

SCHEMA DI LETTURA n. 93

TITOLO: Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione - COM(2014) 38

NUMERO ATTO Atto comunitario n. 23

Ai sensi dell'art. 6 della legge 234/2012, la presente relazione è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale**.

La relazione riguarda tutti i 28 Stati membri dell'Unione e comprende:

- un'introduzione, che presenta il contesto politico e gli obiettivi;
- i risultati dei sondaggi Eurobarometro del 2013 sulla percezione e sull'esperienza del fenomeno della corruzione;
- un capitolo orizzontale che descrive le tendenze in materia di corruzione nell'UE e riassume le principali risultanze;
- un capitolo tematico: il tema approfondito in questa prima relazione è quello delle misure anticorruzione nei sistemi nazionali degli appalti pubblici;
- un allegato sulla metodologia in cui sono descritte le modalità seguite nella preparazione della relazione;
- capitoli per Paese, uno per ciascuno dei 28 Stati membri: l'introduzione a ciascun capitolo descrive brevemente la situazione generale della corruzione; segue un esame dei principali aspetti, il quale individua per ciascun Paese le questioni che richiedono ulteriore attenzione e pone in evidenza le buone prassi cui potrebbero ispirarsi altri Paesi.

Per quanto concerne le **azioni future**, segnalate in ciascun capitolo per Paese, la relazione fa riferimento, dove ritenuto necessario, alle raccomandazioni già formulate nell'ambito di altri meccanismi di relazione sulla corruzione, in particolare 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.

1. INTRODUZIONE

La relazione fornisce un'analisi della corruzione all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, illustrando le misure anticorruzione esistenti. Essa intende lanciare un dibattito che coinvolga la Commissione, gli Stati membri, il Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali e i vari portatori d'interesse, al fine di fornire supporto alla lotta contro la corruzione e identificare i modi in cui la dimensione europea possa migliorarla.

Questa è la prima delle relazioni dell'UE sulla lotta alla corruzione che la Commissione ha stabilito di pubblicare ogni due anni¹, a partire dal 2013, in risposta alla richiesta degli Stati membri, formulata nel [Programma di Stoccolma](#) — *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei*

¹ Si veda la Comunicazione del 6 giugno 2011, "La lotta contro la corruzione nell'UE" ([COM\(2011\) 308](#)), che così prevede.

*cittadini*², di "sviluppare, in base ai sistemi esistenti e a criteri comuni, indicatori per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione nell'Unione", così come alla richiesta del Parlamento europeo di monitorare regolarmente gli sforzi anti-corruzione negli Stati membri³.

La relazione si pone in linea con le norme minime di lotta contro la corruzione stabilite dagli strumenti internazionali esistenti, come la Convenzione penale sulla corruzione⁴, la Convenzione civile sulla corruzione⁵ e i Venti principi guida per la lotta contro la corruzione⁶ del Consiglio d'Europa, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁷ e la [Convenzione](#) contro la corruzione dell'OCSE⁸. Essa utilizza l'ampia definizione di corruzione adottata dal Programma globale contro la corruzione attuato dalle Nazioni Unite: è definita corruzione qualsiasi "*abuso di potere ai fini di un profitto privato*".

Per quanto concerne il contesto politico generale, la Commissione sottolinea che la corruzione danneggia gravemente l'economia e la società nel suo complesso. Si calcola, infatti, che questa costi da sola all'economia dell'UE **120 miliardi di EUR all'anno**, ossia poco meno del bilancio annuale dell'Unione Europea⁹.

2. RISULTATI DEI SONDAGGI DELL'EUROBAROMETRO SULLA PERCEZIONE E SULL'ESPERIENZA DEL FENOMENO DELLA CORRUZIONE

La relazione rende noti due sondaggi condotti all'inizio del 2013 dall'Eurobarometro in vista della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione: 1) un sondaggio speciale Eurobarometro e 2) un sondaggio Flash Eurobarometro sulle imprese.

In particolare, dai sondaggi - incentrati sul duplice binario della diretta esperienza di fenomeni di corruzione e della corruzione percepita - è emerso che, 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. **Circa un europeo su dodici (8%) afferma di essere stato oggetto o testimone di casi di corruzione nella vita quotidiana.** Inoltre, 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, soprattutto in Grecia (93%), a Cipro (92%), in Slovacchia e in Croazia (89%), in **Italia (88%)**. Inoltre, circa due europei su tre ritengono che il **finanziamento dei partiti politici non sia sufficientemente trasparente e controllato**, mentre più di 4 imprese su 10 ritengono che la **corruzione** - come il nepotismo e il clientelismo - **sia un problema per l'attività imprenditoriale.**

² Documento del Consiglio n. 17024/09, adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009. Si veda anche la [risoluzione](#) del Consiglio n. 6902/05, adottata il 14 aprile 2005, che invitava la Commissione a soppesare l'elaborazione di un meccanismo di valutazione e monitoraggio reciproci.

³ Dichiarazione scritta n. 2/2010 sugli sforzi dell'Unione nella lotta alla corruzione, adottata dal Parlamento europeo il 18 maggio 2010.

⁴ [STE 173](#) del 27 gennaio 1999.

⁵ [STE 174](#) del 4 novembre 1999.

⁶ [Risoluzione](#) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (97) 24.

⁷ [Risoluzione](#) n. 58/4, del 31 ottobre 2003, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

⁸ Adottata dalla Conferenza negoziale il 21 novembre 1997.

⁹ 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. Per l'Italia si veda più oltre.

3. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLA PRESENTE RELAZIONE

Dall'analisi dei singoli Paesi emerge una grande varietà di problemi legati alla corruzione e diversi meccanismi di controllo del fenomeno, alcuni dei quali si sono dimostrati efficaci mentre altri non hanno prodotto risultati. I principali aspetti sono trattati in modo più approfondito nei capitoli per Paese.

1. Dimensione politica

Nei programmi di governo di gran parte degli Stati membri si riscontra che le **politiche anticorruzione** hanno assunto una maggiore visibilità. Si ricorda in proposito che anche nel contesto del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche sono state formulate raccomandazioni per combattere efficacemente la corruzione¹⁰.

La relazione pone in evidenza che le proteste sociali indotte dalla crisi non hanno riguardato solo le politiche economiche e sociali, ma anche l'integrità e la **responsabilità politica**. Si riscontra che in molti Stati membri l'integrità politica rappresenta un serio problema acuito da scandali di alto profilo associati a casi di corruzione e uso improprio di fondi pubblici, che hanno contribuito ad alimentare la sfiducia nel sistema politico; si rileva inoltre che 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 tali codici esistono, spesso non prevedono un meccanismo di controllo efficace o chiare norme sanzionatorie.

Problema fondamentale delle politiche anticorruzione è considerata la mancanza a livello di UE di una definizione armonizzata di "funzionario pubblico" che comprenda **i funzionari eletti**. Si ricorda in proposito che la "proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" ([COM\(2012\) 363](#)), dell'11 luglio 2012, contiene una definizione di funzionario pubblico che include chiunque svolga mansioni legislative (secondo l'art. 4 un funzionario pubblico è "chiunque eserciti funzioni di pubblico servizio per l'Unione o negli Stati membri o in Paesi terzi, svolgendo mansioni legislative, amministrative o giudiziarie", nonché "chiunque eserciti funzioni di pubblico servizio per l'Unione o negli Stati membri o in Paesi terzi, senza svolgere tali mansioni, e partecipi alla gestione degli interessi finanziari dell'Unione o alle decisioni che li riguardano"). Dai negoziati in seno al Consiglio e al Parlamento europeo è emerso tuttavia uno scarso sostegno alla definizione proposta¹¹. Su tale proposta il Senato italiano ha espresso osservazioni favorevoli con la risoluzione del 6 febbraio 2013 ([Doc. XVIII-bis n. 92](#)), sottolineando l'opportunità, *"visto l'assoluto rilievo delle misure introdotte e l'intensa attività governativa e parlamentare volta a introdurre modifiche sostanziali al diritto penale nazionale"*, che il Governo affronti il negoziato *"tenendo conto in particolare dei contenuti delle proposte di legge nazionali volte a prevenire e reprimere la corruzione, nonché a introdurre nel codice penale incisive modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione"*.

La Commissione sottolinea, inoltre, che una delle principali questioni di fondo che per esperienza dimostra di influire sulla corruzione è il **finanziamento dei partiti politici**: sebbene recentemente la maggior parte degli Stati membri abbia modificato le rispettive legislazioni e innalzato il livello di trasparenza, permangono carenze considerevoli nel controllo del finanziamento dei partiti. Inoltre, la vigilanza proattiva e le sanzioni dissuasive riguardo al finanziamento illecito dei partiti non sono ancora prassi regolari nell'UE. La Finlandia, dopo aver modificato la legge sui partiti

¹⁰ Per quanto riguarda l'Italia, si veda la "[Raccomandazione](#) del Consiglio, del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017" (2013/C 217/11). In particolare, la raccomandazione segnala che la corruzione, i cui costi sono stimati al 4% del PIL, è fonte di grave preoccupazione che inibisce notevolmente le potenzialità di ripresa economica. Si esorta pertanto a dar seguito alla legge anticorruzione del novembre 2012 e, per migliorare ulteriormente l'efficacia della repressione della corruzione, ad agire sull'istituto della **prescrizione**, caratterizzato attualmente da termini brevi. Su questi temi si veda più oltre.

¹¹ Cfr. l'approccio generale del 3 giugno 2013, documento del Consiglio [n. 10232/13](#) e il [parere](#) della Commissione giuridica del Parlamento europeo.

politici nel 2010 tenendo conto di tutte le raccomandazioni formulate dal GRECO, viene indicata come esempio di sistema di finanziamento dei partiti ben regolamentato e trasparente.

2. Meccanismi di controllo e prevenzione

Le **politiche preventive** della corruzione includono: norme etiche chiare, misure di sensibilizzazione, lo sviluppo di una cultura dell'integrità nelle varie organizzazioni, l'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. Al riguardo, la Commissione rileva un divario notevole fra gli Stati membri e sottolinea che, in alcuni di essi, l'attuazione di politiche preventive è stata finora frammentaria senza conseguire risultati convincenti, mentre in altri una prevenzione efficace ha contribuito alla reputazione consolidata di "Paesi puliti". Fra questi, i Paesi Bassi hanno promosso attivamente l'integrità nel settore pubblico, istituendo fra l'altro un ufficio per la promozione dell'integrità nel settore pubblico (BIOS) e numerose politiche di integrità locali.

I **meccanismi di controllo esterni e interni** svolgono un ruolo importante per la prevenzione e l'individuazione dei casi di corruzione negli organismi pubblici. La Commissione sottolinea al riguardo che in molti Stati membri i controlli interni nel Paese (in particolare a livello locale) sono scarsi e poco coordinati.

La Commissione ritiene che la **dichiarazione della situazione patrimoniale** di funzionari titolari di incarichi sensibili - non necessariamente coincidente con la sua pubblicazione - sia una prassi utile a consolidare la responsabilità dei funzionari pubblici, garantendo una maggiore trasparenza e facilitando l'individuazione di potenziali casi di arricchimento illecito, conflitti di interesse, incompatibilità, potenziali pratiche di corruzione. Tuttavia, gli approcci finora adottati dagli Stati membri con riguardo alla situazione patrimoniale dei funzionari eletti vanno dall'obbligo di fornire numerose informazioni a politiche che prevedono una dichiarazione più limitata o addirittura non la prevedono affatto.

I **conflitti di interesse**, in quanto *"rivelano una situazione in cui i funzionari pubblici agiscono, intendono agire o danno l'impressione di agire per interesse privato"*, sono stati inclusi nel campo di applicazione di una vasta gamma di strumenti anticorruzione e meccanismi di verifica, compresi quelli legati all'UNCAC, al GRECO e all'OCSE¹². La Commissione rileva tuttavia una grande varietà nella normativa e nelle sanzioni applicabili ai conflitti d'interesse all'interno dell'Unione. Sottolinea inoltre che la capacità di monitoraggio e gli strumenti per effettuare controlli approfonditi sono spesso insufficienti e che particolari difficoltà derivano in generale dall'esiguità e dalla debolezza delle sanzioni applicabili ai funzionari eletti.

3. Repressione

La Commissione ritiene che le disposizioni di **diritto penale** contro la corruzione, conformi alle norme del Consiglio d'Europa, dell'ONU e alla legislazione dell'Unione europea, siano ampiamente in vigore. Alcuni Stati membri hanno introdotto, o stanno pianificando, riforme sostanziali del diritto penale sostanziale e processuale, con l'obiettivo comune di rendere le procedure più efficienti e rapide e rafforzare gli strumenti anticorruzione (anche attraverso una migliore definizione dei reati, sanzioni più elevate in alcuni casi e corsie preferenziali). Rileva tuttavia una disomogeneità nella qualità del recepimento della [decisione quadro 2003/568/GAI](#), del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato¹³, in particolare per quanto riguarda le disposizioni che

¹² Secondo la definizione data dal Consiglio d'Europa, un conflitto di interesse è 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"*; intendendo per interesse privato *"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 inoltre 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).

¹³ Vd. la Seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI ([COM\(2011\) 309](#)), del 6 giugno 2011.

qualificano come reato tutti gli elementi della corruzione attiva e passiva, nonché le disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche (sulle modalità di recepimento in Italia, vedi *infra*).

L'**efficacia delle autorità anticorruzione** varia all'interno dell'Unione, spettando d'altra parte a ciascuno Stato membro decidere quali strutture istituzionali anticorruzione siano più consone al rispettivo contesto nazionale. Dalle analisi per Paese figuranti nella relazione emerge che in alcuni casi tali autorità sono state il vero e proprio motore delle riforme nazionali di lotta alla corruzione, in altri subiscono pressioni dirette o indirette che ostacolano le loro attività (ad esempio, dichiarazioni pubbliche o altre forme di contestazione della loro legittimità in termini di autorevolezza, poteri istituzionali e competenze). Fra le buone prassi, la relazione annovera la commissione slovena per la prevenzione della corruzione, la direzione nazionale rumena anticorruzione, l'ufficio lettone per la prevenzione e la lotta alla corruzione, l'ufficio croato per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata presso la procura generale, l'ufficio centrale spagnolo della procura specializzato nella lotta alla corruzione e l'ufficio antifrode della Catalogna.

Anche per quanto riguarda la **capacità delle autorità di polizia, delle procure e delle autorità giudiziarie** nell'indagare i casi di corruzione, si rilevano notevoli differenze. La Commissione ritiene che una valutazione sia resa difficile dal fatto che le statistiche penali sulla corruzione non sono coerenti nella maggior parte degli Stati membri. Tuttavia, la capacità del sistema giudiziario di imporre sanzioni penali dissuasive costituisce un importante deterrente e un chiaro segnale che la corruzione non è tollerata. La Commissione rileva che alcuni Stati membri pongono l'accento soprattutto sulla repressione e le attività di contrasto diventano l'aspetto più visibile delle misure anticorruzione. Notevoli risultati sono riscontrati anche negli Stati membri dove la procura in generale (oltre ai servizi specializzati nella lotta alla corruzione) è efficace. In altri Stati membri, i successi giudiziari sono al contrario scarsi o le indagini lunghe. L'indipendenza della magistratura è considerata dalla Commissione elemento fondamentale delle politiche anticorruzione. Le analisi dei singoli Paesi evidenziano 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. La relazione sottolinea infine 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"*.

4. Settori specifici a rischio

La **piccola corruzione** continua a essere un problema diffuso solo in alcuni Stati membri.

La Commissione specifica che 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 e più forte il collegamento alla criminalità organizzata.

L'analisi ha quindi posto in evidenza i **settori che sembrano particolarmente vulnerabili** alla corruzione e che richiedono pertanto risposte mirate, ovvero: lo **sviluppo urbano** e le **costruzioni**, la **pianificazione ambientale**, la **sanità**, l'**amministrazione fiscale**.

La relazione solleva il problema delle regole di **integrità e trasparenza nel settore finanziario**. Si cita in particolare la [relazione](#) dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che stabilisce un collegamento fra "i casi di grande corruzione" e l'evasione fiscale attraverso le società *offshore* e i paradisi fiscali.

La Commissione rileva che 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. In alcuni Stati membri vigono tuttavia buone prassi: la legge sulla corruzione del

2010, entrata in vigore il 1° luglio 2011, pone il Regno Unito fra i Paesi con le norme anticorruzione più rigorose al mondo.

In alcuni Stati membri esistono carenze nella supervisione delle **aziende statali**, soprattutto nei casi in cui la legislazione è poco chiara e la politicizzazione impedisce le nomine basate sul merito e il perseguimento dell'interesse pubblico.

Negli Stati membri in cui la **criminalità organizzata** rappresenta un grave problema, la corruzione è spesso utilizzata come fattore facilitante di altri reati. Come osservato nella valutazione UE della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle gravi forme di criminalità effettuata nel 2013 dall'Europol, la corruzione è infatti strumento di infiltrazione dei gruppi della criminalità organizzata nei settori pubblico e privato.

5. Questioni di fondo

La relazione evidenzia inoltre alcune questioni di fondo che, sebbene non necessariamente legate alla corruzione, possono avere un'influenza negativa, facilitandola.

In questo ambito possono consentire di ridurre le possibilità di corruzione: le **politiche in materia di trasparenza e libertà d'informazione** (ad esempio, in Grecia la legge 3861/2010 obbliga tutte le istituzioni pubbliche a pubblicare *online* le proprie decisioni, comprese quelle relative agli appalti pubblici); la **protezione degli informatori** (*whistleblower*)¹⁴; meccanismi che garantiscono la **trasparenza delle attività di lobbismo**.

4. APPALTI PUBBLICI.

La relazione affronta il tema degli appalti pubblici, considerato 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 servizi) e nello stesso tempo un settore particolarmente esposto alle pratiche di corruzione (per gli interessi finanziari in gioco e la stretta interazione fra settore pubblico e privato). La Commissione cita uno studio del 2013 in materia di accertamento e riduzione della corruzione negli appalti pubblici nell'UE¹⁵, secondo il quale, 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 membri (Francia, **Italia**, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Romania e Spagna) sono stati pari a un importo compreso **fra 1,4 miliardi di EUR e 2,2 miliardi di EUR**.

La legislazione dell'UE in materia di appalti pubblici è stata modificata di recente, con l'adozione da parte del Consiglio UE Affari Generali, nella riunione dell'11 febbraio 2014, di un pacchetto legislativo che prevede tre direttive (non ancora pubblicate in *Gazzetta ufficiale*)¹⁶:

- una direttiva sugli appalti pubblici, che sostituisce la 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;

¹⁴ *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.

¹⁵ *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.

¹⁶ La revisione delle direttive sugli appalti pubblici è stata proposta dalla Commissione europea a dicembre 2011 con l'intento di semplificare le procedure e di rafforzare le garanzie antifrode e anticorruzione. Alcuni Stati membri hanno tuttavia sollevato obiezioni alle misure proposte, considerate troppo onerose per le rispettive amministrazioni. Il Senato italiano si è espresso con una risoluzione favorevole in data 31 gennaio 2013 ([Doc. XVIII-bis n. 89](#)), invitando la Commissione a prevedere, ad ogni livello, un'adeguata regolamentazione mirata a prevenire e reprimere i ricorrenti fenomeni di illegalità connessi all'esecuzione di appalti pubblici e, in relazione all'obbligo di creare organi nazionali di vigilanza, date le attuali ristrettezze di bilancio, a individuare gli organi in questione fra le realtà già esistenti nel panorama pubblico italiano.

- una direttiva sulle procedure d'appalto degli enti che operano in settori di pubblica utilità come acqua, energia, trasporti e servizi postali, che sostituisce la 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;
- una direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

La Commissione sottolinea che la normativa in materia di appalti mira a garantire l'apertura dei mercati a livello di Unione, al fine di contribuire alla massima efficienza nell'uso dei fondi pubblici e promuovere una piattaforma equa e trasparente per la spesa pubblica. Pone inoltre in evidenza le 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 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, disposizioni che definiscono taluni requisiti per la modifica dei contratti.

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 si sono dotati di strategie nazionali anticorruzione che contemplano misure di prevenzione e repressione del fenomeno negli appalti pubblici, anche se, talvolta, la complessità della legislazione è percepita come un ostacolo a un'attuazione agevole. La relazione pone inoltre in risalto che alcuni Stati membri applicano sistemi di segnalazione del rischio, intese a sensibilizzare gli attori a livello centrale e locale, mettendo anche a punto strumenti specifici di gestione del rischio. Viene al riguardo segnalato il caso dell'Italia, con le iniziative Avviso Pubblico, ITACA e il progetto "CAPACI - *Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts*" (su cui vedi *infra*).

Dall'analisi della Commissione emerge che negli Stati membri sono stati compiuti numerosi passi avanti, pur rimanendo il settore a rischio. Invita pertanto a compiere ulteriori sforzi per rafforzare le regole di integrità. Sottolinea inoltre che la riforma delle direttive sugli appalti pubblici e sui settori speciali, nonché la nuova direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, prevedono norme anticorruzione e di buona *governance* che costituiscono un aspetto importante del processo generale di ammodernamento. Come peraltro posto in evidenza nei 17 capitoli per Paese, vengono formulate le seguenti raccomandazioni generali:

- necessità di un uso sistematico delle valutazioni dei rischi di corruzione negli appalti pubblici;
- applicare norme elevate in materia di trasparenza in tutto il ciclo dell'appalto e durante l'esecuzione del contratto;
- rafforzare i meccanismi di controllo interno ed esterno per tutto il ciclo dell'appalto e durante l'esecuzione del contratto;
- 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;
- rafforzare i regimi sanzionatori.

5. ALLEGATO SULL'ITALIA

La Corte dei conti italiana¹⁷ fa notare che i costi diretti totali della corruzione ammontano a 60 miliardi di EUR l'anno (pari a circa il 4% del PIL), incidendo negativamente su un'economia nazionale già colpita dalle conseguenze della crisi economica. Il rapporto 2012 della commissione

¹⁷ La Corte dei conti ha un ruolo attivo nell'attuazione delle politiche di lotta alla corruzione, anche nel quadro della nuova legge anticorruzione, grazie a quella che la Commissione considera un'efficace attività operativa di controllo associata a eccezionali poteri di esercizio dell'azione di danno erariale della procura contabile.

per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione¹⁸ evidenzia inoltre l'esistenza di costi economici indiretti, stimati per le grandi opere pubbliche attorno al 40% dei costi dell'appalto e che, secondo alcuni studi sullo sviluppo dell'economia sommersa, la percentuale in Italia raggiungeva il 21,5% del PIL nel 2012.

Delineando il quadro anticorruzione in Italia, la Commissione rileva che negli ultimi venti anni la strategia di lotta alla corruzione ha fatto leva soprattutto sull'aspetto repressivo. Tuttavia l'adozione, il 6 novembre 2012, della nuova legge anticorruzione ([legge n. 190/2012](#) "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*") ha riequilibrato la strategia, rafforzandone l'aspetto preventivo e potenziando la responsabilità dei pubblici ufficiali. La relazione sottolinea che l'intento della legge è indurre un cambiamento di mentalità all'interno della pubblica amministrazione, in particolare attraverso un maggior coordinamento delle politiche anticorruzione a livello centrale, regionale e locale, l'obbligo per tutte le istituzioni pubbliche di adottare piani anticorruzione, l'ampliamento della portata delle disposizioni penali per i reati di corruzione, la previsione di regole di integrità più stringenti per le cariche pubbliche elettive, le garanzie di trasparenza della spesa pubblica e di accesso all'informazione. La legge istituisce, fra l'altro, un'Autorità nazionale anticorruzione responsabile della strategia globale di prevenzione della corruzione, compito affidato alla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)¹⁹. La Commissione ritiene tuttavia che, composta solo da tre membri e con un organico di supporto di appena 30 effettivi, soggetti a frequenti sostituzioni, la CIVIT manchi "*della necessaria capacità per assolvere efficacemente a questo compito*". Secondo la Commissione, la stessa CIVIT interpreta le proprie funzioni in modo piuttosto ristretto, limitandosi a svolgere un ruolo più reattivo che proattivo e concentrandosi in particolare sulla trasparenza, sulle funzioni consultive e sulla verifica formale dei documenti strategici predisposti dalle amministrazioni; l'esercizio dei poteri sanzionatori appare inoltre pressoché inesistente, soprattutto in ambito regionale e locale.

Completa il quadro giuridico italiano la ratifica, il 13 giugno 2013, della Convenzione penale sulla corruzione e della Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, che sono entrate in vigore il 1° ottobre 2013.

La relazione evidenzia quindi i principali aspetti del quadro anticorruzione italiano:

– **La corruzione nelle alte sfere e i legami con la criminalità organizzata.**

La Commissione ritiene che in Italia i legami fra politici, criminalità organizzata e imprese e lo scarso livello di integrità dei titolari di cariche elettive e di governo siano oggi fra gli aspetti più preoccupanti, come testimonia l'elevato numero di indagini per casi di corruzione, tanto a livello nazionale che regionale. A tale riguardo la Commissione richiama uno studio, alla luce del quale è soprattutto la corruzione diffusa ad attrarre i gruppi criminali organizzati. La Commissione ricorda poi i casi di corruzione che negli ultimi anni hanno portato *leader* e alte cariche di partito alle dimissioni, le indagini penali che hanno riguardato esponenti politici in circa la metà delle Regioni italiane, nonché gli elementi di ostacolo a un quadro giuridico efficace, tra cui interventi normativi definiti "*ad personam*". In applicazione della [legge 22 luglio 1991 n. 221](#)²⁰, sono stati sciolti in Italia 201 consigli municipali per presunte infiltrazioni criminali²¹, di cui 28 dal 2010. La nuova

¹⁸ Commissione *ad hoc* creata dal Governo e composta da magistrati e rappresentanti del mondo accademico. Vedi "La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma", [rapporto](#) della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

¹⁹ Di cui all'articolo 13 del [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), e successive modificazioni, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

²⁰ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, recante misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso

²¹ Di cui 75 in Campania, 49 in Sicilia e 34 in Calabria.

legge anticorruzione e il successivo [decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235](#)²² sull'incandidabilità e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a livello centrale e regionale in seguito a condanne definitive per reati di corruzione o altri reati contro la pubblica amministrazione segnano, secondo la Commissione, un importante passo avanti. La Commissione sembra inoltre apprezzare l'adozione del [decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39](#)²³ sull'inconferibilità e l'incompatibilità (temporanee o permanenti, a seconda del tipo di sanzione) di incarichi presso le pubbliche amministrazioni in seguito a condanne definitive o non definitive per i reati contro la pubblica amministrazione, compresa la corruzione.

– **Il finanziamento dei partiti politici.**

Il [decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149](#)²⁴ che prevede l'abolizione graduale, entro tre anni, del finanziamento pubblico ai partiti, sostituendolo con contribuzioni volontarie dei cittadini detraibili dalle tasse, lascia secondo la Commissione irrisolte alcune questioni, come quelle poste dal GRECO riguardo al rigore dei dispositivi di controllo interno, alle soglie delle donazioni private e all'effetto dissuasivo delle sanzioni. Rileva inoltre che, più di recente, alla Corte dei conti è stato affidato il compito di controllare il finanziamento dei gruppi politici regionali.

– **I termini di prescrizione.**

La relazione sottolinea che i termini di prescrizione previsti dalla disciplina italiana, sommati alla lunghezza dei processi, alle regole e ai metodi di calcolo della prescrizione, alla mancanza di flessibilità circa i motivi per sospendere e interrompere la decorrenza dei termini e all'esistenza di un termine assoluto che non può essere interrotto o sospeso, hanno determinato e determinano tuttora l'estinzione di un gran numero di procedimenti costituendo pertanto un problema giudicato particolarmente serio. Evidenzia, inoltre, che la riforma della disciplina della prescrizione, di cui alla [legge 5 dicembre 2005, n. 251](#)²⁵ ha modificato le regole di calcolo al solo scopo di differenziare l'estensione dei termini di prescrizione in funzione del casellario giudiziale dell'imputato, ovvero se l'imputato è incensurato non aumentano i termini di prescrizione in presenza di circostanze aggravanti. La Commissione ritiene d'altra parte che *"un importante e più fondamentale impedimento contenuto nella normativa vigente"* consista nel fatto che i termini di prescrizione decorrono anche dopo la sentenza di condanna di primo grado (cioè fino alla sentenza definitiva) e quindi che, data la lunghezza dei procedimenti giudiziari, questo abbia determinato situazioni di prescrizione anche dopo sentenze di condanna di primo grado. La Commissione ricorda che la revisione della normativa che regola la prescrizione rientra tra le raccomandazioni specifiche per Paese che il Consiglio ha rivolto all'Italia a luglio 2013.

– **La capacità di garantire un'applicazione efficace della nuova legge anticorruzione.**

A luglio 2013 la CIVIT ha emanato le "Linee guida per l'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016" ([delibera n. 50/2013](#)) e, come previsto dalla legge anticorruzione n. 190/2012, a settembre 2013 ha approvato il piano nazionale anticorruzione (P.N.A.) triennale, predisposto dal dipartimento della funzione pubblica, che individua le linee generali di attuazione della legge anticorruzione da parte delle singole amministrazioni pubbliche. Molte amministrazioni (anche locali) hanno già trasmesso alla CIVIT i propri piani d'azione e fra il 2011 e il 2012 ne sono stati predisposti oltre 100. La Commissione ritiene che il nuovo approccio sulle politiche di integrità nella pubblica amministrazione sia lodevole, ma sottolinea che altrettanto importante è scongiurare il rischio che *"quest'esercizio su larga scala si trasformi in un processo*

²² Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190

²³ Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190

²⁴ Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore

²⁵ Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione

formalistico dove i documenti programmatici e l'assetto istituzionale contino di più degli interventi immediati in grado di risolvere le falle esistenti". Non ritiene peraltro chiaro se tutte le amministrazioni vantino la capacità per elaborare i piani d'azione e garantirne un'attuazione e un controllo efficaci, aspetto considerato particolarmente rilevante nel caso degli enti locali.

– **Il conflitto di interessi e le dichiarazioni patrimoniali.**

La relazione ricorda che la normativa applicabile alla pubblica amministrazione e la legge anticorruzione n. 190/2012 prevedono norme specifiche per un'ampia gamma di situazioni di conflitto di interessi attuale, potenziale e apparente, con una serie di accorgimenti per porvi rimedio, anche per quanto riguarda il sistema delle "porte girevoli"²⁶. Successivamente all'adozione della legge anticorruzione n. 190/2012, il governo ha emanato il [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#)²⁷ in forza del quale i titolari di cariche elettive e di governo, e loro familiari fino al secondo grado, hanno l'obbligo di rendere pubblica la propria situazione patrimoniale. Inoltre, il [decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39](#)²⁸ prevede l'incompatibilità e l'inconferibilità di incarichi a chi è stato condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati contro la pubblica amministrazione, nonché l'incompatibilità fra gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato vigilati o finanziati dalla pubblica amministrazione, e fra l'incarico di dirigente nella pubblica amministrazione e cariche di indirizzo politico. La Commissione ritiene, tuttavia, che tale quadro giuridico non sia del tutto chiaro con riferimento "*a un dispositivo di verifica professionale indipendente e a un corrispondente sistema di sanzioni dissuasive da far scattare in caso di violazione delle norme sulle dichiarazioni patrimoniali e sul conflitto di interessi da parte dei pubblici ufficiali a livello centrale, regionale e locale*", nonché per le dichiarazioni patrimoniali per le cariche elettive e di governo.

– **Gli appalti pubblici.**

Il già citato rapporto del 2012 della commissione *ad hoc* individua negli appalti pubblici in Italia un settore particolarmente esposto al rischio di corruzione, riscontrando un ricorso più frequente della media a procedure negoziate (soprattutto senza pubblicazione del bando). Il settore in cui la corruzione degli appalti pubblici risulta più diffusa è quello delle infrastrutture. Nel solo caso delle grandi opere pubbliche, la corruzione (comprese le perdite indirette) è stimata a ben il 40% del valore totale dell'appalto. La Corte dei conti ha fatto presente una carenza dei propri poteri di controllo, dovuta al fatto che non può eseguire controlli senza preavviso, il che si ripercuote negativamente sul tasso di accertamento delle irregolarità. D'altra parte, la depenalizzazione del falso in bilancio del 2002 produce effetti negativi in termini di prevenzione delle irregolarità, in particolare nella fase di esecuzione.

La Commissione prende atto delle leggi di recente adozione, in particolare la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari degli appalti pubblici, che promuove nuovi progetti per rintracciare le operazioni finanziarie e prevenire le infiltrazioni mafiose, sviluppando la capacità del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere²⁹. La legge anticorruzione n. 190/2012 ha inoltre introdotto misure, come l'obbligo per tutte le amministrazioni di pubblicare *online* i conti e i bilanci annuali, di indicare la ripartizione dei costi delle opere e dei servizi pubblici e di fornire informazioni dettagliate sulle gare in corso e già concluse. La legge prevede anche una banca dati sugli appalti pubblici e l'obbligo per i prefetti di istituire elenchi di operatori economici non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, misura in fase di attuazione.

²⁶ Come l'introduzione di periodi di riposo obbligatori di tre anni.

²⁷ Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

²⁸ Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190

²⁹ La tracciabilità dei flussi finanziari è disciplinata dall'art. 3 e dall'art. 6 della [legge 13 agosto 2010, n. 136](#) "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" e dall'art. 6 della [legge 17 dicembre 2010, n. 217](#) "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza".

Per quanto riguarda la più vasta tematica della trasparenza della spesa pubblica e della pubblica amministrazione, la Commissione prende nota della legge 13 agosto 2010, n. 136 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", in forza della quale tutti i pagamenti nell'ambito dei contratti di appalto pubblico vanno effettuati tramite un unico conto corrente dedicato, in modo da prevenire globalmente il fenomeno corruttivo in questo ambito.

La relazione evidenzia come "buone pratiche — piattaforme per la trasparenza": la **Bussola della trasparenza** (iniziativa del ministero per la Pubblica amministrazione e la semplificazione volta a monitorare la disponibilità e l'accesso all'informazione sui siti web delle amministrazioni.); **Avviso Pubblico** (rete di oltre 200 amministrazioni regionali, provinciali e comunali concretamente impegnate a prevenire la corruzione e le infiltrazioni mafiose nelle strutture pubbliche); **ITACA** (associazione impegnata a garantire la trasparenza degli appalti pubblici e della spesa pubblica in generale, cui partecipano circa il 90% delle amministrazioni regionali); **CAPACI** (progetto per il monitoraggio dei flussi finanziari nella catena logistica di grandi contratti pubblici, finanziato con fondi dell'Unione); **Linee guida** (documento strategico antimafia approvato dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere quale misura preventiva contro le infiltrazioni mafiose nel programma di infrastrutture strategiche).

– **La corruzione nel settore privato.**

La Commissione ritiene che l'Italia non abbia ancora recepito pienamente la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio. La legge anticorruzione n. 190/2012 fornisce una nuova definizione di corruzione fra privati e prevede nuove sanzioni, ma non affronta, secondo la Commissione, tutte le carenze connesse alla portata del reato di corruzione nel settore privato e al regime sanzionatorio, giudicato non sufficientemente dissuasivo: in particolare, le nuove disposizioni non definiscono in modo abbastanza ampio le cariche dirigenziali che possono mettere in gioco la responsabilità dell'impresa per reati di corruzione commessi dai relativi titolari, inoltre i reati sono su querela della persona offesa e non *ex officio*. Quanto alle disposizioni sulla contabilità delle imprese, il GRECO ha fatto presente che il sistema contabile italiano non ottempera ai requisiti in materia di contabilità previsti dalla convenzione penale sulla corruzione e dalla convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa. Per quanto riguarda la corruzione transnazionale, si apprezzano gli sforzi notevoli profusi dall'Italia per indagare e perseguire questi reati, ma si rilevano falle nel sistema sanzionatorio e il fatto che molti procedimenti a carico di persone giuridiche si sono estinti per scadenza dei termini di prescrizione.

La Commissione **conclude** che l'adozione della legge anticorruzione segna un importante passo in avanti nella lotta contro la corruzione in Italia, soprattutto in quanto la nuova normativa dà rilievo a politiche di prevenzione mirate a potenziare la responsabilità dei pubblici ufficiali e della classe politica e a riequilibrare l'onere della lotta anticorruzione, che attualmente grava quasi esclusivamente sulle forze dell'ordine e sulla magistratura. Ritiene tuttavia che, nonostante il profondo impegno profuso dalla Corte dei conti, dagli organi di contrasto, dalle procure e dai giudici, la corruzione in Italia rimane un problema serio.

Nella relazione si suggerisce pertanto di:

- rafforzare il regime di integrità per le **cariche elettive e di governo**, introducendo codici di comportamento completi, strumenti adeguati di rendicontazione e sanzioni dissuasive in caso di violazione. L'Italia dovrebbe, inoltre, astenersi dall'adozione di leggi *ad personam* e consolidare il quadro giuridico e attuativo sul **finanziamento ai partiti politici**;
- colmare le lacune della disciplina della **prescrizione** come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia a luglio 2013;
- estendere i poteri e sviluppare la capacità dell'autorità nazionale anticorruzione CIVIT in modo che possa reggere **saldamente le redini del coordinamento**. Garantire un quadro uniforme per i **controlli interni** e affidare la revisione contabile della spesa pubblica a **controllori esterni indipendenti a livello regionale e locale**, soprattutto in materia di

- appalti pubblici. Garantire un sistema uniforme, indipendente e sistematico di verifica del conflitto di interesse e delle dichiarazioni patrimoniali dei pubblici ufficiali con sanzioni deterrenti;
- rendere più trasparenti gli **appalti pubblici** e garantire il pieno recepimento della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la **corruzione nel settore privato**.

25 febbraio 2014

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)