampio è percepita come un fenomeno diffuso in questi paesi (82% in Polonia, 89% in Ungheria e 90% in Slovacchia).

In alcuni paesi, come **il Portogallo, la Slovenia, la Spagna e l'Italia**, le tangenti sembrano rare, ma la corruzione in senso più ampio solleva gravi preoccupazioni: un numero relativamente ridotto di intervistati ha dichiarato di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti negli ultimi 12 mesi. Sebbene l'esperienza diretta del fenomeno sia apparentemente rara (1-3%), la percezione è influenzata così pesantemente dai recenti scandali politici e dalla crisi economica e finanziaria che gli intervistati hanno un'impressione negativa della corruzione in generale (rispettivamente 90%, 91%, 95% e 97%).

Di conseguenza, occorre prendere con cautela qualsiasi confronto con gli anni precedenti. La relazione completa è disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

⁷ Sondaggio telefonico, denominato Flash Eurobarometro, concernente sei settori nell'UE-28, condotto per la prima volta nel 2013 tra il 18 febbraio e l'8 marzo. È stata chiesta l'opinione di imprese (di tutte le dimensioni) operanti nei settori dell'energia, della sanità, delle costruzioni, della lavorazione, delle telecomunicazioni e della finanza. La relazione completa è disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

⁸ L'indice di percezione della corruzione (*Corruption Perception Index*, CPI) è pubblicato ogni anno da Transparency International <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

Tra i paesi con i risultati peggiori per quanto concerne la percezione e l'effettiva esperienza della corruzione figurano **la Croazia, la Repubblica ceca, la Lituania, la Bulgaria, la Romania e la Grecia**. In tali paesi, tra il 6% e il 29% degli intervistati ha affermato di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti negli ultimi 12 mesi, mentre tra l'84% e il 99% ritiene che la corruzione sia diffusa nel proprio paese. La Croazia e la Repubblica ceca sembrano dare un'impressione un po' più positiva, con risultati leggermente migliori rispetto al resto dei paesi di questo gruppo.

I paesi non menzionati in precedenza (ossia la Lettonia, Malta, l'Irlanda e Cipro) presentano risultati che non divergono sostanzialmente dalla media dell'UE in merito agli aspetti considerati.

A livello europeo, tre quarti degli intervistati (76%) ritengono che la corruzione sia diffusa nel proprio paese. I paesi in cui gli intervistati sono più propensi a considerare la corruzione un fenomeno diffuso sono la Grecia (99%), l'Italia (97%), la Lituania, la Spagna e la Repubblica ceca (95% ciascuna). **Un quarto degli europei (26%), contro il 29% nel sondaggio Eurobarometro del 2011, ritiene di essere personalmente colpito dalla corruzione nella vita quotidiana.** I paesi in cui le persone sono più inclini a dichiararsi toccate dalla corruzione sono la Spagna e la Grecia (63% ciascuna), Cipro e la Romania (57%) e la Croazia (55%); quelli in cui questa tendenza è minore sono la Danimarca (3%), la Francia e la Germania (6% ciascuna). **Circa un europeo su dodici (8%) afferma di essere stato oggetto o testimone di casi di corruzione nel corso degli ultimi 12 mesi.** È più probabile che gli intervistati dichiarino di aver assistito a casi di corruzione o di averli vissuti in Lituania (25%), Slovacchia (21%) e Polonia (16%), mentre è meno probabile in Finlandia e Danimarca (3%), a Malta e nel Regno Unito (4%).

Circa tre quarti degli europei (73%) ritiene che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici nel proprio paese. Questa convinzione è più diffusa in Grecia (93%), a Cipro (92%), in Slovacchia e in Croazia (89%). **Come nel 2011, circa due europei su tre (67%) ritengono che il finanziamento dei partiti politici non sia sufficientemente trasparente e controllato.** I paesi in cui questa opinione è più condivisa sono la Spagna (87%), la Grecia (86%) e la Repubblica ceca (81%), mentre in Danimarca (47%), nel Regno Unito (54%), in Svezia (55%) e in Finlandia (56%) lo è meno. **Poco meno di un quarto degli europei (23%) concorda sul fatto che gli sforzi compiuti dai rispettivi governi per combattere la corruzione sono efficaci;** circa un quarto (26%) ritiene che i successi giudiziari nel proprio paese siano sufficienti per dissuadere le pratiche corruttive.

Per quanto concerne il sondaggio Flash Eurobarometro sulle imprese, i risultati per paese mettono in luce notevoli differenze, con un divario di 89 punti percentuali tra il livello di percezione della corruzione più alto (Grecia: 99%) e quello più basso (Danimarca: 10%). (Lo stesso risultato si constata nel sondaggio speciale Eurobarometro: 20% contro 99%.) In effetti, in Grecia tutti gli intervistati tranne uno concordano sul fatto che la corruzione sia diffusa nel paese.

A livello europeo, più di 4 imprese su 10 ritengono che la corruzione sia un problema per l'attività imprenditoriale, così come il clientelismo e il nepotismo. Alla domanda specifica se la corruzione *sia un problema per l'attività imprenditoriale*, il 50% delle imprese del settore edile e il 33% di quelle del settore delle telecomunicazioni/dell'informatica hanno risposto che si tratta di un problema grave. **Quanto più piccola è l'impresa, tanto più spesso la corruzione e il nepotismo sembrano costituire un problema per l'attività**

imprenditoriale. Questa opinione tende ad essere più condivisa in Repubblica ceca (71%), Portogallo (68%), Grecia e Slovacchia (66% entrambe).

III. Principali conclusioni della presente relazione

Dall'analisi dei singoli paesi sono emerse una grande varietà di problemi legati alla corruzione e tutta una serie di meccanismi di controllo del fenomeno, alcuni dei quali si sono dimostrati efficaci mentre altri non hanno prodotto risultati. In ogni caso, si possono rilevare alcune caratteristiche comuni a livello di UE o all'interno di gruppi di Stati membri. Dall'analisi dei singoli paesi risulta che il settore degli appalti pubblici è particolarmente esposto alla corruzione negli Stati membri, a causa delle insufficienze dei meccanismi di controllo e della gestione del rischio. La sezione che segue contiene una valutazione dei rischi di corruzione, evidenziando le buone e le cattive pratiche nel settore degli appalti pubblici.

La presente sintesi passa in rassegna i principali aspetti trattati in modo più approfondito nei capitoli per paese, raggruppandoli in quattro aree tematiche (A. Dimensione politica, B. Meccanismi di controllo e prevenzione, C. Repressione, D. Settori a rischio) che possono tuttavia sovrapporsi, data la complessità delle questioni esaminate. I capitoli per paese contengono informazioni di base e analisi più dettagliate.

A. Dimensione politica

Priorità delle politiche anticorruzione

Nella maggior parte degli Stati membri le politiche anticorruzione hanno assunto maggiore visibilità nei programmi di governo. La crisi finanziaria ha richiamato l'attenzione sulla questione dell'integrità e sulla responsabilità (*accountability*) dei decisori politici. La maggior parte degli Stati membri in serie difficoltà economiche ha riconosciuto la gravità dei problemi legati alla corruzione e ha messo a punto (o sta elaborando) programmi anticorruzione per far fronte ai rischi inerenti a tale fenomeno e alla distrazione di fondi pubblici. In alcuni Stati membri i programmi di adeguamento economico prevedono obblighi espliciti in materia di politiche anticorruzione. Anche quando non sono formalmente collegate a un programma di adeguamento, le politiche anticorruzione integrano le misure di adeguamento, in particolare nei paesi in cui la corruzione rappresenta un grave problema. Anche nel contesto del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche sono state formulate raccomandazioni per combattere efficacemente la corruzione.

La presente relazione non si basa sul presupposto che per prevenire o combattere la corruzione sono indispensabili strategie globali anticorruzione. Tuttavia, in alcuni Stati membri con problemi di corruzione sistemica, la lunga assenza di strategie organiche di lotta alla corruzione desta preoccupazione, poiché le problematiche da affrontare richiedono un approccio organico e coordinato a livello centrale. Alcuni di tali Stati membri hanno recentemente adottato una strategia nazionale anticorruzione, mentre altri non l'hanno ancora fatto. Le strategie anticorruzione adottate in alcuni Stati membri sulla base di valutazioni dell'impatto di precedenti programmi strategici, a seguito di consultazioni pubbliche e con l'attivo coinvolgimento della società civile e di una serie di istituzioni pubbliche e autonome attive nei campi dell'applicazione della legge e del monitoraggio, sono menzionate come esempi di misure positive, restando comunque inteso che i risultati dovranno essere verificati nella fase di attuazione.

La maggior parte degli Stati membri per i quali il fenomeno della corruzione rappresenta un'ardua sfida hanno istituito quadri giuridici e istituzionali complessi e sofisticati,

accompagnati da numerosi programmi o strategie mirati. Tuttavia, queste misure da sole non garantiscono necessariamente risultati tangibili. Per contro, in altri Stati membri privi di norme o programmi strategici in materia, la corruzione si è visibilmente ridotta grazie a sistemi, prassi e tradizioni di prevenzione concernenti i fornitori e i destinatari di servizi pubblici o, in alcuni casi, grazie a livelli elevati di trasparenza.

Responsabilità politica

Le proteste sociali indotte dalla crisi non hanno riguardato solo le politiche economiche e sociali, ma anche l'integrità e la responsabilità (*accountability*) delle élite politiche. Gli scandali di alto profilo associati a casi di corruzione, uso improprio di fondi pubblici o comportamenti immorali di politici hanno contribuito ad alimentare il malcontento dell'opinione pubblica e la sfiducia nel sistema politico.

L'integrità politica rappresenta un serio problema in molti Stati membri. I codici di comportamento all'interno dei partiti politici o delle cariche elettive a livello centrale o locale sono un'eccezione più che la norma. Quando esistono, tali codici spesso non prevedono un meccanismo di controllo efficace o chiare norme sanzionatorie, quindi raramente comportano l'applicazione di sanzioni dissuasive. In alcuni casi, la debole responsabilità dei politici ha creato una percezione di quasi totale impunità della classe politica.

In alcuni Stati membri le preoccupazioni non riguardano solo la crescente sfiducia dell'opinione pubblica, ma anche il rischio per la reputazione a livello internazionale. Di conseguenza, attualmente gli Stati membri attribuiscono una priorità molto maggiore alla lotta alla corruzione, con l'adozione di misure sostanziali o l'annuncio di riforme radicali.

In alcuni Stati membri, la politicizzazione delle assunzioni dei quadri intermedi o degli impiegati nella pubblica amministrazione a livello centrale o regionale/locale è considerata un grave problema. Tale pratica accresce la vulnerabilità alla corruzione, aumenta il rischio di conflitti d'interessi, indebolisce i meccanismi di controllo e influisce sulla credibilità di tutta la pubblica amministrazione.

Responsabilità dei funzionari eletti per i reati di corruzione

Un problema fondamentale delle politiche anticorruzione è la mancanza a livello di UE di una definizione armonizzata di "funzionario pubblico" che comprenda i funzionari eletti. Nel 2012 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale⁹ contenente una definizione di funzionario pubblico che include chiunque svolga mansioni legislative. Dai negoziati in seno al Consiglio¹⁰ e al Parlamento europeo¹¹ sulla proposta di direttiva emerge uno scarso sostegno alla definizione proposta intesa a configurare come reato gli atti di corruzione commessi da funzionari eletti. Tuttavia, secondo il parere della Commissione, al fine di pervenire a un approccio comune nell'UE occorre una chiara armonizzazione della responsabilità penale dei funzionari eletti per i reati di corruzione.

Finanziamento dei partiti politici

⁹ COM(2012)363.

¹⁰ Cfr. approccio generale del 3 giugno 2013, documento del Consiglio 10232/13.

¹¹ Cfr. parere della commissione giuridica, A7-0000/2013.

Una delle principali questioni di fondo che per esperienza dimostra di influire sulla corruzione è il finanziamento dei partiti politici. In alcuni Stati membri si sono recentemente verificati casi di corruzione su vasta scala di politici riguardanti il finanziamento illecito ai partiti. In alcuni Stati membri, sono stati osservati anche fenomeni quali il voto di scambio e altre forme di influenza indebita sull'elettorato.

Le valutazioni del GRECO sul finanziamento dei partiti hanno avuto un effetto visibile sulla riforma del quadro giuridico e, in una certa misura, su quello istituzionale in tale ambito. Tranne alcune eccezioni, recentemente la maggior parte degli Stati membri ha modificato le rispettive legislazioni sul finanziamento dei partiti e innalzato i livelli di trasparenza, anche per quanto riguarda le donazioni. Due Stati membri non prevedono limitazioni alle donazioni anonime. In uno di essi la pubblicazione dei bilanci dei partiti politici non è obbligatoria, tuttavia i principali partiti hanno concluso un accordo volontario per garantire la trasparenza finanziaria; inoltre saranno presto adottate modifiche alla legislazione sul finanziamento dei partiti intese a garantire la conformità alle raccomandazioni del GRECO. L'altro Stato membro in questione non ha annunciato piani per modificare ulteriormente la propria legislazione a seguito delle raccomandazioni del GRECO. Un altro Stato membro ha recentemente rivisto la propria legislazione sul finanziamento dei partiti, ma restano alcune scappatoie per quanto concerne i massimali per le donazioni, il regime di sponsorizzazioni da parte di aziende statali, i meccanismi di vigilanza e i poteri sanzionatori.

Sistema di finanziamento dei partiti ben regolamentato e trasparente — Finlandia

Nel 2010 la Finlandia ha modificato la legge sui partiti politici tenendo conto di tutte le raccomandazioni formulate dal GRECO. In precedenza, la Finlandia disponeva solo di una normativa limitata sul finanziamento dei partiti politici. Il nuovo quadro giuridico mira a garantire la trasparenza del finanziamento dei candidati alle elezioni, dei partiti politici e di altre entità ad essi affiliate. Se applicata come previsto, la legge aumenterà notevolmente la trasparenza del finanziamento politico. Secondo il GRECO, la Finlandia può essere una fonte d'ispirazione per altri paesi.

In alcuni casi, i partiti politici hanno rafforzato le proprie regole di integrità e sanzionato o addirittura espulso membri coinvolti in scandali di corruzione. Uno Stato membro ha ottenuto risultati significativi nel miglioramento della trasparenza e della responsabilità del sistema parlamentare. Tuttavia, anche in paesi in cui la classe politica rende conto del proprio operato, gli interventi a salvaguardia dell'integrità non costituiscono una prassi generalizzata.

Restano carenze considerevoli nella controllo del finanziamento dei partiti. Gli effetti delle recenti riforme legislative non sono ancora visibili. Spesso, colmata una lacuna legislativa (per quanto riguarda, ad esempio, la trasparenza delle donazioni e i loro limiti massimi), sembrano emergere altre (ad esempio i regimi di prestiti agevolati, le donazioni multiple, scarso controllo di fondazioni o altre entità collegate a partiti politici, ecc.). La vigilanza proattiva e le sanzioni dissuasive riguardo al finanziamento illecito dei partiti non sono ancora prassi regolari nell'UE e occorre intensificare gli sforzi per garantire un'attuazione coerente.

B. Meccanismi di controllo e prevenzione

Uso di politiche preventive

Le politiche preventive sono svariate: norme etiche chiare, misure di sensibilizzazione, sviluppo di una cultura di integrità nelle varie organizzazioni, adozione dall'alto di una linea

ferma sulle questioni di integrità, meccanismi efficaci di controllo interno, trasparenza, facilità di accesso alle informazioni di interesse pubblico, sistemi efficaci di valutazione delle prestazioni delle istituzioni pubbliche, ecc. Esiste un divario notevole tra gli Stati membri per quanto concerne la prevenzione della corruzione. In alcuni Stati membri, l'attuazione di politiche preventive è stata finora frammentaria e non ha conseguito risultati convincenti, in altri, invece, una prevenzione efficace ha contribuito a una reputazione consolidata di "paesi puliti". Benché in questi ultimi la corruzione non sia considerata un problema rilevante, sono comunque in vigore programmi attivi e dinamici per l'integrità e la prevenzione, considerati prioritari dalla maggior parte delle autorità centrali e locali. Altri Stati membri hanno per molto tempo minimizzato il problema della corruzione e pertanto non hanno adottato una posizione attiva riguardo alla promozione di azioni preventive generali.

Promozione attiva dell'integrità nel settore pubblico — Paesi Bassi

L'integrità, la trasparenza e la responsabilità vengono promosse attivamente nella pubblica amministrazione olandese. Istituito dal ministero dell'Interno e delle relazioni del Regno, l'ufficio per la promozione dell'integrità nel settore pubblico (BIOS) è un organo indipendente che incoraggia e sostiene il settore pubblico nella formulazione e nell'attuazione di politiche per l'integrità.

Inoltre, molte città e comunità olandesi attuano una politica di integrità a livello locale che ha migliorato l'individuazione di casi di disonestà (135 nel 2003 contro 301 nel 2010). Le politiche di integrità locali si sono evolute negli ultimi vent'anni e sono ormai parte integrante della governance locale.

Meccanismi di controllo esterni e interni (diversi dalle misure di contrasto)

I meccanismi di controllo svolgono un ruolo importante per la prevenzione e l'individuazione dei casi di corruzione negli organismi pubblici. Alcuni Stati membri fanno gravare sulle autorità di contrasto e giudiziarie o sulle autorità anticorruzione un onere pesante, considerandole gli unici soggetti responsabili della lotta alla corruzione a livello nazionale. Benché l'attività di queste autorità rivesta la massima importanza, non è possibile estirpare una corruzione fortemente radicata senza un approccio organico che rafforzi i meccanismi di prevenzione e controllo in tutta la pubblica amministrazione, a livello centrale e locale.

Alcune Corti dei conti hanno svolto un ruolo di primo piano nel promuovere le riforme anticorruzione. In alcuni Stati membri, la Corte dei conti si attiva per segnalare ad altre autorità pertinenti i casi di sospetta corruzione e talvolta è anche l'istituzione competente per la verifica dei finanziamenti di partiti e campagne elettorali. Tuttavia, il suo approccio propositivo non è accompagnato da controlli interni ed esterni efficaci a livello regionale e locale.

In molti Stati membri i controlli interni nel paese (in particolare a livello locale) sono scarsi e poco coordinati. Per ottenere risultati concreti e sostenibili contro la corruzione è pertanto necessario rafforzarli e abbinarli a valide politiche di prevenzione.

Dichiarazione della situazione patrimoniale

La dichiarazione della situazione patrimoniale di funzionari titolari di incarichi sensibili è una prassi che contribuisce a consolidare la responsabilità dei funzionari pubblici, garantisce una maggiore trasparenza e facilita l'individuazione di potenziali casi di arricchimento illecito,

conflitti d'interessi, incompatibilità e potenziali pratiche di corruzione e ne agevola le indagini.

Gli approcci alla dichiarazione della situazione patrimoniale dei funzionari eletti vanno dall'obbligo di fornire svariate informazioni¹² a politiche che prevedono una dichiarazione più limitata o che addirittura non la prevedono. Per i funzionari pubblici di carriera di determinati settori la dichiarazione della situazione patrimoniale potrebbe permettere di evitare i conflitti d'interessi. Nonostante questa diversità di approcci, si può rilevare una tendenza generale verso requisiti più severi di dichiarazione della situazione patrimoniale per i funzionari pubblici. Alcuni Stati membri che tradizionalmente non prevedevano la dichiarazione della situazione patrimoniale, recentemente l'hanno introdotta o ne hanno annunciato l'introduzione.

Un aspetto importante è costituito dall'attività di verifica. In alcuni Stati membri, gli organi incaricati di controllare la dichiarazione della situazione patrimoniale dispongono di poteri e strumenti limitati. In altri, esistono poche prove dell'attuazione effettiva delle norme in materia. In alcuni paesi, il sistema di verifica è complesso e farraginoso, a discapito dell'efficacia. Gli esempi di verifiche approfondite negli Stati membri sono pochi: in questi casi, organi specializzati incaricati della lotta alla corruzione/della salvaguardia dell'integrità e muniti dei poteri e degli strumenti necessari per verificare l'origine del patrimonio di funzionari pubblici a fronte di un'ampia serie di banche dati (amministrazione fiscale, registri commerciali, ecc.) effettuano controlli sostanziali per individuare le eventuali dichiarazioni patrimoniali non corrette.

Norme sui conflitti d'interessi

I conflitti d'interessi rivelano una situazione in cui i funzionari pubblici agiscono, intendono agire o danno l'impressione di agire per interesse privato¹³. I conflitti d'interessi sono stati pertanto inclusi nel campo di applicazione di una vasta gamma di strumenti anticorruzione e meccanismi di verifica, compresi quelli legati alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), al GRECO e all'OCSE.

La normativa e le sanzioni applicabili ai conflitti d'interessi variano nell'UE. Alcuni Stati membri dispongono di un'apposita legislazione applicabile a un'ampia serie di funzionari pubblici eletti e nominati, e di organismi specializzati incaricati di effettuare gli accertamenti. Il livello di controllo varia da uno Stato membro all'altro: alcuni affidano il controllo dei conflitti d'interessi a organismi indipendenti, la cui capacità di coprire tutto il territorio nazionale è però limitata e il seguito dato alle loro decisioni è comunque insufficiente; altri hanno istituito una commissione etica ad hoc che riferisce in merito al parlamento; i controlli sui parlamentari sono effettuati in alcuni casi da una commissione parlamentare e in altri da una commissione incaricata di verificare l'assenza di conflitti d'interessi e la correttezza delle dichiarazioni patrimoniali, benché spesso tali commissione abbiano capacità esigue e scarsi

¹² La dichiarazione della situazione patrimoniale non implica automaticamente la pubblicazione, che va soppesata con il diritto alla vita privata. Alcuni Stati membri che impongono la dichiarazione della situazione patrimoniale non pubblicano tutte le dichiarazioni patrimoniali, ma richiedono comunque ai funzionari pubblici di presentare alle autorità competenti dichiarazioni patrimoniali dettagliate.

¹³ Il Consiglio d'Europa ha definito il conflitto d'interessi come una situazione "nella quale il funzionario pubblico ha un interesse privato che possa influenzare o che sembri possa influenzare l'imparzialità e l'oggettività della propria condotta"; per interesse privato s'intende "ogni genere di vantaggio che si può concretizzare nei confronti del funzionario pubblico, dei suoi familiari o parenti stretti, di amici e di persone o organizzazioni con cui il funzionario stesso ha o ha avuto rapporti politici o di affari"; comprende anche qualsivoglia responsabilità, finanziaria o civile, ad esso correlata. Cfr. raccomandazione n. R(2000)10 del comitato dei ministri agli Stati membri sui codici di comportamento dei funzionari eletti:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

poteri sanzionatori. Spesso le verifiche nel merito sono formali e si limitano per lo più a controlli amministrativi. La capacità di monitoraggio e gli strumenti per effettuare controlli approfonditi sono spesso insufficienti.

Particolari difficoltà derivano in generale dall'esiguità e dalla debolezza delle sanzioni applicabili ai funzionari eletti. Riguardo ai conflitti d'interessi, i codici di comportamento per le cariche elettive di solito non sono accompagnati da sanzioni dissuasive. La disciplina di partito e l'autocontrollo possono non essere sufficientemente efficaci a questo proposito. Inoltre, l'annullamento di procedure e contratti conclusi o eseguiti in situazioni di conflitti d'interessi o il risarcimento dei danni stimati spesso sono regolati a livello generale dal diritto civile e non sono attuati con efficacia nella pratica.

I conflitti d'interessi nell'attività decisionale, nelle assegnazioni dei fondi pubblici e nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, soprattutto a livello locale, sono un tema ricorrente in molti Stati membri. La presente relazione esamina le sfide particolari da affrontare al riguardo a livello regionale e locale negli Stati membri in cui tali problemi sembrano essere più gravi. Esistono differenze, talvolta ampie, tra regioni e amministrazioni locali, e manca un approccio coerente all'imposizione di norme minime e alla sensibilizzazione in proposito. I conflitti d'interessi di norma non configurano reato negli Stati membri dell'UE. In uno Stato membro, il conflitto d'interessi è perseguibile penalmente, benché non esista ancora una casistica consolidata di azioni penali portate a termine con successo. Alcune forme di conflitto d'interessi (ossia l'interesse illecito in un'attività gestita o controllata da funzionari pubblici) configurano reato anche in un altro Stato membro.

La mobilità della manodopera tra il settore pubblico e quello privato è essenziale per il funzionamento di una società moderna e può essere molto vantaggiosa per entrambi i settori. Tuttavia, implica il rischio potenziale che ex funzionari pubblici divulgino informazioni riservate ottenute nello svolgimento delle loro funzioni precedenti e che ex dipendenti del settore privato assumano funzioni pubbliche che danno origine a conflitti d'interessi rispetto al datore di lavoro precedente. Questa situazione è espressamente disciplinata solo in alcuni Stati membri e l'applicazione delle norme è spesso carente.

C. Repressione

Diritto penale

Sono ampiamente in vigore disposizioni di diritto penale contro la corruzione, conformi alle norme del Consiglio d'Europa, dell'ONU e alla legislazione dell'Unione europea. Uno Stato membro non ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). L'ostacolo principale alla ratifica consiste nell'assenza di responsabilità penale dei funzionari pubblici eletti in caso di corruzione.

Alcuni Stati membri hanno introdotto, o stanno pianificando, riforme sostanziali del diritto penale sostanziale e processuale. Un obiettivo comune è rendere le procedure più efficienti e rapide e rafforzare gli strumenti anticorruzione (anche con una migliore definizione dei reati, sanzioni più elevate in alcuni casi e corsie preferenziali). Nel tracciare il sottile confine tra comportamento lecito e illecito, alcuni Stati membri dispongono ancora di una limitata possibilità d'incriminazione.

La qualità del recepimento della **decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato** non è omogenea¹⁴. Si evidenziano particolari lacune nel recepimento delle disposizioni che qualificano come reato tutti gli elementi della corruzione attiva e passiva, e delle disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche. Anche per gli Stati membri che hanno recepito la decisione quadro, le informazioni sull'applicazione applicazione sono scarse.

Efficacia delle autorità anticorruzione

Spetta a ciascuno Stato membro decidere quali strutture istituzionali anticorruzione sono più consone al rispettivo contesto nazionale, in funzione della portata e della natura del fenomeno nel paese, del quadro costituzionale e giuridico, delle tradizioni, dei collegamenti con altre politiche nazionali, dell'assetto istituzionale generale, ecc.

Numerosi Stati membri si sono dotati di autorità anticorruzione a livello centrale con funzioni sia di prevenzione sia di repressione, mentre altri hanno istituito organi specializzati nella prevenzione, talvolta competenti anche per verificare la situazione patrimoniale, l'assenza di conflitti d'interessi e di incompatibilità e, in alcuni casi, il finanziamento dei partiti. Altri Stati membri dispongono di autorità di polizia o procure che si occupano specificamente di lotta alla corruzione.

È ormai ampiamente riconosciuto che l'istituzione di autorità anticorruzione specializzate, siano esse preposte alla prevenzione e/o alla repressione, non è una panacea. I risultati ottenuti variano. Tuttavia, dalle analisi per paese figuranti nella presente relazione emerge che in alcuni casi tali autorità sono state il vero e proprio motore delle riforme nazionali di lotta alla corruzione.

Alcune autorità anticorruzione hanno raggiunto risultati più duraturi di altre. Tra i fattori che hanno influito sul loro successo (temporaneo o a lungo termine) si possono citare le garanzie d'indipendenza e l'assenza di interferenze politiche, la selezione e la promozione del personale basate sul merito, la collaborazione multidisciplinare tra i gruppi operativi e con le altre istituzioni, l'accesso rapido alle banche dati e alle informazioni e la disponibilità delle risorse e competenze necessarie. Questi elementi non sono sistematicamente presenti in tutti gli Stati membri.

Buone prassi relative alle autorità anticorruzione

La commissione slovena per la prevenzione della corruzione ha consolidato il suo ruolo di "difesa dello Stato di diritto mediante iniziative anticorruzione", come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale slovena. Malgrado le risorse limitate, vanta un valido bilancio, con oltre 1 000 verifiche e indagini all'anno. Ha effettuato accertamenti della situazione patrimoniale e degli interessi dei leader di tutti i principali partiti politici, portando recentemente alla luce violazioni della legislazione sulla dichiarazione della situazione patrimoniale e presunti casi di ricchezze ingiustificate di importanti esponenti politici.

La direzione nazionale rumena anticorruzione, ufficio specializzato della procura preposto alla lotta contro la corruzione di medio e alto livello, ha condotto in modo imparziale un numero notevole di indagini e azioni penali in presunti casi di corruzione ai massimi livelli

¹⁴ COM(2011) 309 definitivo, seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del 6 giugno 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF>.

politici, nella magistratura e in altri settori quali: amministrazione fiscale, dogane, energia, trasporti, costruzioni, sanità, ecc. Negli ultimi sette anni ha messo in stato d'accusa oltre 4 700 persone e nel 90,25% dei casi le accuse sono state confermate da una sentenza definitiva. Sono stati condannati con sentenza definitiva circa 1 500 imputati, quasi metà dei quali occupavano posizioni di spicco. La struttura della direzione nazionale anticorruzione, che, oltre ai pubblici ministeri che conducono e controllano le indagini, comprende membri della polizia giudiziaria ed esperti di economia, finanza e informatica, è stata determinante per la realizzazione di questi risultati.

L'ufficio lettone per la prevenzione e la lotta alla corruzione ha acquisito una solida reputazione in Lettonia e all'estero. Cumula funzioni di prevenzione, indagine e formazione, compreso il controllo del finanziamento dei partiti. Funge inoltre da organo per le indagini preliminari, con poteri tradizionali di polizia e la possibilità di accedere a banche dati in materia bancaria e fiscale. Recentemente, l'ufficio ha attraversato un periodo di turbolenza interna.

L'ufficio croato per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata presso la procura generale vanta una casistica di indagini proattive e successi giudiziari, anche in casi di rilievo concernenti funzionari di alto livello eletti e nominati.

L'ufficio centrale spagnolo della procura specializzato nella lotta alla corruzione ha ottenuto risultati tangibili nelle indagini e azioni penali, anche in casi ad alto livello, mettendo alla luce complessi sistemi di finanziamento illecito ai partiti. L'ufficio antifrode della Catalogna, un organismo regionale anticorruzione specializzato nella prevenzione e nelle indagini su casi di corruzione e frode, è l'unico del suo genere in Spagna. Essendo il suo mandato prevenire l'uso illecito di fondi pubblici ed effettuare indagini al riguardo, svolge anche un ruolo di guida di altre entità.

In alcuni Stati membri le autorità anticorruzione che indagano su politici subiscono in seguito pressioni dirette o indirette, ad esempio dichiarazioni pubbliche o altre forme di contestazione della loro legittimità in termini di autorevolezza, poteri istituzionali e competenze. È importante assicurare alle autorità anticorruzione le garanzie necessarie per continuare a svolgere le loro attività al riparo da indebite pressioni.

Capacità delle autorità di polizia, delle procure e delle autorità giudiziarie

L'efficienza **delle autorità di polizia e delle procure** nell'indagare i casi di corruzione varia in misura considerevole nell'UE. I fattori presi in esame per valutarne l'efficienza comprendono la portata stimata e la natura degli atti di corruzione da contrastare, l'equilibrio con le misure preventive, la volontà politica di sostenere l'indipendenza di tali autorità, la capacità e le risorse a loro disposizione, i potenziali ostacoli alle indagini, l'efficacia della magistratura, e in particolare la sua indipendenza, ecc. La valutazione è difficile, in quanto le statistiche penali sulla corruzione non sono coerenti nella maggior parte degli Stati membri. Raramente sono disponibili statistiche aggiornate, accurate e consolidate su tutte le fasi procedurali dei casi di corruzione.

Le sole misure repressive non sono sufficienti per affrontare il problema della corruzione in modo efficace. Tuttavia, la capacità del sistema giudiziario di imporre sanzioni penali dissuasive costituisce un importante deterrente e un chiaro segnale del fatto che la corruzione non è tollerata.

Alcuni Stati membri pongono l'accento soprattutto sulla repressione e le attività di contrasto diventano l'aspetto più visibile delle misure anticorruzione. Si riscontrano notevoli risultati anche negli Stati membri in cui la procura in generale (oltre ai servizi specializzati nella lotta alla corruzione) è efficace. In altri Stati membri, i successi giudiziari sono scarsi o le indagini sono lunghe.

L'indipendenza della magistratura è un elemento fondamentale delle politiche anticorruzione, tanto sotto il profilo della capacità del sistema giudiziario di gestire con efficacia i casi di corruzione, anche ad alto livello, quanto dal punto di vista delle regole di integrità all'interno dello stesso sistema giudiziario. Garanzie efficaci dell'indipendenza della magistratura e norme etiche rigorose sono essenziali per creare il quadro che permetta ai magistrati di rendere giustizia nei casi di corruzione in maniera obiettiva e imparziale, senza subire indebite influenze. L'indipendenza delle autorità di contrasto e giudiziarie è indicata come un problema in alcuni Stati membri. Senza entrare nel merito della struttura istituzionale complessiva, che rispecchia l'assetto costituzionale, giuridico e culturale di ogni Stato membro ed è soggetta a meccanismi e procedure distinte a livello di UE (segnatamente il quadro annuale di valutazione UE della giustizia e il quadro per lo Stato di diritto annunciato e illustrato dal Presidente Barroso nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2012 e 2013), in alcune occasioni sono state espresse particolari preoccupazioni in merito all'esposizione delle procure e dei giudici alle interferenze politiche in casi di corruzione. Esempi in tal senso comprendono l'applicazione non trasparente o discrezionale di procedure di nomina, la promozione o revoca di pubblici ministeri di spicco che si occupano di casi di corruzione, i licenziamenti o i tentativi di screditare istituzioni anticorruzione o i rispettivi responsabili senza un apparente motivo oggettivo. In altri casi, gli organi di contrasto della corruzione hanno subito ingerenze politiche nella loro gestione e nel loro funzionamento. Gli ampi poteri di cui godono alcune istituzioni anticorruzione non sempre sono bilanciati dall'obbligo di rispondere del proprio operato, per cui si ha la percezione che tali istituzioni potrebbero evitare di trattare i casi di alto profilo oppure ricorrere a metodi investigativi controversi.

Non esiste una regola uniforme che possa essere considerata un modello per le procedure di nomina e revoca dei responsabili delle autorità di polizia e delle procure. Nella maggior parte degli Stati membri tali decisioni sono di competenza dei governi, in quanto espressione di responsabilità politica e in considerazione dell'appartenenza delle autorità di polizia e delle procure al potere esecutivo. A prescindere dalla procedura seguita, il processo dev'essere credibile e basato sul merito, onde evitare l'impressione di un favoritismi politici e consentire alla polizia e ai pubblici ministeri di indagare su qualunque caso di corruzione individuato.

In alcuni Stati membri è stata segnalata come una carenza la mancanza di un coordinamento efficace tra le autorità di contrasto e quelle anticorruzione.

Le analisi dei singoli paesi pongono in evidenza le preoccupazioni riguardo all'integrità della **magistratura** quando tratta casi di corruzione e alla sua indipendenza o integrità in generale, come dimostrato dalla varietà e dalla natura dei casi di corruzione che coinvolgono giudici o pubblici ministeri. In uno Stato membro un tribunale specializzato nella lotta alla corruzione ha dovuto affrontare notevoli difficoltà (persino lo scioglimento temporaneo), il che ne ha compromesso la stabilità e la capacità di ottenere risultati convincenti.

In numerosi Stati membri le autorità giudiziarie sembrano mancare della determinazione e della capacità necessarie per affrontare casi di corruzione complessi o delicati. In alcuni Stati membri i casi di corruzione rischiano di cadere in prescrizione a causa della lunghezza e della farraginosità dei procedimenti giudiziari. In alcune situazioni, il modo in cui le norme

procedurali vengono applicate nella pratica provoca ritardi considerevoli, talvolta appositamente voluti per evitare la definizione del procedimento.

Si evidenzia una limitata capacità dissuasiva delle condanne penali in numerosi Stati membri in cui è stata constatata una tendenza alla frequente sospensione delle sanzioni inflitte per reati di corruzione o la scarsa severità di tali sanzioni. Tuttavia, si osservano altri casi in cui i giudici hanno di recente condannato gli autori di reati di corruzione a pene di reclusione dissuasive.

In uno Stato membro, il ruolo delle commissioni d'inchiesta è considerato decisivo per promuovere le riforme legislative e istituzionali in materia di corruzione, ma dall'analisi sono anche emersi interrogativi in merito alla lunghezza dei procedimenti e all'effettivo impatto sulle azioni penali.

Va sottolineato che in alcuni Stati membri le indagini sui casi di corruzione spesso possono essere ostacolate da problemi procedurali, quali disposizioni eccessive o poco chiare sulla revoca delle immunità, scorretta applicazione di tali disposizioni e termini di prescrizione che impediscono di definire casi complessi, in particolare se combinati con procedimenti lunghi o norme troppo rigide sull'accesso alle informazioni bancarie che pregiudicano le indagini finanziarie e la cooperazione transfrontaliera.

D. Settori specifici a rischio

Piccola corruzione

Quello della piccola corruzione resta un problema diffuso solo in alcuni Stati membri che, nonostante le numerose iniziative anticorruzione adottate, non sono riusciti ad eliminare il fenomeno. Vari Stati membri in cui decenni fa la piccola corruzione era considerata un problema ricorrente hanno compiuto grandi progressi, come testimoniano i sondaggi sulle esperienze dirette di corruzione, che denotano tendenze positive e, talvolta, collocano tali paesi al di sopra della media UE. Malgrado i risultati promettenti nella riduzione della piccola corruzione in generale, alcuni Stati membri presentano ancora rischi nel settore sanitario, in cui persistono gli incentivi a pagamenti non ufficiali per ricevere un trattamento differenziato.

Rischi di corruzione a livello regionale e locale

I rischi di corruzione si rivelano più elevati a livello regionale e locale, dove le procedure per impedire gli abusi e i controlli interni tendono a essere più deboli rispetto al livello centrale. Alcuni Stati membri presentano notevoli differenze in fatto di buona governance e di efficacia delle politiche anticorruzione¹⁵.

In molti Stati membri, gli ampi poteri discrezionali dei governi regionali o delle amministrazioni locali (che gestiscono anche risorse considerevoli) non sono controbilanciati da un corrispondente livello di responsabilità e adeguati meccanismi di controllo. I conflitti d'interessi sollevano problemi particolari a livello locale. Occorrono maggiori sforzi per diffondere le buone prassi di alcune regioni o amministrazioni locali e creare condizioni paritarie per i funzionari eletti e quelli nominati a livello locale, in particolare per quanto concerne le regole di trasparenza, la dichiarazione della situazione patrimoniale, la

¹⁵ Conclusioni del Quality of Governance Institute, Università di Göteborg (Svezia).

prevenzione dei conflitti d'interessi, l'applicazione di sanzioni in caso di conflitti d'interessi e il controllo della spesa pubblica.

Si sono invece riscontrate pratiche di prevenzione efficaci a livello locale o regionale. In uno Stato membro è stata istituita una rete di oltre 200 amministrazioni regionali, comunali e provinciali che collaborano per prevenire la corruzione e le infiltrazioni mafiose nelle strutture pubbliche.

Settori particolarmente vulnerabili

In numerosi Stati membri l'analisi ha posto in evidenza determinati settori che sembrano particolarmente vulnerabili alla corruzione e richiedono risposte mirate.

Lo sviluppo urbano e le costruzioni sono settori generalmente molto esposti alla corruzione in tutta l'UE. Nella relazione tali settori sono individuati come particolarmente a rischio in alcuni Stati membri dove negli ultimi anni molti casi di corruzione sono stati oggetto di indagine e azione penale. Per far fronte a questi rischi, uno Stato membro ha istituito una procura specializzata per combattere la criminalità ambientale e urbanistica, competente per un'ampia gamma di reati fra cui la corruzione. La pianificazione ambientale è stata individuata come un settore vulnerabile alla corruzione in uno Stato membro in cui la concessione di permessi urbanistici, in particolare per progetti su vasta scala, è stata oggetto di accuse di corruzione e finanziamento illecito ai partiti.

La sanità, altro settore generalmente vulnerabile alla corruzione, in particolare per quanto concerne gli appalti e l'industria farmaceutica, è stata valutata in modo più approfondito in alcuni Stati membri. Questi paesi stanno definendo strategie e riforme per contrastare la corruzione nel settore sanitario. Tuttavia, finora i risultati concreti sono scarsi. Le commissioni occulte e la corruzione negli appalti pubblici e nel settore farmaceutico restano un motivo di preoccupazione.

La corruzione nell'amministrazione fiscale, che in uno Stato membro è stata segnalata come un problema serio, richiede una risposta strategica mirata.

Nel complesso, la maggior parte degli Stati membri sopra citati non dispone di meccanismi coerenti di valutazione del rischio né di strategie specifiche per affrontare il problema della corruzione nei settori vulnerabili.

Integrità e trasparenza del settore finanziario

La necessità di rafforzare le regole di integrità e trasparenza nel settore finanziario è stata spesso sollecitata sull'onda della crisi finanziaria. La presente relazione solleva questo problema in riferimento ad vari Stati membri.

Una relazione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa stabilisce un collegamento tra "i casi di grande corruzione" e l'evasione fiscale attraverso società offshore e paradisi fiscali¹⁶. La relazione menziona l'iniziativa per il recupero dei beni rubati, avviata dalla Banca mondiale¹⁷ e dall'UNODC, che ha preso in esame 150 casi di macro-corruzione e riscontra un legame diretto tra la corruzione su vasta scala da parte di funzionari pubblici di alto livello e l'occultamento di beni rubati attraverso società di comodo, fondazioni e trust.

¹⁶ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

¹⁷ <http://star.worldbank.org/star/>.

Inoltre, rileva che le indagini e il rintracciamento dei beni rubati sono ostacolati dal mancato accesso alle informazioni sul proprietario effettivo e dall'uso di sofisticate strutture societarie multigiurisdizionali.

La stessa relazione dell'assemblea parlamentare cita uno Stato membro tra altri membri del Consiglio d'Europa che accolgono o tollerano modalità finanziarie e giuridiche più o meno discutibili del sistema offshore. Più recentemente, lo Stato membro in questione ha annunciato che intende rivedere il proprio quadro giuridico sull'accesso alle informazioni bancarie.

In un altro Stato membro, recenti controversie concernenti il settore finanziario, segnatamente le grandi banche, su questioni quali la determinazione dei tassi d'interesse, i prestiti irresponsabili e speculativi e il mancato esercizio della dovuta diligenza, hanno suscitato preoccupazioni in merito alla regolamentazione e all'applicazione delle norme esistenti. È stato ampiamente discusso anche il ruolo delle banche nell'agevolare o consentire il riciclaggio di denaro. Si prevede di istituire un registro dei proprietari di società registrate accessibile al pubblico al fine di migliorare la trasparenza.

Un altro Stato membro si è impegnato a rafforzare la vigilanza bancaria e il quadro normativo, nonché le garanzie contro il riciclaggio di denaro.

Corruzione all'estero

Gli Stati membri che affrontano con efficacia il problema della corruzione nel proprio territorio spesso si trovano in difficoltà per quanto concerne il comportamento delle loro imprese all'estero, in particolare nei paesi in cui le pratiche di corruzione sono diffuse. L'OCSE monitora attentamente questo campo e nelle sue valutazioni periodiche illustra i risultati positivi e quelli meno soddisfacenti delle attività di contrasto. In alcuni Stati membri vigono buone prassi, con un numero significativo di successi giudiziari e un livello elevato di sanzioni, l'attribuzione della priorità ai casi di corruzione all'estero o la recente adozione di una legge organica sulla corruzione che rafforza gli strumenti giuridici e procedurali per prevenire e perseguire la corruzione, soprattutto all'estero.

Un solido quadro legislativo per affrontare la corruzione a livello nazionale e all'estero — la legge del Regno Unito sulla corruzione

La legge sulla corruzione del 2010, entrata in vigore il 1° luglio 2011, pone il Regno Unito tra i paesi con le norme anticorruzione più rigorose al mondo. Oltre a considerare reato il pagamento e il ricevimento di tangenti e la corruzione di un funzionario straniero, estende la responsabilità penale anche alle organizzazioni commerciali che non impediscono atti di corruzione commessi per loro conto. Le disposizioni sulla giurisdizione extraterritoriale consentono all'ufficio delle frodi gravi di perseguire qualsiasi società, o soggetto collegato, con una rappresentanza nel Regno Unito, anche se la società ha sede all'estero. Le organizzazioni commerciali sono esonerate dalla responsabilità penale se dispongono di procedure adeguate per impedire la corruzione.

La guida alle organizzazioni commerciali, pubblicata dall'ufficio delle frodi gravi, promuove la conoscenza del nuovo quadro legislativo e fornisce alle imprese indicazioni pratiche (con studi di casi) sugli obblighi imposti dalla legge per prevenire o individuare i casi di corruzione. In linea con una precedente raccomandazione dell'OCSE, la guida chiarisce che i "pagamenti incentivanti" sono considerati atti illegali di corruzione e illustra alle imprese i criteri per differenziare l'ospitalità da forme mascherate di corruzione.

L'ufficio delle frodi gravi dispone di ampi poteri per indagare su frodi gravi e complesse, compresa la corruzione, e perseguirle. In determinate circostanze, può prendere in considerazione l'applicazione di ordini di recupero e transazioni in sede civile in conformità con precedenti linee guida.

L'OCSE ha criticato altri Stati membri per l'inadeguatezza o l'inesistenza di disposizioni per il perseguimento della corruzione all'estero, considerati i rischi di corruzione a cui sono esposte le loro imprese all'estero.

Aziende statali

In alcuni Stati membri esistono carenze nella supervisione delle aziende statali, nei casi in cui la legislazione è poco chiara e la politicizzazione impedisce le nomine basate sul merito e il perseguimento dell'interesse pubblico. Inoltre, le salvaguardie e i meccanismi anticorruzione sono insufficienti per prevenire e punire i conflitti di interessi. La distribuzione dei fondi e, in alcuni casi, l'acquisto di servizi sono poco trasparenti. Recenti indagini su presunti usi illeciti di fondi, pratiche di corruzione e riciclaggio di denaro sporco concernenti aziende statali evidenziano il livello elevato del rischio di corruzione in questo ambito, oltre alla carenza di controlli e misure di prevenzione.

Per alcuni Stati membri, la relazione sottolinea la necessità di una maggiore trasparenza e di controlli efficaci sulle privatizzazioni accelerate che possono aumentare i rischi di corruzione.

Collegamenti tra corruzione e criminalità organizzata

Negli Stati membri in cui la criminalità organizzata rappresenta un grave problema considerevole, la corruzione è spesso utilizzata come fattore facilitante di altri reati. In uno di questi Stati, numerosi episodi di presunto finanziamento illecito ai partiti a livello centrale o regionale erano collegati anche a gruppi della criminalità organizzata. I collegamenti tra gruppi della criminalità organizzata, imprese e politici restano un motivo di preoccupazione per tali Stati membri, in particolare a livello regionale e locale, e in settori quali appalti pubblici, costruzioni, servizi di manutenzione, gestione dei rifiuti e altri ancora. Da studi è emerso che in un altro Stato membro la criminalità organizzata esercita la propria influenza a tutti i livelli, anche in politica. In questo Stato membro, la corruzione politica è spesso considerata come uno strumento per accedere direttamente o indirettamente al potere; si ritiene che il paese in questione presenti il livello più elevato di economia sommersa tra gli Stati membri dell'UE. Nel complesso, la corruzione resta una grave minaccia in quanto strumento di infiltrazione dei gruppi della criminalità organizzata nei settori pubblico e privato, come osservato nella valutazione UE della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità effettuata nel 2013 dall'Europol.

E. Questioni di fondo

Esistono alcune questioni di fondo che, sebbene di per sé non siano necessariamente legate alla corruzione, possono avere un'influenza sulla misura in cui un ambiente apre la porta alla corruzione. Politiche efficaci in questo ambito possono consentire di ridurre le possibilità di corruzione.

Politiche in materia di trasparenza e libertà d'informazione

L'apertura e la trasparenza possono disincentivare la corruzione e possono contribuire a portare alla luce le trasgressioni quando si verificano. Sebbene la maggior parte degli Stati membri disponga di una legislazione adeguata in questo campo e alcuni di essi siano in procinto di adottare leggi al riguardo, l'attuazione delle norme di trasparenza non è uniforme. Uno Stato membro ha creato un'applicazione online che offre una panoramica di tutte le spese effettuate nel settore pubblico per forniture e servizi (*cfr. anche la sezione relativa agli appalti pubblici*), fornendo inoltre informazioni dettagliate sui consigli di amministrazione e di vigilanza di tutte le società statali e controllate dallo Stato e sulle rispettive relazioni annuali.

Le efficacia delle politiche anticorruzione di alcuni Stati membri deriva in parte da una tradizione di apertura, trasparenza e divulgazione dei documenti.

Iniziative per garantire la trasparenza del processo decisionale della pubblica amministrazione — Grecia

Una legge adottata nel 2010¹⁸ obbliga tutte le istituzioni pubbliche a pubblicare online le proprie decisioni, comprese quelle relative agli appalti pubblici. A partire dal 1° ottobre 2010, tutte le istituzioni pubbliche, le autorità di regolamentazione e le amministrazioni locali hanno l'obbligo di caricare le loro decisioni su Internet attraverso il programma "Clarity" (diavgeia – διαύγεια)¹⁹. Le decisioni degli enti pubblici non possono essere attuate se non sono caricate sui siti Internet di Clarity. Solo le decisioni contenenti dati personali sensibili e/o informazioni sulla sicurezza nazionale sono esenti da questo obbligo. A ogni documento, che reca una firma digitale, viene assegnato automaticamente un numero univoco. In caso di discrepanza tra il testo pubblicato nella gazzetta ufficiale e quello sui siti Clarity, prevale quest'ultimo. Vengono pubblicati anche i contratti pubblici stipulati.

Protezione degli informatori (whistleblower)

Adeguati meccanismi di segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*), che istituiscano le procedure che nelle pubbliche amministrazioni consentono ai dipendenti di disporre di un canale ufficiale per denunciare tutto ciò che possono percepire come irregolarità o atti illeciti, possono contribuire a superare i problemi di accertamento dei casi di corruzione, oltre a essere utili anche in altri settori. Tuttavia, la segnalazione di illeciti è resa difficoltosa dalla riluttanza generale a riferire atti di corruzione all'interno della propria organizzazione e dal timore di ritorsioni. A questo proposito, sono fondamentali la promozione di una cultura di integrità all'interno di ciascuna organizzazione, gli interventi di sensibilizzazione e la creazione di meccanismi di protezione efficaci che infondano fiducia ai potenziali informatori²⁰.

Trasparenza della attività di lobbismo

Nel complesso mondo del processo decisionale pubblico, è auspicabile che le amministrazioni pubbliche mantengano un dialogo costante con gli interlocutori esterni. Tutte le parti interessate dovrebbero avere voce in capitolo, ma sempre in modo trasparente. Poiché le attività di lobbismo possono comportare rischi di corruzione e di una regolamentazione

¹⁸ Legge 3861/2010.

¹⁹ <http://diavgeia.gov.gr/en>.

²⁰ Transparency International ha condotto, nell'ambito di un progetto cofinanziato dall'UE, un'analisi comparativa del quadro giuridico per la protezione degli informatori in tutta l'UE, cfr. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

guidata da interessi particolari, è auspicabile istituire meccanismi che le inquadrino, tramite la legislazione o la registrazione volontaria dei lobbisti.

Meccanismi di questo genere possono contribuire a garantire chiarezza e trasparenza nei rapporti tra le autorità pubbliche e le parti interessate esterne e, di conseguenza, a ridurre il rischio di corruzione. Finora, in pochi Stati membri sono stati compiuti progressi in questo settore, sebbene altri Stati membri si siano dotati, o si stiano dotando, di una legislazione o stiano discutendo sulla possibilità di introdurre nuovi meccanismi.

IV. Appalti pubblici

A. Panoramica del contesto dell'UE

Dimensioni del mercato degli appalti pubblici nell'UE

Gli appalti pubblici rappresentano un elemento significativo delle economie nazionali nell'UE. Circa un quinto del PIL dell'UE viene speso ogni anno dalle autorità pubbliche e da enti di diritto pubblico per l'acquisizione di forniture, lavori e servizi²¹. Circa il 20% del totale riguarda appalti pubblici che superano le soglie di applicazione delle norme UE sugli appalti. Secondo le stime della Commissione, il valore complessivo delle gare d'appalto superiori alle soglie UE è stato pari a circa 425 miliardi di EUR nel 2011²².

Rilevanza delle politiche anticorruzione negli appalti pubblici

In considerazione del livello dei flussi finanziari generati e di una serie di altri fattori, quello degli appalti pubblici è un settore esposto alle pratiche di corruzione. Secondo una ricerca del 2008 su appalti pubblici e corruzione, i costi aggiuntivi dovuti alle pratiche di corruzione spesso raggiungono il 20-25%, e in alcuni casi addirittura il 50%, del costo totale di un contratto²³. Come indicato dai principi dell'OCSE per l'integrità negli appalti pubblici, una governance debole negli appalti pubblici ostacola la concorrenza sul mercato e fa aumentare il prezzo pagato dalle amministrazioni per forniture e servizi, con un impatto diretto sulla spesa pubblica e quindi sulle risorse dei contribuenti. Gli interessi finanziari in gioco e la stretta interazione tra settore pubblico e privato fanno degli appalti pubblici un settore particolarmente a rischio²⁴.

Uno studio del 2013 in materia di accertamento e riduzione della corruzione negli appalti pubblici nell'UE conclude che nel 2010 i costi diretti complessivi della corruzione negli appalti pubblici solo per cinque settori (strade e ferrovie, acqua e rifiuti, edilizia urbana e lavori pubblici, formazione, ricerca e sviluppo) in otto Stati membri²⁵ sono pari a un importo compreso tra 1,4 miliardi di EUR e 2,2 miliardi di EUR²⁶.

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

²² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

²³ http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf

²⁴ OCSE, *Principles for Integrity in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²⁵ Francia, Italia, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Romaniaa e Spagna.

²⁶ *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, 30 giugno 2013, PricewaterHouse e ECORYS.

Secondo le valutazioni dei singoli paesi figuranti nella presente relazione, quello degli appalti pubblici è uno dei settori più esposti alla corruzione, come illustrato anche da una serie di casi di corruzione ad alto livello in cui sono coinvolti uno o più paesi. Dato che il livello del rischio di corruzione nelle procedure di appalto è piuttosto elevato, la presenza di misure di salvaguardia anticorruzione e antifrode è una questione prioritaria per gli Stati membri e le istituzioni dell'UE²⁷.

Le carenze nella prevenzione e nella repressione della corruzione negli appalti pubblici influiscono negativamente sulla gestione dei fondi nazionali e dell'UE.

Quadro giuridico attuale dell'UE

Il principale obiettivo della legislazione dell'UE in materia di appalti pubblici (ossia la direttiva sugli appalti pubblici, la direttiva sui servizi pubblici, la direttiva sugli appalti nei settori della difesa e della sicurezza e la direttiva sui mezzi di ricorso²⁸) è garantire il rispetto dei principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare i principi di libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, e di altri principi che ne derivano. La legislazione in materia di appalti pubblici mira a garantire che i mercati degli appalti siano mantenuti aperti a livello di Unione, per contribuire alla massima efficienza nell'uso dei fondi pubblici e promuovere pertanto una piattaforma equa, uniforme e trasparente per la spesa pubblica. In questo modo, è possibile influire positivamente anche sulle politiche anticorruzione dell'UE in generale, in cui la trasparenza e la concorrenza leale svolgono un ruolo importante nella prevenzione delle pratiche di corruzione.

La legislazione in materia di appalti pubblici contiene anche disposizioni che interessano più direttamente le politiche anticorruzione, come l'esclusione dalle procedure di appalto di entità condannate in via definitiva da un tribunale per pratiche di corruzione, disposizioni dettagliate in materia di pubblicità e trasparenza delle varie fasi della procedura di appalto, norme minime per i mezzi di ricorso, disposizioni specifiche sulle offerte anormalmente basse, nonché disposizioni che definiscono taluni requisiti per la modifica dei contratti. L'aggiudicazione di concessioni di lavori attualmente è disciplinata da un numero limitato di disposizioni del diritto secondario²⁹, mentre alle concessioni di servizi si applicano solo i principi generali del TFUE.

²⁷ Esempi più specifici sono forniti nella sezione sulle buone e cattive prassi.

²⁸ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114); direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1); direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76); direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 395 del 30.12.1989, pag. 33), modificata dalla direttiva 2007/66/CE e dalla direttiva 92/13/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 76 del 23.3.1992, pagg. 14-20).

²⁹ L'aggiudicazione di concessioni di lavori attualmente è soggetta alle norme di base della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, mentre l'aggiudicazione di concessioni di servizi di interesse

Alcuni Stati membri dispongono di specifiche disposizioni giuridiche sulla corruzione nel campo degli appalti pubblici o applicano misure specifiche intese a ridurre il rischio di corruzione, come descritto in dettaglio in seguito. Nella maggior parte degli Stati membri il fenomeno della corruzione negli appalti pubblici è tuttavia trattato nella legislazione generale in materia di corruzione.

La banca dati *Tenders Electronic Daily* (TED), che è la versione online del supplemento della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, viene aggiornata periodicamente con offerte da tutta Europa. I bandi di gara e gli avvisi relativi agli appalti aggiudicati di valore superiore alle soglie previste dalle direttive sugli appalti pubblici sono pubblicati in GU/TED. L'*Annual Public Procurement Implementation Review 2012* (relazione annuale sull'attuazione degli appalti pubblici) rileva che il numero di bandi di gara e di avvisi relativi agli appalti aggiudicati ha continuato a crescere costantemente negli ultimi anni³⁰, a dimostrazione del fatto che le direttive e TED hanno contribuito ad aumentare la pubblicità di offerte e aggiudicazioni di appalti pubblici.

Monitoraggio della corretta applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici

Nello svolgimento della sua funzione di custode dei trattati, nei casi di potenziale violazione delle norme europee in materia di appalti pubblici la Commissione interviene in seguito a denunce o di propria iniziativa. A questo proposito, si adopera per garantire la conformità a tali norme, qualunque siano i motivi della loro violazione e indipendentemente dal fatto che questa sia stata commessa consapevolmente, per ignoranza o per errore.

Di norma, la Commissione non indaga per appurare se una violazione delle norme dell'UE in materia di appalti pubblici sia dovuta a corruzione, poiché questo tipo d'indagine rientra nelle competenze degli Stati membri. Tuttavia, le procedure d'infrazione³¹ spesso si riferiscono a irregolarità che evidenziano determinati punti deboli nell'applicazione di queste norme, che sono di notevole rilevanza anche per valutare l'efficacia dei meccanismi di prevenzione e controllo della corruzione.

L'*Annual Public Procurement Implementation Review 2012* della Commissione riporta 97 casi pendenti di violazione per applicazione non corretta delle norme in materia di appalti pubblici, di cui più della metà riguardano solo tre Stati membri. La maggior parte di tali casi si riferisce ad accuse di ricorso ingiustificato alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara, discriminazione, aggiudicazione diretta, mancanza di trasparenza, modifiche

transfrontaliero è soggetta ai principi del trattato, in particolare ai principi di libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza.

³⁰ SWD(2012)342 definitivo: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

³¹ Le procedure d'infrazione sono procedimenti avviati dalla Commissione europea contro uno Stato membro in caso di presunta violazione del diritto dell'UE. Ciascuno Stato membro è responsabile dell'applicazione del diritto dell'UE nel proprio ordinamento interno (recepimento delle direttive entro il termine stabilito, conformità e corretta applicazione delle disposizioni nazionali). La Commissione europea ha il compito di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, se uno Stato membro manca ai suoi obblighi, per azione od omissione, la Commissione europea dispone del potere di ingiungere allo Stato membro di porre fine alla violazione ("infrazione") e, se necessario, di adire la Corte di giustizia. La Commissione può avviare il procedimento d'infrazione in tre casi: mancata notifica delle misure di attuazione entro il termine stabilito; recepimento non conforme alle norme UE; applicazione non corretta (azione od omissione imputabile allo Stato membro) del diritto dell'UE.

ingiustificate del contratto, applicazione non corretta delle norme interne o violazione di principi generali del trattato³².

A giudicare dal tipo di casi in cui la Commissione avvia procedimenti d'infrazione per presunta violazione delle norme dell'UE sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara è quella maggiormente interessata da irregolarità. La maggior parte dei casi di applicazione scorretta riguardano il settore delle infrastrutture, seguito da scarichi fognari/rifiuti, appalti di servizi informatici, ferrovie, sanità ed energia.

Riforme della legislazione dell'UE in corso

Da una valutazione generale è emerso che le direttive in materia di appalti pubblici hanno conseguito i rispettivi obiettivi in misura considerevole³³, determinando una maggiore trasparenza, livelli più elevati di concorrenza e risparmi misurabili grazie all'abbassamento dei prezzi. Ciononostante, sono ritenuti necessari ulteriori miglioramenti ai fini della semplificazione delle procedure e del rafforzamento delle garanzie antifrode e anticorruzione. Nel dicembre 2011 la Commissione ha pertanto proposto una revisione delle direttive sugli appalti pubblici. La nuova legislazione proposta riguarda le procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali³⁴, gli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi³⁵ nonché i contratti di concessione, regolamentati a livello di UE. La Commissione ha proposto disposizioni concernenti il conflitto d'interessi (definito per la prima volta nella legislazione dell'UE), dati centralizzati su corruzione, frodi e conflitti d'interessi, norme più severe che disciplinano la modifica dei contratti, criteri di esclusione più ampi e il monitoraggio dei contratti conclusi. La proposta della Commissione è attualmente in discussione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. La proposta comprende inoltre l'istituzione di un organo di vigilanza per il controllo dell'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici, nonché sistemi di segnalazione del rischio ("*red flag*") e di allerta intesi a individuare episodi di frode e corruzione. Tuttavia, gli Stati membri hanno sollevato obiezioni fondamentali a queste misure, considerate troppo onerose per le rispettive amministrazioni.

La proposta sull'aggiudicazione dei contratti di concessione³⁶ ha lo scopo di ridurre le incertezze che gravano sull'aggiudicazione di tali contratti e mira a stimolare gli investimenti pubblici e privati in infrastrutture e servizi strategici con il migliore rapporto qualità/prezzo. Tale proposta contiene inoltre disposizioni che impongono agli Stati membri di adottare norme per combattere i favoritismi e la corruzione e prevenire i conflitti d'interessi, nell'intento di garantire la trasparenza della procedura di aggiudicazione e la parità di trattamento di tutti gli offerenti.

Il nuovo pacchetto di misure sugli appalti pubblici dovrebbe essere adottato agli inizi del 2014.

Risultati dei sondaggi Eurobarometro sulla corruzione

³² Altre violazioni comprendono: confusione tra criteri di selezione e aggiudicazione, applicazione non corretta delle norme sulla cooperazione pubblico-pubblico (tranne per quella in-house), calcolo del valore del contratto, criteri di selezione (problemi diversi dai criteri discriminatori), indebita esclusione dalla procedura, accordi quadro e uso indebito dell'esenzione per la difesa e la sicurezza.

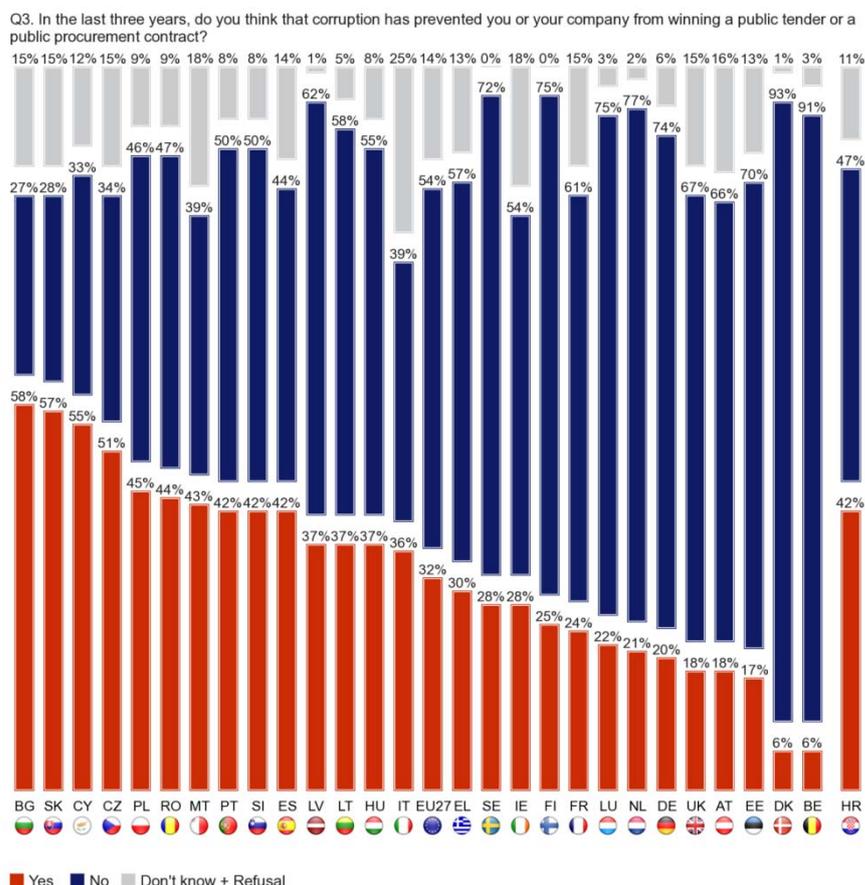
³³ Relazione di valutazione (SEC(2011) 853 definitivo).

³⁴ COM(2011) 895 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:IT:PDF>.

³⁵ COM(2011) 896 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:IT:PDF>.

³⁶ COM(2011) 897 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:IT:PDF>.

Secondo il sondaggio Flash Eurobarometro 2013 sulla corruzione e le imprese³⁷, più di tre imprese degli Stati membri su dieci (32%) che hanno partecipato a gare d'appalto affermano di non essere riuscite ad aggiudicarsi un contratto a causa di episodi di corruzione. Questa opinione è diffusa soprattutto tra le imprese nei settori delle costruzioni (35 %) e dell'ingegneria (33 %). Oltre la metà dei rappresentanti di imprese di Bulgaria (58 %), Slovacchia (57 %), Cipro (55 %) e Repubblica ceca (51 %) ha dichiarato di trovarsi in questa situazione.



Secondo lo stesso sondaggio, gli adempimenti burocratici (21%) e criteri che sembrano fissati appositamente per determinati partecipanti (16%) sono i principali motivi che hanno indotto le imprese a non partecipare a gare d'appalto pubbliche negli ultimi tre anni. Più di quattro imprese su dieci afferma che nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è diffusa una serie di pratiche illegali, in particolare capitolati d'oneri su misura per imprese specifiche (57%), conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (54%), offerte collusive (52%), criteri di selezione o valutazione poco chiari (51%), coinvolgimento di offerenti nella preparazione del capitolato d'oneri (48%), abuso di procedure negoziate (47%), abuso di motivi di emergenza per giustificare il ricorso alla procedura non concorrenziale o accelerata (46%), modifiche ai termini del contratto dopo la sua conclusione (44%). Le imprese dei settori dell'ingegneria e delle costruzioni sono generalmente le più inclini a dichiarare che queste pratiche sono diffuse.

Oltre la metà delle imprese afferma che la corruzione è una pratica molto corrente negli appalti pubblici gestiti da autorità nazionali (56%) o regionali/locali (60%).

³⁷ Sondaggio Flash Eurobarometro 374.

Secondo il sondaggio speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, il 45% degli europei intervistati ritiene che la corruzione e l'abuso di potere per interesse personale siano diffusi tra i funzionari che aggiudicano le gare d'appalto. I paesi in cui gli intervistati sono più propensi a ritenere che esista una diffusa corruzione tra i funzionari che aggiudicano le gare d'appalto sono la Repubblica ceca (69%), i Paesi Bassi (64%), la Grecia (55%), la Slovenia (60%), la Croazia (58%) e l'Italia (55%). I paesi con una percezione positiva sistematica dei funzionari in questo campo sono la Danimarca (22%), la Finlandia (31%), l'Irlanda (32%), il Lussemburgo (32%) e il Regno Unito (33%).

B. Buone e cattive prassi nell'affrontare i rischi di corruzione negli appalti pubblici

Osservazioni generali

Il presente capitolo esamina i rischi di corruzione associati agli appalti pubblici sulla base delle conclusioni delle valutazioni specifiche per paese realizzate nel quadro della presente relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, nonché di altri studi e dati a disposizione della Commissione. A tal fine sono prese in considerazione tutte le fasi della procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici: precandidatura (valutazione delle necessità e capitolato d'onori), candidatura (procedura di aggiudicazione: selezione, valutazione e aggiudicazione del contratto) e fase successiva all'aggiudicazione. È inoltre tenuto conto della fase di esecuzione del contratto. Tutto questo è in linea con l'analisi dell'OCSE del 2009, che evidenzia la necessità di adottare ulteriori misure per prevenire i rischi di corruzione nel corso dell'intera procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici, a partire dalla fase della valutazione delle necessità fino alla gestione del contratto e al pagamento, compreso il ricorso agli appalti connessi alla sicurezza nazionale o a motivi di emergenza³⁸.

Questa sezione esamina in generale le buone e le cattive prassi nel territorio dell'UE, ma gli aspetti relativi agli appalti pubblici sono analizzati in modo più approfondito anche in alcuni capitoli per paese. La scelta degli Stati membri oggetto di analisi approfondita dei rischi di corruzione negli appalti pubblici si è basata su una valutazione della portata del problema e/o della gravità delle sfide in quei particolari paesi. Questo non significa che la questione degli appalti pubblici non richieda ulteriore attenzione anche negli altri Stati membri, bensì che la Commissione ha deciso di attribuire maggiore rilevanza ad altri aspetti della corruzione che sembravano più salienti degli appalti pubblici.

In caso di sospetto di corruzione o conflitti d'interessi nella gestione dei fondi dell'UE, la normativa europea in vigore prevede la possibilità di interrompere e/o sospendere i pagamenti finché lo Stato membro non adotti le opportune misure correttive, tra cui il rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo.

Né l'analisi generale né quella specifica per paese mirano a stabilire parametri di riferimento universali in questo campo, ma intendono presentare i punti di vulnerabilità e le relative corrispondenti (tanto nella prevenzione quanto nella repressione) che nella pratica si sono dimostrate vincenti o fallimentari.

Conclusioni specifiche

Settori a rischio e tipologie di corruzione

³⁸ <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

A giudicare dai casi di corruzione oggetto di procedimenti penali nel settore degli appalti pubblici negli Stati membri, i problemi più ricorrenti sono: stesura di capitolati d'oneri su misura per favorire determinati offerenti, suddivisione delle gare d'appalto pubbliche in gare più piccole per evitare procedure concorrenziali, conflitti d'interessi in varie fasi della procedura e concernenti non solo i funzionari preposti alle gare d'appalto ma anche amministrazioni aggiudicatrici di livello superiore, criteri di selezione sproporzionati e ingiustificati, esclusione ingiustificata di offerenti, uso ingiustificato di procedure di emergenza, analisi inadeguata di situazioni caratterizzate da offerte troppo basse, importanza eccessiva al prezzo più basso come criterio principale a scapito di criteri quali la qualità delle forniture o servizi e la capacità di prestarli, eccezioni ingiustificate alla pubblicazione delle offerte. Al di fuori della procedura di appalto propriamente detta, le verifiche hanno in molti casi individuato rischi nella fase successiva all'aggiudicazione, in cui si possono ugualmente osservare pagamenti di tangenti e, ad esempio, la compromissione intenzionale della qualità delle forniture/servizi. Altri modelli di corruzione individuati nella fase successiva all'aggiudicazione sono: giustificazioni insufficienti di modifiche apportate ai contratti pubblici, modifiche successive dei contratti per cambiare le specifiche e aumentare la dotazione finanziaria.

Uno studio del 2013 in materia di individuazione e riduzione della corruzione nel settore degli appalti pubblici nell'UE³⁹ ha individuato quattro tipologie principali di prassi irregolari concernenti 96 casi in cui le accuse di corruzione sono state confermate da sentenze definitive o sussistono forti sospetti di corruzione. Si tratta delle seguenti prassi: 1) turbativa d'asta (sotto forma di ritiro dell'offerta, offerte complementari, rotazione delle offerte e subappalto) quando l'appalto è "promesso" a un offerente con o senza il consenso di funzionari pubblici; 2) compensi sottobanco, quando il funzionario pubblico richiede o accetta una tangente che inciderà sulla procedura di appalto, comprese le procedure amministrative; 3) conflitto d'interessi; 4) altre irregolarità, ad esempio cattiva amministrazione deliberata/ignoranza quando i funzionari pubblici non effettuano controlli adeguati, né seguono le procedure richieste e/o tollerano atti manifesti e deliberati di cattiva amministrazione degli appaltatori.

In determinate circostanze il ricorso a procedure di aggiudicazione negoziate e dirette è giustificato, ma vi sono casi in cui mira a evitare gli obblighi della procedura concorrenziale. In alcuni Stati membri, il ricorso a procedure non concorrenziali è notevolmente superiore alla media dell'UE. Il ricorso ingiustificato a procedure negoziate aumenta inoltre il rischio di corruzione. Nell'intento di contrastare il rischio di abuso di procedure negoziate o di aggiudicazione diretta, alcuni Stati membri prevedono l'obbligo legale della notifica ex ante della procedura negoziata senza pubblicazione del bando agli organi di vigilanza o verifica degli appalti pubblici.

I settori delle costruzioni, dell'energia, dei trasporti, della difesa e della sanità sembrano i più esposti alla corruzione negli appalti pubblici.

In numerosi Stati membri in cui sono emersi presunti finanziamenti illeciti ai partiti, talvolta questi finanziamenti sarebbero stati concessi in cambio di decisioni favorevoli per l'aggiudicazione di appalti pubblici. In altri casi, sono stati denunciati stretti legami tra imprese e politici a livello centrale o locale, che incoraggerebbero pratiche di corruzione per l'aggiudicazione di appalti pubblici.

³⁹ *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, 30 giugno 2013, PricewaterHouse e ECORYS.

Rischi concernenti gli appalti pubblici a livello regionale e locale

Gli appalti pubblici a livello regionale e locale presentano problematiche particolari, in quanto le autorità locali dispongono di ampi poteri discrezionali a fronte di procedure insufficienti per impedire gli abusi; percentuali significative di fondi pubblici sono assegnate a questo livello e nel contempo i meccanismi di controllo interni ed esterni sono carenti. Nei paesi in fase di convergenza, in cui una parte sostanziale degli investimenti pubblici è cofinanziata dai Fondi strutturali, questi rischi sono mitigati dai requisiti in materia di gestione e controllo dei fondi. Tuttavia, la loro attuazione efficace è problematica. In alcuni Stati membri, i meccanismi di controllo hanno evidenziato casi di funzionari che utilizzavano risorse dei governi locali per concludere transazioni con imprese a cui erano legati. In alcuni comuni e regioni si è fortemente consolidata una rete di "clientele" attorno a piccoli gruppi d'interesse. La maggior parte dei casi riguarda denunce o accuse di finanziamento illecito ai partiti, arricchimento personale illecito, distrazione di fondi nazionali o dell'UE, favoritismi e conflitti d'interessi. In alcuni Stati membri, i capi della criminalità organizzata a livello comunale hanno istituito propri partiti politici o si sono infiltrati nei consigli comunali per esercitare la propria influenza sugli organi di contrasto o giudiziari locali e manipolare gli appalti pubblici. Per contrastare questo rischio, alcuni comuni hanno attuato misure anticorruzione, ad esempio l'istituzione di sistemi per la gestione e il controllo finanziario interni.

Le costruzioni collegate allo sviluppo urbano e lo smaltimento dei rifiuti sono tra i settori più esposti alla corruzione a livello locale. In alcuni Stati membri episodi di corruzione ad alto livello che hanno coinvolto funzionari regionali e locali hanno messo in luce che le decisioni di nuova zonizzazione⁴⁰ talvolta erano soggette a pressioni di imprenditori locali in vista di futuri appalti per la costruzione di immobili.

In alcuni Stati membri le amministrazioni locali hanno elaborato, o sono state invitate a elaborare, piani d'azione per l'integrità o la lotta alla corruzione. Sebbene talvolta questi piani siano puramente formali o siano attuati in modo non uniforme, per cui risulta difficile valutarne l'impatto effettivo, altre volte hanno prefigurato modelli che funzionano nella pratica. In alcuni Stati membri le amministrazioni aggiudicatrici hanno l'obbligo di redigere piani per l'integrità e di valutare i rischi di corruzione.

In qualche caso, iniziative della società civile hanno avuto un effetto positivo sulla responsabilità delle amministrazioni locali per quanto concerne la trasparenza della spesa pubblica.

Iniziativa "Governo locale aperto" — Slovacchia

In Slovacchia, nel quadro del monitoraggio esterno della spesa pubblica, l'iniziativa "Governo locale aperto" classifica 100 centri urbani slovacchi in funzione di una serie di criteri basati sulla trasparenza degli appalti pubblici, l'accesso alle informazioni, la disponibilità di dati d'interesse pubblico, la partecipazione pubblica, l'etica professionale e i conflitti d'interessi. Il progetto è gestito da Transparency International. Maggiori informazioni sono disponibili nel capitolo sulla Slovacchia.

⁴⁰ Ossia le decisioni in merito al cambiamento della classificazione urbanistica di immobili/terreni o di una zona. Ciascuna classificazione prevede limitazioni e obblighi differenti.

Orientamenti per la prevenzione della corruzione negli appalti pubblici a livello locale — Germania

Un opuscolo sulla prevenzione della corruzione negli appalti pubblici, preparato dall'associazione tedesca delle città e dei comuni in collaborazione con l'associazione federale dei piccoli e medi imprenditori edili, offre una panoramica delle misure preventive contro la corruzione negli appalti pubblici a livello di città e comuni⁴¹. Le misure comprendono la sensibilizzazione e i codici di comportamento, la rotazione del personale, la rigorosa osservanza del principio del doppio controllo, norme chiare sulla sponsorizzazione e sul divieto di accettare regali, l'istituzione di autorità centralizzate per le gare/aggiudicazioni degli appalti, la descrizione precisa dell'offerta e del controllo delle stime, l'organizzazione di procedure d'appalto, compresa la segretezza delle offerte e la prevenzione di manipolazioni tardive, la promozione degli appalti pubblici elettronici, la documentazione di aggiudicazione e controlli rigorosi da parte degli organi di vigilanza, l'esclusione delle imprese condannate per reati di corruzione e l'istituzione di liste nere/registri sulla corruzione.

Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale

Negli Stati membri i conflitti di interessi sono disciplinati dalla legislazione generale sulla prevenzione della corruzione o da disposizioni specifiche in materia di appalti pubblici. L'efficacia della prevenzione e dell'individuazione dei conflitti d'interessi negli appalti pubblici dipende pertanto dall'efficacia dei meccanismi generali di controllo in questo settore. Si constatano particolari vulnerabilità per quanto riguarda i conflitti d'interessi negli appalti pubblici a livello locale. Alcuni Stati membri, tramite le proprie autorità per la lotta alla corruzione o la salvaguardia dell'integrità, hanno effettuato controlli mirati sui conflitti d'interessi in settori considerati particolarmente vulnerabili. Ne è risultato un aumento dell'individuazione di casi di conflitti d'interessi e di appalti pubblici conclusi ai fini di un profitto privato a discapito dell'interesse pubblico.

Le eventuali norme sulla dichiarazione della situazione patrimoniale applicabili ai funzionari pubblici si applicano quasi sempre anche ai funzionari preposti all'aggiudicazione di appalti pubblici.

Per maggiori informazioni si veda la sezione "Conclusioni principali" e le sottosezioni relative ai conflitti d'interessi e alla dichiarazione della situazione patrimoniale.

Politiche di gestione del rischio di corruzione⁴²

Numerosi Stati membri hanno recentemente attuato, o stanno attuando, riforme degli appalti pubblici intese ad aumentare la trasparenza e a sostenere la concorrenza leale. Alcuni Stati membri si sono dotati di strategie nazionali anticorruzione che contemplano misure di prevenzione e repressione del fenomeno negli appalti pubblici. Ciononostante, in alcuni casi i frequenti cambiamenti legislativi hanno determinato una situazione di incertezza giuridica e una serie di carenze nel processo di attuazione e nei relativi meccanismi di controllo. La complessità della legislazione inoltre talvolta è percepita come un ostacolo a un'attuazione agevole.

⁴¹ L'opuscolo vuole essere una guida agli appalti pubblici in uno dei settori più esposti alla corruzione, ossia quello delle costruzioni, ma, in ultima analisi, è valido per tutti gli appalti pubblici dei comuni.

⁴² Le politiche di gestione del rischio riguardano l'individuazione e la valutazione dei rischi, la loro classificazione in ordine di priorità e le successive azioni concrete per mitigare e controllare il loro potenziale impatto.

Solo in alcuni Stati membri le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad adottare piani per l'integrità e a valutare i rischi di corruzione. Nella maggior parte dei casi, le valutazioni si svolgono con il sostegno degli organi di contrasto o di lotta alla corruzione. Da un po' di tempo diversi Stati membri applicano sistemi di segnalazione del rischio⁴³, che sensibilizzano gli attori a livello centrale e locale. In alcuni casi, mettono anche a punto anche strumenti specifici di gestione del rischio, studiati appositamente per particolari problematiche a livello nazionale o regionale.

Strumenti di gestione del rischio e piattaforma per gli appalti pubblici in Italia

Numerose reti e associazioni di amministrazioni regionali e locali promuovono attivamente iniziative per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose nelle strutture pubbliche e la trasparenza degli appalti pubblici a livello regionale (ad esempio, Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). Le autorità pubbliche hanno adottato altre misure di vario tipo per prevenire l'infiltrazione criminale negli appalti pubblici (ad esempio, il progetto "CAPACI – Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts" e le relative linee guida pubblicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, che prevedono controlli antimafia sui grandi progetti di infrastrutture). Maggiori informazioni sono contenute nel capitolo sull'Italia.

I dati sui casi di corruzione o sui conflitti d'interessi individuati nelle procedure d'appalto a livello nazionale e/o regionale/locale sono raramente centralizzati o conservati in un registro nazionale. È opinione diffusa negli Stati membri che una simile raccolta centralizzata di dati sia un inutile onere amministrativo. Tuttavia, questi dati potrebbero permettere valutazioni del rischio più affidabili e contribuire in misura significativa all'attuazione uniforme delle politiche anticorruzione a livello nazionale e regionale/locale.

La programmazione regolare di studi di mercato strutturati prima della gara d'appalto non è una prassi comune, fatta eccezione per gli appalti complessi e di valore elevato. Per quanto riguarda le banche dati sui costi unitari, solo in pochissimi Stati membri si stanno istituendo, a livello centrale o locale, oppure sono specifiche per settore. Tali banche dati possono servire per effettuare analisi comparative tra progetti analoghi (ad esempio, forniture o lavori) e tra i rispettivi risultati. In caso di grave incongruenza, possono contribuire a individuare rischi o presunti comportamenti corrotti, malgrado i limiti intrinseci di un tale approccio dovuti alla complessità dei prodotti e la varietà dei fattori che concorrono alla realizzazione di un risultato finale⁴⁵.

Trasparenza

Grazie anche al processo di recepimento e attuazione delle direttive sugli appalti pubblici, nella maggioranza degli Stati membri è notevolmente aumentata la trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti. Alcuni Stati membri hanno adottato ampie misure per garantire la pubblicazione in tempo reale e in formato agevole dei bilanci annuali e degli stati patrimoniali delle autorità pubbliche, con i dettagli dei costi dei lavori e servizi pubblici.

⁴³ I meccanismi di segnalazione del rischio ("*red flagging*"), intesi ad assistere le amministrazioni aggiudicatrici o gli organi centrali responsabili degli appalti pubblici nell'individuazione di pratiche di corruzione, sono "sistemi di allerta" che consentono l'individuazione e il monitoraggio di determinati indicatori la cui presenza può indurre il sospetto di corruzione (ad esempio, l'accumulo di un certo numero di indicatori può far scattare una segnalazione ("*flag*") nel sistema, che richiede verifiche o controlli più approfonditi).

⁴⁴ Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

⁴⁵ Ad esempio, nel caso della costruzione di un'autostrada i materiali possono variare notevolmente da un luogo ad un altro, a seconda del clima, delle caratteristiche geografiche del sito dei lavori, ecc.

Tracciamento del denaro pubblico — applicazione online della commissione slovena per la prevenzione della corruzione

L'applicazione online "Supervisor" fornisce informazioni sulle operazioni commerciali degli organi legislativi, giudiziari ed esecutivi, degli enti pubblici autonomi, delle comunità locali e delle relative agenzie con personalità giuridica, ecc. L'applicazione indica le parti contraenti, i maggiori beneficiari, le entità giuridiche correlate, le date, gli importi e gli scopi delle operazioni, offrendo una panoramica dei 4,7 miliardi di EUR spesi in media ogni anno nel settore pubblico per forniture e servizi. Inoltre, offre informazioni dettagliate sulle commissioni di gestione e vigilanza di tutte le società di proprietà dello Stato o controllate dallo Stato nonché le rispettive relazioni annuali. Questo sistema di trasparenza facilita l'accertamento delle irregolarità negli appalti pubblici e nella spesa pubblica.

Portale web nazionale per centralizzare le informazioni sugli appalti pubblici — BASE — Portogallo

Dal 2008, dopo l'entrata in vigore del codice degli appalti pubblici, il Portogallo ha istituito un portale web nazionale, denominato BASE (www.base.gov.pt), per centralizzare le informazioni in materia di appalti pubblici. L'Istituto per l'edilizia e il settore immobiliare (InCI) è responsabile della sua gestione. BASE riceve i dati dall'edizione elettronica della Gazzetta ufficiale portoghese e dalle piattaforme elettroniche certificate sulle procedure aperte e ristrette che precedono l'aggiudicazione. Tutte le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano l'area riservata del portale per registrare i dati degli appalti, caricare i contratti stessi e registrare informazioni sulla loro esecuzione. Dal 2008 al 2011 BASE ha pubblicizzato esclusivamente contratti relativi ad aggiudicazioni dirette. Da gennaio 2012 BASE è tenuto a pubblicizzare qualunque contratto risultanti da una procedura disciplinata dal codice degli appalti pubblici. BASE pubblica inoltre informazioni sull'esecuzione dei contratti. La pubblicazione degli appalti in BASE e nella Gazzetta ufficiale ora è obbligatoria per gli adeguamenti diretti, gli aumenti del 15% del prezzo di appalti già conclusi e le eventuali sanzioni.

Banca dati elettronica sugli appalti pubblici — Croazia

Nel marzo 2013, grazie a un progetto finanziato dall'UE, una ONG locale ha varato un portale web e una banca dati elettronica sugli appalti pubblici. La banca dati consolida le informazioni relative all'attuazione delle procedure d'appalto e alle imprese partecipanti, ed è disponibile al pubblico gratuitamente. La banca dati elettronica contiene anche informazioni sui patrimoni e sugli interessi dei funzionari pubblici, in linea con le norme sulla dichiarazione della situazione patrimoniale. I dati aggregati consentono l'effettuazione di controlli incrociati.

In alcuni Stati membri, l'accesso ai documenti e alle informazioni sugli appalti pubblici è limitato da eccezioni eccessivamente estese e da un'ampia definizione della riservatezza della documentazione relativa agli appalti pubblici.

In altri Stati membri, gli appalti organizzati da imprese statali non sono soggetti alle stesse norme in materia di trasparenza, concorrenza o vigilanza previste per le normali procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. In alcuni Stati membri sono emersi casi di imprese statali che hanno concluso contratti d'acquisto non concorrenziali al di sopra dei prezzi di mercato e con partner privilegiati.

La pubblicazione dei contratti conclusi non è ancora una prassi diffusa nell'UE. In alcuni Stati membri i contratti sono pubblicati integralmente e in uno Stato membro la pubblicazione è addirittura una condizione imprescindibile per la validità del contratto (il contratto deve essere pubblicato entro tre mesi dalla firma a pena di nullità).

Patti d'integrità e ruolo della società civile

I patti d'integrità sono accordi su progetti specifici con cui l'amministrazione aggiudicatrice e gli offerenti si impegnano ad astenersi da pratiche di corruzione. Contengono inoltre disposizioni in materia di monitoraggio, trasparenza e sanzioni. I patti d'integrità spesso sono monitorati da gruppi della società civile nell'intento di garantirne l'effettiva attuazione. In alcuni Stati membri che applicano una politica di trasparenza lungimirante, la società civile è diventata parte attiva del complesso monitoraggio delle procedure d'appalto e dei contratti pubblici. In alcuni Stati membri, spesso su iniziativa di ONG, sono previsti patti d'integrità per determinati appalti pubblici, in particolare i grandi contratti pubblici (ad esempio, progetti d'infrastrutture su vasta scala).

Ricorso agli appalti pubblici elettronici

Gli appalti pubblici elettronici, oltre a migliorare l'efficienza delle procedure di aggiudicazione, offrono ulteriori garanzie in termini di prevenzione e individuazione delle pratiche di corruzione, perché contribuiscono ad aumentare la trasparenza, consentono una migliore applicazione delle procedure standardizzate e facilitano i meccanismi di controllo. Le vigenti direttive sugli appalti pubblici contengono disposizioni che richiedono a tutti gli Stati membri di introdurre appalti pubblici elettronici, segnatamente la pubblicazione elettronica dei bandi di gara, la comunicazione elettronica (compresa la presentazione di offerte) e nuove procedure completamente elettroniche, come i sistemi dinamici di acquisizione e le aste elettroniche. Al momento dell'adozione, nel 2004, le direttive sono state accompagnate da un piano d'azione⁴⁶.

Come evidenziato dall'*Annual Public Procurement Implementation Review* del 2012, gli appalti pubblici elettronici si sono un po' diffusi, ma nel complesso rimangono utilizzati solo nel 5-10% delle procedure d'appalto dell'UE. Ciononostante, alcuni Stati membri hanno compiuto notevoli progressi verso la piena applicazione delle procedure elettroniche nelle fasi precedenti l'aggiudicazione del contratto. Questo vale in particolare per gli Stati membri la cui legislazione prevede il ricorso obbligatorio agli appalti elettronici, che dovranno essere gradualmente introdotti.

Il pacchetto legislativo della Commissione in materia di appalti pubblici prevede una transizione progressiva verso le comunicazioni completamente elettroniche.

Buone prassi nell'attuazione degli appalti pubblici elettronici

In Lituania l'accesso online ai dati combinati sugli appalti pubblici è notevolmente evoluto. La serie di informazioni pubblicate va al di là di quanto previsto dalla legislazione dell'UE e comprende i progetti di specifiche tecniche e gli appalti pubblici aggiudicati ed eseguiti. Inoltre, i candidati sono tenuti a indicare nelle offerte i nomi dei subappaltatori. Dal 2009, almeno il 50 % del valore complessivo delle offerte deve essere presentato elettronicamente.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_it.pdf

Di conseguenza, la quota degli appalti pubblici elettronici è salita dal 7,7% al 63% nel 2010, avvicinandosi all'obiettivo del 70% entro il 2013.

L'Estonia ha istituito un portale per gli appalti pubblici elettronici e i servizi elettronici correlati (ad esempio, registrazione elettronica delle imprese, gestione, centralizzazione della contabilità del settore pubblico). Il registro statale degli appalti pubblici è un portale per offerte elettroniche in cui dal 2003 vengono pubblicati in formato elettronico tutti i bandi di gara. La legge sugli appalti pubblici prevede ulteriori sviluppi come il sistema per le aste elettroniche e gli acquisti elettronici e un catalogo elettronico, e richiede la presentazione elettronica delle offerte per il 50 % di tutti gli appalti pubblici a partire dal 2013. Nel 2012, circa il 15 % degli appalti pubblici si è svolto per via elettronica, il triplo rispetto al 2011.

Il programma portoghese sugli appalti elettronici, varato nel giugno 2003, prevede una piattaforma centralizzata di alta qualità che promuove l'efficienza e la concorrenza grazie a una maggiore trasparenza e a risparmi nella procedura d'appalto. Il portale — <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> — offre la possibilità di scaricare gratuitamente l'intera documentazione di gara e il capitolato d'oneri. Inoltre, pubblica i bandi di gara, riceve le richieste di informazioni dei prestatori e gestisce tutti gli aspetti dello scambio di informazioni online. Uno strumento di gestione dei contratti permette di caricare gli appalti pubblici e di monitorare i contratti conclusi e consente la fatturazione elettronica. Il sistema di gestione delle informazioni consente inoltre di raccogliere, memorizzare e ordinare in modo sistematico le statistiche sulla procedura d'appalto.

Maggiori informazioni su tali prassi sono contenute nei rispettivi capitoli per paese.

Meccanismi di controllo

Secondo la legislazione dell'UE in vigore, l'istituzione di una **centrale di committenza** è facoltativa. La maggior parte degli Stati membri contempla comunque questa opzione nella legislazione nazionale. Come rilevato nell'*Annual Public Procurement Implementation Review* del 2012, la maggioranza degli Stati membri designa un'autorità specifica preposta alla gestione di molti o tutti i compiti relativi alle procedure d'appalto, salvo il caso in cui tale responsabilità spetti a un'autorità che non è esclusivamente incaricata della gestione degli appalti, ma questa rientri nelle sue competenze (ad esempio, le autorità di concorrenza). Tuttavia, in alcuni Stati membri in cui è stata istituita una centrale di committenza, la capacità di quest'ultima è limitata dalla carenza di personale e di formazione per l'esecuzione di compiti sempre più numerosi.

Le direttive sui mezzi di ricorso lasciano agli Stati membri la facoltà di decidere se la gestione dei **ricorsi** debba essere affidata a organi amministrativi o giudiziari. Metà degli Stati membri ha scelto la prima opzione e metà la seconda. In alcuni di essi, mancano garanzie sufficienti dell'indipendenza di tali organi di ricorso dall'interferenza politica, anche per quanto riguarda la nomina degli organi direttivi e del personale.

Negli ultimi anni, si è notata una tendenza verso la crescente **professionalizzazione degli appalti pubblici**, sotto forma di aggregazione e accentramento della domanda mediante contratti quadro (che rappresentano il 17% del valore complessivo dei contratti aggiudicati al di sopra della soglia nel periodo 2006-2010⁴⁷) e acquisti comuni (rispettivamente il 12 % del valore complessivo). Le amministrazioni governative, a livello centrale e locale, si servono in misura crescente di organismi specializzati, come le centrali di committenza, mentre la

⁴⁷ *Public procurement in Europe- cost and effectiveness*, PwC Ecorys London Economics, marzo 2011.

maggior diffusione dei contratti quadro sta modificando la natura della funzione degli appalti. Attualmente, le prassi variano ampiamente tra gli Stati membri.

Per quanto concerne la **sensibilizzazione e la formazione in materia di politiche anticorruzione**, benché negli ultimi anni si siano evidenziati miglioramenti nella maggioranza degli Stati membri, i funzionari preposti all'aggiudicazione degli appalti pubblici ritengono di avere un ruolo piuttosto limitato nell'individuazione delle pratiche di corruzione. Inoltre, l'efficacia della cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici, autorità di contrasto e autorità anticorruzione varia molto da uno Stato membro all'altro. Spesso la cooperazione è puramente formale e le statistiche rilevano poche segnalazioni di sospetti di corruzione o conflitti d'interessi da parte delle amministrazioni aggiudicatrici alle autorità di contrasto o di salvaguardia dell'integrità.

In alcuni Stati membri, in cui i meccanismi di controllo sono piuttosto carenti o frammentati, in particolare a **livello locale**, sono diffusi i casi di favoritismi nell'assegnazione di fondi pubblici da parte delle autorità nazionali, locali e regionali competenti per gli appalti pubblici.

Sebbene l'**efficienza dei meccanismi di controllo** negli Stati membri per quanto concerne le fasi precedenti l'offerta, di offerta e di aggiudicazione sia migliorata, la fase di attuazione (successiva all'aggiudicazione) è soggetta a controlli meno rigorosi. La Corte dei conti o i servizi di audit nazionali spesso hanno rilevato irregolarità nella fase di esecuzione. In molti Stati membri, la Corte dei conti ha assunto un ruolo fondamentale nell'individuare lacune e mancanze nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici. Spesso non viene dato un seguito sufficiente alle loro raccomandazioni.

La proprietà delle imprese offerenti e subappaltatrici viene controllata molto raramente nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Almeno in uno Stato membro, la legislazione consente la stipulazione di appalti pubblici con società con azionisti anonimi, senza offrire nel contempo garanzie sufficientemente solide nei confronti del conflitto d'interessi.

Il coordinamento della vigilanza, la parziale sovrapposizione di competenze, la suddivisione dei compiti o i meccanismi di controllo frammentari a livello centrale e locale, anche nella fase di esecuzione, rimangono un problema in molti Stati membri.

I meccanismi di controllo degli appalti pubblici al di sotto delle soglie previste dalla legislazione dell'UE sono particolarmente carenti nella maggioranza degli Stati membri. Questa situazione è preoccupante, in particolare in relazione alla prassi di suddividere gli appalti in contratti più piccoli per eludere i requisiti e i controlli previsti dall'UE per gli appalti pubblici.

Esclusione

In linea con la normativa dell'Unione europea, in tutti gli Stati membri esistono norme vincolanti di esclusione in base alle quali gli offerenti condannati in via definitiva per corruzione sono esclusi dalla gara d'appalto. Molte normative nazionali prevedono disposizioni di autodisciplina⁴⁸. Gli Stati membri non sono tenuti a pubblicare elenchi di

⁴⁸ L'autodisciplina consente alle imprese di adottare misure che pongono rimedio alla situazione che ha comportato l'inclusione negli elenchi d'interdizione e che, di conseguenza, consentono di revocare l'esclusione dalle gare d'appalto pubbliche.

esclusione⁴⁹, e in generale non li pubblicano. In molti Stati membri le amministrazioni aggiudicatrici hanno un accesso incrociato alle rispettive banche dati interne sulle imprese escluse. Gli elenchi di esclusione internazionali non sono di norma considerati un motivo di esclusione negli Stati membri dell'Unione europea.

Sanzioni

Nella maggior parte degli Stati membri, la corruzione negli appalti pubblici rientra in reati quali la concussione e il traffico di influenza. In alcuni Stati membri determinati atti di corruzione che incidono sullo svolgimento degli appalti pubblici formano oggetto di una qualificazione penale specifica. Di norma, le procedure di aggiudicazione vengono sospese, interrotte o annullate qualora siano rilevati atti di corruzione o conflitti d'interesse. Diverso è il caso invece quando gli atti di corruzione o i conflitti d'interesse sono rilevati o si verificano dopo l'aggiudicazione dell'appalto. Spesso, indipendentemente dalla sanzione per gli atti di corruzione o i conflitti d'interesse in quanto tali, è necessario instaurare un procedimento civile distinto per annullare l'appalto pubblico. Di frequente le procedure possono essere lunghe, con il rischio che i loro effetti si producano in una fase troppo avanzata in cui è difficile o addirittura impossibile recuperare tutte le perdite. In alcuni Stati membri, i contratti pubblici contengono una clausola anticorruzione che garantisce misure di seguito più efficaci qualora nel corso della durata dell'appalto si verificano pratiche di corruzione (ad esempio, procedure ben definite per dichiarare la nullità del contratto o applicare altre penali).

In alcuni Stati membri in cui la corruzione negli appalti pubblici è un fenomeno particolarmente preoccupante, il bilancio delle azioni giudiziarie e delle sentenze definitive è basso e l'imposizione di sanzioni dissuasive è troppo rara. Tali casi di norma richiedono tempi lunghi e, spesso, quando si scoprono le pratiche di corruzione gli appalti o i progetti sono già stati eseguiti. I casi di corruzione negli appalti pubblici sono spesso complessi e talvolta coinvolgono funzionari di alto livello. Per garantire procedimenti giurisdizionali equi ed efficaci è pertanto necessario disporre di conoscenze tecniche. In alcuni Stati membri la formazione dei pubblici ministeri e/o dei giudici in materia di appalti pubblici continua a essere lacunosa.

C. Conclusioni e raccomandazioni in materia di appalti pubblici

Da quanto precede emerge che negli Stati membri sono stati compiuti passi avanti nell'attuazione delle politiche anticorruzione negli appalti pubblici, tuttavia questo settore resta a rischio. Sono necessari ulteriori sforzi per rafforzare le regole di integrità. La riforma delle direttive sugli appalti pubblici e sui settori speciali, nonché la proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, prevedono norme anticorruzione e di buona governance che costituiscono un aspetto importante del processo generale di ammodernamento. Le norme minime sui conflitti di interessi proposte in tali direttive, le consultazioni preliminari di mercato, i criteri di esclusione obbligatori e facoltativi, le norme di autodisciplina, le disposizioni più rigorose in materia di modifica e scioglimento dei contratti, l'accentramento dei dati sui casi di corruzione e di conflitto di interessi e gli obblighi di controllo e di segnalazione rispondono in larga misura alle preoccupazioni espresse in precedenza.

⁴⁹ Ossia elenchi di imprese escluse dalle gare d'appalto pubbliche in seguito, tra l'altro, a sentenze definitive per corruzione o altri gravi reati.

Riguardo alle eventuali azioni future da parte degli Stati membri, i 17 capitoli per paese, che mettono in evidenza i problemi legati agli appalti pubblici, e l'analisi effettuata nella presente sezione inducono a formulare le seguenti raccomandazioni generali.

1. *Necessità di un uso sistematico delle valutazioni dei rischi di corruzione negli appalti pubblici*

- Effettuare valutazioni dei rischi a livello degli organismi di vigilanza degli appalti pubblici, a prescindere dal loro quadro istituzionale, con il sostegno delle autorità di contrasto o delle autorità incaricate della lotta alla corruzione/della salvaguardia dell'integrità.
- Garantire l'accentramento dei dati sulle pratiche e sulle tendenze in materia di corruzione, compresi i conflitti di interessi e le cosiddette "porte girevoli" (*revolving door*). Basare le valutazioni dei rischi sui dati centralizzati.
- Definire, sulla base delle valutazioni dei rischi, misure specifiche per i settori particolarmente vulnerabili e per i tipi più frequenti di irregolarità individuate durante o dopo il ciclo dell'appalto.
- Attuare politiche anticorruzione mirate per le amministrazioni regionali e locali. Le valutazioni dei rischi possono essere utili per esaminare le particolari vulnerabilità di questo livello amministrativo.
- Definire e divulgare orientamenti comuni per i sistemi di segnalazione del rischio ("*red flag*"). Aiutare le amministrazioni aggiudicatrici e le autorità di vigilanza a individuare i comportamenti corruttivi, i favoritismi e i conflitti d'interessi.

2. *Applicare norme elevate in materia di trasparenza in tutto il ciclo dell'appalto e durante l'esecuzione del contratto*

- Garantire norme minime comuni di trasparenza a livello delle amministrazioni regionali e locali applicabili alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e alla fase di esecuzione degli stessi.
- Riflettere su un modo per pubblicare i contratti pubblici conclusi o garantirne l'accesso, comprese le disposizioni sui diritti, sugli obblighi e sulle penali, salvo eccezioni ben definite, limitate e giustificate per motivi di riservatezza di determinate clausole contrattuali.
- Rafforzare la trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, prima e dopo l'aggiudicazione, attraverso la pubblicazione online da parte di tutte le strutture amministrative (centrali, regionali e locali) dei conti e dei bilanci annuali e della ripartizione dei costi dei lavori, delle forniture e dei servizi pubblici. Garantire una maggiore trasparenza degli appalti eseguiti da imprese statali e nel contesto dei partenariati pubblico-privato.

3. *Rafforzare i meccanismi di controllo interno ed esterno per tutto il ciclo dell'appalto e durante l'esecuzione del contratto*

- Garantire che gli organi di ricorso, di vigilanza e consultivi nel settore degli appalti pubblici e la Corte dei conti, se del caso, dispongano di una capacità sufficiente per svolgere i rispettivi compiti di verifica.
- Rafforzare i meccanismi di controllo interno a fini di prevenzione e di individuazione delle pratiche di corruzione e dei conflitti d'interessi. Garantire l'esistenza di metodologie solide e uniformi per i controlli contro la corruzione e i conflitti d'interessi in tutto il ciclo degli appalti pubblici. Le metodologie dovrebbero attribuire la priorità alle procedure di appalto o ai livelli amministrativi più vulnerabili e prevedere controlli ad hoc senza preavviso da parte di organi di vigilanza indipendenti.
- Rafforzare i meccanismi e gli strumenti di controllo per le fasi post-aggiudicazione e di esecuzione degli appalti pubblici.
- Garantire un seguito adeguato alle raccomandazioni delle Corti dei conti che segnalano irregolarità negli appalti pubblici.
- Effettuare controlli sulla proprietà delle imprese offerenti e subappaltatrici.
- Garantire la presenza di adeguati meccanismi di controllo per gli appalti eseguiti da imprese statali e nel contesto dei partenariati pubblico-privato.

4. *Garantire una visione coerente e sensibilizzare riguardo alle esigenze e alle competenze in materia di prevenzione e individuazione delle pratiche di corruzione a tutti i livelli degli appalti pubblici*

- Garantire un coordinamento efficace tra le autorità incaricate della vigilanza sugli appalti pubblici.
- Definire orientamenti dettagliati sulla prevenzione e sull'individuazione delle pratiche di corruzione e dei conflitti d'interessi negli appalti pubblici, in particolare a livello regionale e locale, e svolgere attività di sensibilizzazione al riguardo.
- Offrire una formazione specifica per i pubblici ministeri e gli organi giudiziari sugli aspetti tecnici e giuridici delle procedure di appalto pubblico.

5. *Rafforzare i regimi sanzionatori*

- Garantire l'applicazione di sanzioni dissuasive in caso di corruzione, favoritismi e conflitti d'interessi negli appalti pubblici.
- Garantire meccanismi di follow-up efficaci che permettano in tempo utile di abrogare le decisioni di aggiudicazione e/o annullare gli appalti pubblici nel caso in cui pratiche di corruzione abbiano condizionato la procedura di appalto.

ALLEGATO

Metodologia

Ambito della relazione

Come indicato nell'introduzione, la presente relazione definisce la corruzione, in linea con gli strumenti internazionali, come qualsiasi "abuso di potere ai fini di un profitto privato". Sebbene il significato esatto e la portata del concetto siano oggetto di dibattito accademico, ne deriva che la relazione riguarda due aspetti. In primo luogo, esamina gli specifici atti di corruzione e le misure specificamente adottate dagli Stati membri per prevenire o punire gli atti di corruzione definiti dalla legge. In secondo luogo, esamina alcuni tipi di comportamenti e di misure che influiscono sul rischio di corruzione e sulla capacità degli Stati di controllarli. Ne consegue che la relazione tratta un'ampia serie di questioni associate alla corruzione, tra cui, oltre alla concussione, il traffico di influenza, l'abuso d'ufficio, gli aspetti legati al nepotismo, i favoritismi, le attività illecite di lobbying e il conflitto d'interessi. Questa prima relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione si concentra appositamente su un numero limitato di questioni fondamentali legate alla corruzione, menzionando comunque anche aspetti più generali per coerenza contestuale.

Le disposizioni costituzionali (grado di devoluzione del potere, posizione del potere giudiziario, rapporto tra le procure e il potere esecutivo), l'organizzazione e la qualità della funzione pubblica, il ruolo attivo dello Stato nell'economia e le privatizzazioni sono rilevanti dal punto di vista della corruzione. La relazione non esprime un giudizio generale sulle disposizioni costituzionali o sul modo in cui è tracciato il confine tra proprietà statale e proprietà privata e pertanto è neutrale riguardo al decentramento, ma esamina se esistono adeguati meccanismi di controllo per gestire la corruzione. Lo stesso vale per le privatizzazioni: il trasferimento di beni statali in mani private comporta alcuni rischi di corruzione, tuttavia può ridurre i rischi a lungo termine di corruzione, nepotismo e clientelismo. La relazione si limita a esaminare se sono previste procedure trasparenti e concorrenziali per ridurre il rischio di corruzione. Infine, esistono varie disposizioni giuridiche e costituzionali riguardanti il rapporto tra gli organi giudiziari e il potere esecutivo. La relazione è neutrale riguardo ai vari modelli, in quanto esamina soltanto se le procure sono in grado di perseguire con efficacia i casi di corruzione.

Fonti d'informazione

La Commissione voleva assolutamente evitare di duplicare i meccanismi di segnalazione esistenti e di aggravare ulteriormente gli oneri amministrativi incombenti agli Stati membri già soggetti a varie valutazioni tra pari che richiedono l'impiego di molte risorse (GRECO, OCSE, UNCAC, FATF, Moneyval). Pertanto, la relazione si basa non su questionari dettagliati né su visite di esperti nei vari paesi, bensì sulle abbondanti informazioni disponibili dai meccanismi di controllo esistenti e sui dati provenienti da altre fonti, fra cui le autorità nazionali, le ricerche di istituti accademici, esperti indipendenti, gruppi di riflessione, organizzazioni della società civile, ecc.

Inoltre, la relazione si avvale delle informazioni sulla corruzione relative a una vasta gamma di settori politici (ad esempio, gli appalti pubblici e le politiche regionali) fornite da vari servizi della Commissione e dalle agenzie dell'UE pertinenti (Europol ed Eurojust). Sono stati commissionati indagini e studi specifici per ampliare ulteriormente la base di conoscenze in settori pertinenti per la relazione. Su iniziativa del Parlamento europeo, l'OLAF ha

commissionato un ampio studio sulla corruzione negli appalti pubblici che coinvolgono i fondi dell'UE. Dei risultati dello studio si è tenuto conto per il capitolo tematico e per i capitoli nazionali. Un altro studio ha riguardato la corruzione nella sanità. Nel 2013 l'Eurobarometro ha effettuato due sondaggi, il primo rivolto al pubblico in generale e il secondo condotto su un campione rappresentativo di imprese in ciascuno Stato membro. I dati sulla corruzione a livello regionale sono stati tratti dallo studio sulla qualità del governo svolto dal Quality of Government Institute di Göteborg. Infine, la Commissione ha utilizzato le informazioni ricavate da progetti di ricerca cofinanziati dall'UE, come le relazioni sui sistemi nazionali di integrità elaborate da Transparency International.

La relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione si basa inoltre sul meccanismo di cooperazione e verifica, istituito dopo l'adesione di Romania e Bulgaria e gestito dalla Commissione europea. Sebbene i due dispositivi abbiano finalità diverse, la presente relazione si basa sulle vaste conoscenze ed esperienze acquisite nel contesto del meccanismo di cooperazione e verifica e vi fa riferimento nei capitoli relativi ai due paesi in questione. Una volta cessato il meccanismo di cooperazione e verifica, la relazione continuerà a occuparsi delle questioni rilevanti in materia di corruzione.

In relazione alla Croazia, molte informazioni sono state raccolte nell'ambito del processo di preadesione e del relativo monitoraggio. Più in generale, il monitoraggio degli sforzi compiuti per combattere la corruzione nell'ambito del processo di allargamento ha consentito di trarre molti insegnamenti che avrebbero potuto essere utilmente applicati, in particolare i fattori che influiscono sulla sostenibilità dei programmi anticorruzione.

Preparativi e strumenti di supporto

Nel settembre 2011 la Commissione ha adottato una decisione che istituisce un **gruppo di esperti sulla corruzione** incaricato di fornirle sostegno ai fini della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione. Il gruppo di esperti consiglia la Commissione sulla metodologia generale e sulle valutazioni contenute nella relazione. È composto da diciassette esperti scelti in seguito a un invito aperto a presentare candidature a cui hanno risposto quasi 100 candidati. Gli esperti provengono da contesti molto diversi (autorità pubbliche, organi di contrasto, organi giudiziari, servizi di prevenzione, settore privato, società civile, organizzazioni internazionali, ricerca, ecc.). Agiscono a titolo personale e non rappresentano le istituzioni di provenienza. Il gruppo ha iniziato le sue attività nel gennaio 2012 e si è riunito in media ogni tre mesi⁵⁰.

La Commissione ha inoltre istituito una **rete di corrispondenti di ricerca locali**, operativa da agosto 2012, che integra il lavoro del gruppo di esperti attraverso la raccolta e l'elaborazione delle informazioni pertinenti fornite da ciascuno Stato membro. Tale rete è costituita da esperti in materia di corruzione provenienti da istituti di ricerca e organizzazioni della società civile. Per garantirne la piena imparzialità, 28 verificatori esterni esaminano i principali risultati dei corrispondenti e esprimono un parere sull'equità del contributo dei corrispondenti.

La Commissione ha organizzato due **seminari** cui hanno partecipato autorità nazionali (autorità anticorruzione, procure, ministeri di coordinamento), ricercatori, ONG, giornalisti e rappresentanti di imprese. Il primo seminario si è svolto a Sofia l'11 dicembre 2012, con il coinvolgimento delle parti interessate di 14 Stati membri (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR,

⁵⁰ I nomi dei membri del gruppo e i verbali delle riunioni sono disponibili al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

HU, IT, PT, RO, SK, SI). Il secondo seminario si è tenuto il 5 marzo a Göteborg (Svezia), con il coinvolgimento delle parti interessate dei 14 restanti Stati membri (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Scopo dei seminari era fornire informazioni sul lavoro svolto dalla Commissione ai fini dell'elaborazione della relazione e ottenere esempi di buone e cattive prassi nazionali in materia di lotta alla corruzione negli Stati membri.

La Commissione ha anche ricevuto il contributo delle autorità nazionali anticorruzione che fanno parte della rete EPAC/EACN (partner europei contro la corruzione/rete europea di punti di contatto contro la corruzione).

La Commissione ha inoltre offerto alle autorità degli Stati membri la possibilità di leggere in anteprima i progetti dei capitoli sui rispettivi paesi (escluse le questioni cui si raccomanda agli Stati membri di dare seguito) e di esprimere osservazioni. Queste ultime sono state esaminate attentamente nella preparazione della relazione.

Metodologia di valutazione e uso di indicatori

La relazione si basa principalmente su una valutazione **qualitativa** anziché quantitativa. Quest'ultima deriva dalla valutazione di ciascun paese in base ai rispettivi meriti. L'accento è posto su ciò che funziona o non funziona nella lotta alla corruzione in un determinato paese. L'aspetto quantitativo svolge un ruolo marginale, soprattutto perché è difficile quantificare la gravità del problema della corruzione e ancor più difficile classificare i paesi in funzione dei risultati. Ciò che ostacola l'uso di un approccio quantitativo è il fatto che i maggiori sondaggi tendono a stabilire i propri indici utilizzando dati raccolti da altri, il che crea un effetto a cascata: gli indici compositi stabiliti in questo modo possono rifarsi a dati raccolti uno o due anni prima della loro pubblicazione. I sondaggi tendono a usare, ad esempio, i risultati dell'Eurobarometro; tuttavia, al momento della pubblicazione dell'indice composito, può essere disponibile un sondaggio Eurobarometro più recente.

Dato il carattere occulto della corruzione, i sondaggi di opinione costituiscono nel tempo un importante indicatore della diffusione del problema. I sondaggi sono per definizione limitati all'ambito delle domande a cui è chiesto di rispondere e dipendono in larga misura dalla franchezza degli intervistati. Inoltre, i loro risultati sono chiaramente influenzati dagli eventi che si verificano nel momento in cui sono condotti i sondaggi. Nel contempo, se un paese adotta misure anticorruzione più rigorose che determinano un aumento del numero di casi individuati, una grande risonanza mediatica del fenomeno e una maggiore consapevolezza dell'opinione pubblica, i sondaggi di opinione rischiano di creare una dinamica negativa per cui più persone di prima ritengono che la corruzione sia ampiamente diffusa. Inoltre, le risposte possono essere viziate da preconcetti politici e associare la popolarità di un determinato governo all'inefficacia dell'attuazione delle politiche. Ciononostante, la semplice percezione di una corruzione diffusa può essere considerata di per sé un indicatore di politiche inefficaci.

Al di là dei sondaggi di opinione, esistono ricerche interessanti sulla correlazione tra alcuni indicatori economici e sociali e la corruzione. Ad esempio, la corruzione è stata esaminata alla luce della possibile correlazione con il tasso di crescita economica, l'assegnazione dei fondi pubblici, la diffusione di Internet, il bilancio previsto per le azioni penali e l'applicazione delle norme di concorrenza. Tuttavia, nella pratica, sono state riscontrate difficoltà riguardo alla capacità di raccogliere dati credibili e comparabili di elevata qualità negli Stati membri e di dimostrare in maniera convincente il legame tra tali fattori e la corruzione. Infine, è difficile trarre da tali correlazioni chiare conclusioni che permettano di elaborare politiche.

Nonostante queste limitazioni, la Commissione ha deciso di valutare gli indicatori esistenti. È stato elaborato un inventario degli indicatori, il più completo possibile, senza esprimere un giudizio sostanziale sull'attendibilità e la rilevanza dei dati disponibili. L'elenco è stato ottenuto raggruppando i dati provenienti da studi esistenti (condotti dall'OCSE, dalla Banca mondiale, dal Forum economico mondiale, da Transparency International, dal mondo accademico, ecc.), da sondaggi Eurobarometro e da molte altre fonti. L'inventario non doveva servire come base per un nuovo indice sulla corruzione, ma fornire elementi di analisi per la valutazione qualitativa che è al centro della relazione. Durante la preparazione dell'elenco, la Commissione si è resa conto che affidarsi prevalentemente agli indicatori e ai dati statistici per individuare i principali problemi legati alla corruzione e, aspetto ancora più importante, per formulare raccomandazioni politiche ad hoc da applicare concretamente, poteva creare qualche difficoltà. Tuttavia, per esaminare la situazione negli Stati membri e individuare i settori da analizzare in maniera più approfondita nel quadro della ricerca per paese, sono stati raccolti gli indicatori esistenti direttamente rilevanti per la lotta alla corruzione, sostenuti da dati attendibili. Tali dati sono stati utilizzati 1) per la descrizione del contesto (ad esempio per introdurre i capitoli per paese), 2) come punto di partenza/integrazione per ulteriori ricerche su particolari questioni/settori a livello nazionale o di UE allo scopo di individuare i problemi e valutare le risposte e, infine, 3) per individuare gli errori o la mancanza di coerenza nelle varie fonti.

L'interpretazione delle statistiche sulla giustizia penale nel contesto della corruzione merita un'attenzione particolare. Nel caso di reati gravi come il furto, il furto con scasso, la rapina o le aggressioni, è possibile aspettarsi legittimamente che la vittima denunci il reato alla polizia. Di conseguenza, le statistiche sulla criminalità possono dare un'idea della portata del problema. La corruzione, viceversa, è occulta, e nella maggior parte dei casi non esiste una vittima diretta che possa denunciare il reato. Pertanto, è probabile che la percentuale di casi di corruzione non rilevati sia molto maggior rispetto agli altri reati.

Un numero elevato di casi denunciati alle autorità di contrasto, perseguiti giudizialmente e puniti con una sentenza di condanna può fornire un'indicazione della portata del problema della corruzione. D'altro canto, ne emerge anche un quadro positivo: può esservi una minore tolleranza nei confronti della corruzione e pertanto una maggiore disponibilità a denunciarla; gli organi di contrasto e gli organi giudiziari possono essere dotati dei mezzi necessari per individuare e perseguire i casi di corruzione. È vero anche il contrario: un numero limitato di casi denunciati e perseguiti non è necessariamente una dimostrazione di bassi livelli di corruzione, ma potrebbe dipendere dal fatto che non esiste la volontà di affrontare la corruzione, che i procuratori e i giudici non sono motivati e/o che non dispongono delle risorse e degli strumenti necessari per trattare i casi di corruzione. Inoltre, il confronto dei dati sui procedimenti penali è molto difficile per due motivi: primo, non esiste una definizione penale uniforme della corruzione negli Stati membri e quindi i reati legati alla corruzione sono registrati secondo modalità diverse; secondo, tenuto conto delle differenze nei procedimenti penali, ad esempio per quanto riguarda i requisiti di raccolta delle prove, la corruzione potrebbe essere perseguita attraverso altri reati, ad esempio la frode o il riciclaggio di denaro.

La quantità delle informazioni disponibili sulla corruzione, anche al di là dei casi penali, varia in misura considerevole tra gli Stati membri. Anche a questo proposito, l'interpretazione potrebbe essere duplice. Da un lato, potrebbe essere stabilita una correlazione tra la portata del problema e la quantità di informazioni disponibili. Dall'altro, in alcuni casi la corruzione non costituisce una priorità e sono relativamente scarse le informazioni disponibili che possono consentire di misurarne la portata e di valutare se le misure politiche adottate sono

sufficienti ed efficaci. Questo problema di metodo rende ancora più difficile effettuare confronti significativi tra gli Stati membri.

Misure per combattere la corruzione

La relazione si basa sul presupposto che non esiste una soluzione unica al problema della corruzione, e pertanto non propone rimedi uniformi per tutti gli Stati membri. La scelta delle misure (legislative o di altro tipo) necessarie per trattare, ad esempio, i conflitti d'interessi dipende infatti da una serie di fattori, fra cui il grado di percezione nel paese dei conflitti d'interessi come problema, le consuetudini culturali e la misura in cui le norme sociali riconosciute debbano tradursi in legge. La relazione si propone di presentare raccomandazioni adattate al contesto di ciascuno Stato membro.

Un decennio fa le strategie globali contro la corruzione erano considerate una ricetta universale per fare della corruzione una priorità politica e mobilitare la volontà politica e le risorse necessarie. Tuttavia, i risultati sono stati disomogenei. Sebbene in alcuni casi l'elaborazione di strategie abbia condotto a reali progressi, in altri casi grandi strategie hanno influito poco, o per nulla, sulla situazione concreta. Pertanto, la relazione è cauta nel raccomandare l'adozione di strategie e lo fa solo se appare chiaro che lo sforzo di elaborare una strategia può favorire un impegno positivo e un considerevole miglioramento della cooperazione tra le autorità.

Analogamente alle strategie, anche le autorità anticorruzione sono state molto in auge e i risultati sono stati eterogenei. In alcuni casi, autorità dotate di un forte mandato e di dirigenti indipendenti e impegnati hanno permesso un'evoluzione determinante che ha consentito di perseguire episodi di corruzione ad alto livello. In altri casi, l'istituzione di autorità di questo tipo avrebbe potuto svolgere un ruolo negativo creando l'impressione che le altre autorità non dovessero svolgere la loro parte di lavoro. La relazione valuta pertanto ogni situazione in base ai pro e contro e in considerazione delle circostanze particolari di ciascun paese, senza imporre un'unica soluzione valida per tutti.

La relazione richiama l'attenzione sul fatto che alcune autorità, che potrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella lotta alla corruzione, non sono dotate di risorse umane e finanziarie sufficienti. La Commissione è consapevole che nell'attuale clima di austerità può essere molto difficile assegnare maggiori risorse a determinate istituzioni e compiere ulteriori sforzi. Tuttavia, in alcune situazioni tali interventi possono permettere considerevoli risparmi nel lungo periodo, riducendo il costo della corruzione. Pertanto, talvolta la relazione richiede che si attribuisca la priorità all'assegnazione di risorse a specifici organismi pubblici o a programmi di capitale importanza per prevenire o combattere la corruzione.

Sinergia con i meccanismi di controllo esistenti e parametri di riferimento per le valutazioni

A livello internazionale, i principali meccanismi di controllo e valutazione esistenti sono il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione e il meccanismo di verifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). Per preparare la presente relazione, la Commissione si è avvalsa in larga misura dei risultati di tali meccanismi (in particolare del GRECO e dell'OCSE). Le norme anticorruzione come quelle dell'UNCAC, o quelle istituite dal GRECO e dall'OCSE (ad esempio, la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa e il relativo protocollo aggiuntivo, la Convenzione civile sulla corruzione, i Venti principi guida per la lotta contro la corruzione adottati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, le

raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul finanziamento dei partiti politici, le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sui codici di comportamento per i funzionari pubblici e la Convenzione dell'OCSE contro la corruzione) costituiscono importanti termini di riferimento per le valutazioni.

La relazione non riprende l'analisi tecnica dettagliata delle relazioni del GRECO o dell'OCSE, ma fa riferimento alle loro raccomandazioni quando queste non sono ancora state attuate e riguardano aspetti fondamentali individuati in un capitolo per paese. Mettendo in rilievo determinate raccomandazioni formulate in precedenza in altri meccanismi, la relazione si propone di promuoverne l'attuazione.

La sinergia con il GRECO è essenziale tenuto conto che quest'ultimo comprende tutti gli Stati membri dell'UE e altri paesi europei rilevanti per un futuro allargamento e il partenariato orientale. Attualmente la Commissione sta adottando misure che consentiranno in futuro la piena partecipazione dell'UE al GRECO, il che favorirà anche una più stretta collaborazione ai fini delle prossime edizioni della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione.