CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 7 giugno 2011 (20.06)
(OR. en)

11237/11

GENVAL 62
COSCE 10
DROIPEN 59

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	6 giugno 2011
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2011) 308 definitivo
Oggetto:	**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO** **- La lotta contro la corruzione nell'UE**

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 308 definitivo.

All.: COM(2011) 308 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.6.2011
COM(2011) 308 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

La lotta contro la corruzione nell'UE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

La lotta contro la corruzione nell'UE

INDICE

Introduzione ... 3
1. Più rigoroso monitoraggio dell'azione anti-corruzione ... 5
1.1. Attuali sistemi di monitoraggio e valutazione ... 5
1.2. La relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione ... 6
2. Migliore attuazione degli strumenti esistenti nel campo della lotta contro la corruzione ... 9
2.1. Decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato ... 9
2.2. Altri strumenti internazionali di lotta contro la corruzione ... 10
2.3. Cooperazione fra l'UE e gli strumenti internazionali esistenti nel campo della lotta alla corruzione ... 10
3. Maggiore attenzione alla lotta alla corruzione nelle politiche interne dell'UE ... 11
3.1. Cooperazione fra gli organi di contrasto, gli organi giudiziari e la polizia nell'UE ... 11
3.1.1. Cooperazione di polizia e giudiziaria ... 11
3.1.2. Indagini finanziarie e recupero dei beni ... 12
3.1.3. Protezione degli informatori ... 13
3.1.4. Formazione del personale dei servizi di contrasto ... 13
3.2. Appalti pubblici ... 13
3.3. Politica di coesione destinata a sostenere il potenziamento delle capacità amministrative ... 13
3.4. Principi contabili e revisioni contabili per le società dell'UE ... 14
3.5. Prevenzione e lotta contro la corruzione politica ... 14
3.6. Miglioramento delle statistiche ... 15
3.7. Integrità nell'ambiente sportivo ... 15
3.8. Tutela dei fondi pubblici dell'UE contro la corruzione ... 15
4. Maggiore attenzione alla lotta contro la corruzione nelle politiche esterne dell'UE ... 16
4.1. Paesi candidati, potenziali candidati e paesi vicini ... 16
4.2. Politiche di cooperazione e sviluppo ... 17
4.3. Politica commerciale ... 18
5. Conclusione ... 18

La lotta contro la corruzione nell'UE

1. INTRODUZIONE

Quattro cittadini europei su cinque considerano la corruzione[1] un grave problema del loro Stato membro[2]. Nonostante negli ultimi decenni l'Unione europea abbia significativamente contribuito all'apertura e alla trasparenza dell'Europa, vi è ancora, naturalmente, molto da fare. È inaccettabile che **ogni anno** un importo stimato di **120 miliardi di euro**, pari all'1% del PIL dell'UE[3], vada perso a causa della corruzione. Non è certo un problema nuovo per l'UE e non sarà possibile sradicare completamente la corruzione dalle nostre società, ma è eloquente il fatto che il punteggio medio dell'UE-27 secondo l'Indice sulla percezione della corruzione di Transparency International sia aumentato solo di poco negli ultimi dieci anni[4].

Benchè la natura e l'entità della corruzione varino, il fenomeno **nuoce a tutti gli Stati membri dell'UE e all'UE nel suo insieme**. Provoca danni finanziari diminuendo i livelli di investimento, impedendo il buon funzionamento del mercato interno e riducendo le finanze pubbliche; causa danni sociali poiché i gruppi della criminalità organizzata vi ricorrono per commettere altri gravi reati, come il traffico di droga e la tratta degli esseri umani. Inoltre, se non affrontato, il fenomeno della corruzione può minare la fiducia nelle istituzioni democratiche e indebolire la credibilità dei dirigenti politici.

Negli ultimi dieci anni **sono stati compiuti sforzi, a livello internazionale, dell'UE e nazionale**, per ridurre la corruzione[5]. A livello UE, il quadro giuridico per la lotta contro la corruzione è stato sviluppato con l'adozione di una normativa contro la corruzione nel settore privato[6] e con l'adesione dell'UE alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)[7]. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea riconosce che la corruzione è

---

1 La presente comunicazione utilizza l'ampia definizione di corruzione adottata dal Programma globale contro la corruzione attuato dalle Nazioni Unite: *"abuso di potere ai fini di un profitto privato"*, che riguarda quindi la corruzione nel settore sia pubblico che privato.

2 Così pensa il 78%, stando al sondaggio Eurobarometro sulla corruzione del 2009 (un'indagine svolta ogni due anni). Secondo una ricerca effettuata da Transparency International, il 5% dei cittadini dell'UE paga ogni anno una tangente (cfr. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb). Uno studio indica che la corruzione può far aumentare del 20-25% i costi complessivi dei contratti di appalti pubblici (cfr. http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

3 Non è facile calcolare i costi economici complessivi della corruzione. La cifra citata è basata 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 – che indicano che la corruzione è pari al 5% del PIL a livello mondiale.

4 Da 6,23 nel 2000 a 6,30 nel 2010, su un massimo di 10. Nell'Indice del 2010, benché nove Stati membri figurassero fra i 20 paesi meno corrotti del mondo, otto Stati membri erano classificati sotto il 5. Gli indicatori mondiali di governance della Banca Mondiale hanno confermato i principali risultati e le principali tendenze dell'Indice per l'UE, ossia l'esistenza di una chiara differenza fra i singoli Stati membri dell'UE, con nove di essi classificati come i migliori nella lotta contro la corruzione e dieci come i peggiori. Cfr. anche http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp

5 Tali sforzi sono stati richiesti dalla Commissione nel 2003 (COM(2003) 317 definitivo).

6 Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54).

7 Decisione 2008/801/CE del Consiglio (GU L 287 del 29.10. 2008, pag. 1).

una sfera della criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e gli Stati membri, da soli, non hanno gli strumenti per affrontarla[8]. Le misure contro la corruzione sono state, in una certa misura, integrate in una serie di politiche dell'UE[9].
Tuttavia, l'**attuazione del quadro giuridico anti-corruzione rimane ineguale da uno Stato membro all'altro, e complessivamente insoddisfacente**. La legislazione anti-corruzione dell'UE non è stata recepita in tutti gli Stati membri[10]. Alcuni paesi non hanno ratificato i principali strumenti anti-corruzione internazionali. Cosa ancora più importante, anche quando sono state predisposte istituzioni anti-corruzione e un'apposita legislazione, ***la sua applicazione è***, nella pratica, ***spesso insufficiente***[11].

Questa situazione rispecchia la **mancanza di un fermo impegno politico** dei dirigenti e dei responsabili politici a combattere la corruzione in tutte le sue forme – la corruttela politica, le prassi corruttive ad opera della criminalità organizzata o in collusione con la stessa, la corruzione nel settore privato o la cosiddetta "piccola corruzione". Vi è quindi l'evidente necessità di stimolare la volontà politica a combattere la corruzione, e di aumentare la coerenza fra le politiche e le azioni anti-corruzione intraprese dagli Stati membri.

Per tali ragioni la Commissione predisporrà un nuovo meccanismo, la ***relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione***, per monitorare e valutare gli sforzi degli Stati membri in tale settore e generare di conseguenza un maggiore impegno politico. Con l'appoggio di un gruppo di esperti e una rete di corrispondenti di ricerca, e col necessario stanziamento europeo, la relazione sarà gestita dalla Commissione e pubblicata ogni due anni a partire dal 2013. Rifletterà correttamente i risultati, i punti deboli e gli impegni di tutti gli Stati membri; individuerà le tendenze esistenti e le debolezze da affrontare, e stimolerà l'apprendimento fra pari e lo scambio di migliori prassi. Parallelamente all'introduzione di tale meccanismo, l'UE dovrebbe partecipare al **Gruppo degli Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)**[12].

L'UE dovrebbe inoltre **concentrarsi maggiormente sulla corruzione in tutte le sue politiche rilevanti**, sia interne che esterne. La Commissione proporrà quindi, in particolare, una modernizzazione delle norme UE sulla confisca dei proventi di reato nel 2011 e una strategia per migliorare le indagini finanziarie penali negli Stati membri nel 2012; sempre nel 2011 adotterà un piano d'azione sulle modalità per migliorare le statistiche sulla criminalità. La Commissione lavorerà inoltre con agenzie quali Europol, Eurojust e CEPOL così come con l'OLAF, per rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria e migliorare la formazione dei funzionari delle autorità di contrasto. Continuerà a elaborare norme aggiornate in materia di appalti, principi contabili e revisioni contabili per le società dell'UE, e nel 2011 adotterà inoltre una strategia per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

---

8 L'articolo 83, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea elenca la corruzione fra i reati per la cui definizione e per le cui sanzioni possono essere stabilite norme minime tramite direttive, poiché tale fenomeno ha spesso implicazioni che attraversano, e che vanno oltre, le frontiere interne dell'UE. La corruzione transfrontaliera, ma anche altre forme di corruzione, come quella nel settore giudiziario, possono incidere sulla concorrenza e sui flussi degli investimenti.

9 Si vedano le sezioni 4 e 5.

10 La Commissione non ha il potere di avviare un procedimento contro gli Stati membri che non hanno recepito misure adottate nell'ambito del terzo pilastro del trattato, prima dell'entrata in vigore del TFUE. Tali procedimenti saranno possibili a decorrere dal 1° dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 10 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie del trattato di Lisbona.

11 Si veda la sezione 3.

12 Si veda la sezione 2.2 e la relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al GRECO, COM(2011) 307.

Parallelamente, si concentrerà maggiormente sulla lotta contro la corruzione nell'ambito del processo d'allargamento dell'Unione e – insieme all'Alto Rappresentante – nell'ambito della politica europea di vicinato, e ricorrerà più spesso al principio di condizionalità nelle politiche di cooperazione e sviluppo. Occorre infine promuovere ulteriormente le iniziative del settore privato e il dialogo pubblico-privato a livello UE sulle forme di prevenzione della corruzione.

Questa comunicazione - che sarà completata da una strategia anti-frode della Commissione - presenta gli obiettivi della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione e il suo funzionamento pratico, e spiega in che modo l'Unione europea dovrebbe accordare maggiore attenzione alla corruzione nelle sue politiche interne ed esterne. Mentre la comunicazione verte sull'attuazione delle politiche anti-corruzione da parte degli Stati membri, la strategia anti-frode riguarderà principalmente provvedimenti di tutela degli interessi finanziari dell'UE, sotto la responsabilità della Commissione.

2. PIÙ RIGOROSO MONITORAGGIO DELL'AZIONE ANTI-CORRUZIONE

2.1. Attuali sistemi di monitoraggio e valutazione

Non esiste oggi alcun sistema che permetta, in maniera coerente e trasversale, di verificare l'esistenza e di valutare l'efficacia di politiche anti-corruzione a livello dell'UE e degli Stati membri[13]. A livello internazionale, i principali meccanismi di monitoraggio e valutazione sono il Gruppo degli Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione e il meccanismo di revisione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). Tali meccanismi incitano gli Stati contraenti ad applicare e far rispettare le norme anti-corruzione; ciascuno di essi ha tuttavia alcune caratteristiche che ne limitano la capacità di affrontare in modo efficace i problemi legati alla corruzione a livello dell'UE.

Lo strumento più completo esistente e pertinente per l'UE è il **GRECO**, poiché vi partecipano tutti gli Stati membri. Attraverso il GRECO, il Consiglio d'Europa contribuisce a garantire norme minime in uno spazio giuridico pan-europeo. Tuttavia, data la limitata visibilità del processo intergovernativo di valutazione del GRECO e della relativa gestione delle conseguenze , questo meccanismo non ha finora fatto nascere negli Stati membri la volontà politica necessaria per affrontare la corruzione in modo efficace. Il GRECO, inoltre, controlla il rispetto di una serie di normative anti-corruzione stabilite dal Consiglio d'Europa[14], e di conseguenza si concentra meno su specifici settori della legislazione dell'Unione, come gli appalti pubblici. Il sistema del GRECO, infine, non consentendo analisi comparative, non permette di individuare le tendenze della corruzione in atto nell'Unione europea e non promuove attivamente lo scambio di migliori prassi e l'apprendimento fra pari.

---

[13] Dal 2006 esiste uno specifico sistema di monitoraggio – il meccanismo di cooperazione e verifica, MCV - applicabile a due Stati membri, la Romania e la Bulgaria (decisioni della Commissione 2006/928/CE e 2006/929/CE del 13 dicembre 2006, GU L 354 del 14.12.2006, pagg. 56 e 58). L'MCV è stato creato come una soluzione ad hoc per le carenze riscontrate a ridosso dell'adesione all'UE: in tale contesto, la Commissione effettua una serie di verifiche di parametri di riferimento prestabiliti in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione, così come, nel caso della Bulgaria, in materia di lotta contro la criminalità organizzata.

[14] Convenzione penale sulla corruzione (STE 173, adottata il 27 gennaio 1999) e protocollo aggiuntivo (STE 191, adottato il 15 maggio 2003); Convenzione civile sulla corruzione (STE 174, adottata il 4 novembre 1999), e i Venti principi guida per la lotta contro la corruzione (risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (97) 24).

La Convenzione dell'**OCSE** sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (**Convenzione contro la corruzione**)[15] verte sulla specifica questione enunciata dal suo stesso titolo, e non può essere estesa ad altri settori rilevanti per la lotta contro la corruzione nell'UE. La settima relazione annuale stilata da Transparency International sui progressi effettuati[16] indicava che l'applicazione di tale Convenzione è stata diseguale: solo quattro Stati membri dell'UE la applicano attivamente, mentre 12 la applicano in maniera limitata o non la applicano affatto. Nonostante un sistema di valutazione approfondito, nella forma del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione, l'impegno politico ad applicare effettivamente la Convenzione dell'OCSE contro la corruzione continua ad essere insufficiente.

La **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)** è entrata in vigore nel dicembre 2005, e l'Unione europea vi ha aderito nel settembre 2008[17]. La Conferenza degli Stati Parti contraenti dell'UNCAC ha adottato il mandato per il meccanismo di revisione dell'attuazione di tale Convenzione nel novembre 2009. L'Unione sostiene la partecipazione della società civile a tale meccanismo così come la trasparenza delle conclusioni delle sue valutazioni. Tuttavia, alcune caratteristiche possono limitare la capacità del meccanismo di revisione dell'UNCAC di affrontare i problemi legati alla corruzione a livello dell'UE: si tratta di uno strumento intergovernativo; il sistema di revisione incrociato può tagliar fuori settori particolarmente importanti per l'Unione; fra le Parti contraenti vi sono Stati che possono avere norme anti-corruzione meno rigorose dell'UE; i cicli di revisione saranno di durata relativamente lunga, e le raccomandazioni agli Stati contraenti che non sono applicate rischiano di essere oggetto di un follow-up solo limitato.

2.2. La relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione

Dati i limiti degli attuali sistemi internazionali di monitoraggio e valutazione di cui sopra**, è necessario creare un meccanismo di monitoraggio e valutazione proprio dell'UE - ossia la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione -** per promuovere la volontà politica degli Stati membri e il rafforzamento degli strumenti giuridici e istituzionali esistenti. Tale meccanismo andrebbe **combinato con la partecipazione dell'UE al GRECO**[18]. La relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione sarà **pubblicata dalla Commissione ogni due anni**, a partire dal 2013.

L'introduzione della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione è la risposta della Commissione alla richiesta degli Stati membri, formulata nel programma di Stoccolma[19], 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 membri[20].

---

15 http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html .

16 http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

17 Decisione 2008/801/CE del Consiglio (GU L 287 del 29.10.2008, pag. 1).

18 Cfr. la relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al GRECO, COM(2011) 307.

19 Documento del Consiglio n. 17024/09, adottato dal Consiglio europeo del 10/11 dicembre 2009 (GU C 115, pag. 1). Si veda anche la risoluzione del Consiglio n. 6902/05, adottata il 14.4.2005, che invitava la Commissione a soppesare anche l'elaborazione di un meccanismo di valutazione e monitoraggio reciproci.

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

La creazione di tale meccanismo parte dal principio secondo cui, benché non vi sia una soluzione uniforme per combattere la corruzione, tale fenomeno resta pur sempre una preoccupazione per tutti gli Stati membri dell'UE. Attraverso una valutazione periodica e la pubblicazione di relazioni fattuali e obiettive, questo sistema darà un **nuovo slancio agli Stati membri per affrontare** efficacemente **il problema della corruzione**, in particolare tramite l'attuazione e l'applicazione di norme anti-corruzione convenute a livello internazionale. Il meccanismo, applicabile in modo uguale in tutti gli Stati membri, fornirà una più chiara visione d'insieme dell'esistenza e dell'efficacia dell'impegno anti-corruzione nell'UE, aiuterà a individuare le specifiche cause di questo fenomeno, e getterà così **le basi per una solida preparazione delle future azioni dell'UE**. Servirà inoltre come "campanello d'allarme" per limitare i potenziali rischi di vedere i problemi profondamente radicati sfociare in una crisi.

Nel preparare la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione la Commissione coopererà con i meccanismi di monitoraggio e valutazione esistenti, in modo da evitare oneri amministrativi supplementari per gli Stati membri e una duplicazione di sforzi. Si ispirerà alle norme minime di lotta contro la corruzione stabilite da strumenti internazionali esistenti, come la Convenzione penale sulla corruzione[21], la Convenzione civile sulla corruzione[22] e i Venti principi guida per la lotta contro la corruzione[23] del Consiglio d'Europa, l'UNCAC[24] e la Convenzione contro la corruzione dell'OCSE[25].

Dato che quasi tutte le forme di corruzione possono avere implicazioni transfrontaliere, la relazione non rimarrà limitata a un elenco esaustivo di settori prioritari. Ogni relazione anti-corruzione verterà su una serie di **questioni trasversali di particolare rilevanza a livello UE**, così come su specifiche questioni proprie a ciascuno Stato membro. Tali questioni saranno valutate confrontandole con una serie di **indicatori**, di cui alcuni basati sulle norme già esistenti nei rispettivi settori, e altri appositamente sviluppati durante la preparazione della relazione. Saranno definiti nuovi indicatori laddove non figurino ancora norme pertinenti nel quadro di uno strumento già in vigore, o laddove siano richieste norme più rigorose a livello UE. Nel selezionare determinati indicatori o nello svilupparne di nuovi, la Commissione consulterà le competenti autorità anti-corruzione degli Stati membri. Gli indicatori possono includere: la percezione della corruzione, il comportamento delle persone intervistate in relazione alle attività di corruzione, e le statistiche penali, anche sui sequestri e le confische dei proventi di reati connessi alla corruzione. La relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione includerà anche una valutazione quantitativa di tali indicatori e un'analisi qualitativa delle tendenze e dei risultati in materia di corruzione.

La relazione sulla lotta alla corruzione includerà:

- **una sezione tematica**, che mette in luce aspetti specifici della lotta alla corruzione nell'UE, sulla base di ricerche, e che comprende studi di casi tematici, esempi di migliori prassi e raccomandazioni;
- **analisi per paese**, con raccomandazioni specifiche rivolte ai singoli Stati membri, basate sui risultati dei meccanismi di monitoraggio esistenti e sull'esame di elementi di prova disponibili e provenienti da fonti pertinenti. Questa sezione può essere accompagnata da raccomandazioni sulle azioni necessarie a livello UE;

---

21 STE 173 del 27.1.1999.
22 STE 174 del 4.11.1999.
23 Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (97) 24.
24 Risoluzione n. 58/4, del 31 ottobre 2003, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.
25 Adottata dalla Conferenza negoziale il 21 novembre 1997.

- **le tendenze a livello dell'UE**, che includono i risultati di un'indagine Eurobarometro sulla corruzione svolta ogni due anni, che misura la percezione che i cittadini UE hanno di questo fenomeno in vari settori, così come altre pertinenti fonti d'informazione sulle esperienze relative alla corruzione a livello europeo.

Nello stilare la relazione la Commissione si baserà su varie fonti di informazione, fra cui i meccanismi di monitoraggio esistenti (GRECO, OCSE, UNCAC), esperti indipendenti, conclusioni di ricerche, i servizi della Commissione e l'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF), gli Stati membri, agenzie dell'UE come Europol e Eurojust, la Rete europea contro la corruzione, le indagini Eurobarometro e la società civile[26].

La relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione sarà gestita dalla Commissione assistita da:

- un **gruppo di esperti** che forniscono consulenza sui seguenti aspetti: (1) fissazione di indicatori, (2) valutazione del lavoro degli Stati membri, (3) individuazione di migliori prassi, (4) individuazione delle tendenze nell'UE, (5) formulazione di raccomandazioni e (6) proposta, se del caso, di nuove misure UE. Il gruppo sarà creato dalla Commissione in base a bandi di gara aperti. Gli esperti selezionati possono provenire da un'ampia gamma di orizzonti (autorità di contrasto, prevenzione della corruzione, società civile, ricerca, ecc.), devono possedere un'indiscussa esperienza nel settore della lotta alla corruzione e una riconosciuta fama di integrità e devono impegnarsi a intervenire nella loro veste professionale personale;
- una **rete di corrispondenti di ricerca locali**, creata dalla Commissione e composta da rappresentanti della società civile e del mondo accademico, che raccoglierà informazioni rilevanti in ogni Stato membro per alimentare e completare il lavoro del gruppo di esperti.

Direttamente legato alla relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, potrebbe essere preso in considerazione lo sviluppo di un **programma di scambio di esperienze** per aiutare gli Stati membri, le ONG locali e altre parti interessate a individuare le carenze nelle politiche anti-corruzione e le migliori prassi, a fare opera di sensibilizzazione o ad organizzare formazioni.

La Commissione sosterrà tutte le spese legate alla relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, comprese quelle del gruppo di esperti indipendenti, della rete di corrispondenti dei ricerca e, se avviato, del programma di scambio di esperienze.

La **partecipazione dell'EU al GRECO**, benché non pienamente rispondente alle esigenze dell'UE di relazioni periodiche sulla lotta alla corruzione nell'Unione, creerebbe delle sinergie fra i due meccanismi[27]. Il GRECO potrebbe, in particolare, fornire dei contributi al meccanismo di monitoraggio dell'UE nella forma di analisi comparative delle sue relazioni di valutazione e conformità riguardanti gli Stati membri dell'UE, e indicazioni sulle principali raccomandazioni in attesa di attuazione che richiedono un follow-up supplementare.

Alla luce di quanto sopra esposto la Commissione sta predisponendo un meccanismo di relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione per valutare periodicamente l'impegno degli Stati membri in questo settore, e chiederà al Consiglio l'autorizzazione di negoziare col Consiglio d'Europa la partecipazione dell'UE al GRECO. In base alle conclusioni della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, la Commissione pondererà a medio e lungo

---

[26] Saranno prese in considerazione le valutazioni rilevanti della società civile. Può trattarsi, ad esempio, dello studio di Transparency International attualmente in corso sui sistemi nazionali d'integrità nell'UE.

[27] Cfr. la relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al GRECO, COM(2011) 307.

termine la necessità di nuove iniziative dell'UE, fra cui il ravvicinamento delle norme di diritto penale in materia di corruzione.

3. MIGLIORE ATTUAZIONE DEGLI STRUMENTI ESISTENTI NEL CAMPO DELLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE

A livello dell'UE, europeo e internazionale esistono già vari strumenti giuridici nel settore della lotta contro la corruzione, come la Convenzione UE relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, entrata in vigore il 28 settembre 2005[28]. Ad eccezione di tale Convenzione, tuttavia, gli altri strumenti esistenti non sono ancora stati ratificati e recepiti nell'ordinamento di tutti gli Stati membri dell'Unione. Per affrontare efficacemente il fenomeno della corruzione gli Stati membri dovrebbero, come minimo, compiere i passi necessari per portare a termine questo iter di ratifica e recepimento.

3.1. Decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato

La decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato[29], adottata nel luglio 2003, mira a qualificare come illecito penale la corruzione sia attiva che passiva, stabilendo norme più dettagliate sulla responsabilità delle persone giuridiche e sanzioni dissuasive. La prima relazione d'attuazione[30], pubblicata nel 2007, indicava lo scarso impegno degli Stati membri in tale applicazione, riscontrando carenze nella qualificazione come reato di tutti gli elementi della corruzione attiva e passiva e nelle disposizioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche. Dalla seconda relazione d'attuazione, che accompagna la presente comunicazione, emerge che diversi Stati membri non hanno ancora recepito le disposizioni più particolareggiate sulla qualificazione come reato di tutti gli elementi della corruzione attiva e passiva[31]. Inoltre, la responsabilità delle persone giuridiche continua ad essere disciplinata in modo disuguale nei vari Stati membri.

La Commissione invita fermamente gli Stati membri a recepire integralmente, senza indugio, tutte le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI, e a garantirne l'effettiva attuazione. A seconda dei progressi, la Commissione prenderà in considerazione l'opportunità di proporre una direttiva che vada a sostituire la decisione quadro.

In tale contesto, la Commissione accoglie favorevolmente l'adozione, da parte di certi Stati membri, di norme più rigorose per impedire la corruzione nel settore privato e aggravanti la responsabilità delle persone giuridiche per il reato di corruzione. **La Commissione intende sostenere il dialogo pubblico-privato** e lo scambio di migliori prassi in questo settore. Le imprese private sono esortate a elaborare e attuare norme comuni precise, nei loro rispettivi campi di attività, in materia di contabilità, audit interno, codici di condotta e protezione degli informatori.

---

28 GU C 195 del 25.6.1997, pagg. 2-11.

29 GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54.

30 COM(2007) 328 definitivo.

31 COM(2011) 309 definitivo. La relazione indica che solo 9 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Irlanda, Cipro, Portogallo, Finlandia e Regno Unito) hanno recepito correttamente tutti gli elementi costitutivi dell'illecito penale quali definiti all'articolo 2 della decisione quadro.

3.2. Altri strumenti internazionali di lotta contro la corruzione

Diversi Stati membri dell'UE hanno ratificato l'insieme o la maggior parte degli esistenti strumenti internazionali di lotta contro la corruzione. Tuttavia, tre Stati membri[32] non hanno ratificato la **Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa**[33], 12 non ne hanno ratificato il protocollo aggiuntivo[34], e sette non hanno ratificato[35] la **Convenzione civile sulla corruzione**[36]. Tre Stati membri dell'UE non hanno ancora ratificato l'**UNCAC**[37], e cinque[38] non hanno ratificato la **Convenzione dell'OCSE contro la corruzione**.

La Commissione esorta gli Stati membri che non hanno ratificato tali strumenti a farlo al più presto, tenendo conto, se del caso, della competenza esterna esclusiva dell'Unione, e ad attuarli integralmente. La Commissione invita inoltre gli Stati membri a comunicarle senza indugio le misure da essi adottate per ratificare gli strumenti in questione e le motivazioni in caso di non ratifica. Nel contesto in oggetto, **la ratifica e l'effettiva attuazione della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione da parte di tutti gli Stati membri è di particolare importanza**. La Commissione analizzerà le eventuali difficoltà incontrate nell'iter di ratifica dagli Stati membri dell'UE che non sono membri dell'OCSE, così come le carenze nell'attuazione e nell'applicazione.

3.3. Cooperazione fra l'UE e gli strumenti internazionali esistenti nel campo della lotta alla corruzione

Il Programma di Stoccolma invita a un maggior coordinamento fra gli Stati membri nel quadro dei lavori dell'UNCAC, del GRECO e dell'OCSE. A tal fine la Commissione interverrà, in particolare, nei settori qui sotto esposti.

Per quanto riguarda l'**UNCAC**, tale Convenzione prevede l'obbligo giuridico di procedere ad auto-valutazioni. Nel caso dell'Unione europea tale processo è complesso, poiché richiede la cooperazione fra tutte le istituzioni dell'UE, così come con gli Stati membri, nelle materie rientranti nella competenza concorrente. La Commissione ha comunque avviato il processo[39] e sta analizzando l'impatto dei cambiamenti apportati dal trattato di Lisbona sugli obblighi dell'UE nell'ambito dell'UNCAC. Una volta completata tale analisi, saranno determinate le modalità di partecipazione al meccanismo di revisione, e anche alla nomina degli esperti.

La Commissione intensificherà la cooperazione con l'**OCSE**, eventualmente concludendo un memorandum d'intesa. Le conclusioni del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione andranno ad alimentare la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione.

---

32 Austria, Germania, Italia.

33 STE 173, 27.1.1999.

34 Austria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Germania, Ungheria, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Spagna.

35 Danimarca, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e il Regno Unito

36 STE 174, 4.11.1999.

37 Repubblica Ceca, Germania, Irlanda.

38 Cipro, Lettonia, Lituania, Malta, Romania, che non sono membri dell'OCSE. La Bulgaria è il solo Stato membro dell'UE, ma non membro dell'OCSE, ad avere adottato tale Convenzione.

39 L'OLAF ha cominciato un'analisi sistematica dei casi di corruzione per individuare le minacce e i punti deboli cui è esposto il bilancio dell'UE.

La Commissione ha analizzato le possibili modalità di **partecipazione dell'UE al GRECO** e, nei limiti delle competenze dell'Unione, avvierà le necessarie procedure a tal fine[40]. **È necessario che gli Stati membri sostengano la candidatura dell'Unione europea al GRECO nel Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.**

La Commissione sostiene inoltre la lotta contro la corruzione portata avanti nell'ambito del **G-20** e contribuirà all'attuazione del piano d'azione anti-corruzione del G-20 approvato al vertice di Seul del novembre 2010[41].

4. MAGGIORE ATTENZIONE ALLA LOTTA ALLA CORRUZIONE NELLE POLITICHE INTERNE DELL'UE

Oltre a comprendere una più rigorosa sorveglianza e attuazione degli strumenti giuridici esistenti, occorre che tutte le politiche rilevanti dell'UE, sia interne che esterne, integrino l'aspetto della lotta alla corruzione come parte di un **approccio globale**. È necessario concentrarsi maggiormente sulla corruzione, in particolare, nei settori esposti di seguito.

4.1. Cooperazione fra gli organi di contrasto, gli organi giudiziari e la polizia nell'UE

Occorre che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per garantire che **i casi di corruzione siano efficacemente individuati e penalmente perseguiti, e che si ottengano risultati costanti nell'imposizione di sanzioni dissuasive e nel recupero dei proventi di attività illecite**. In tale contesto sono di particolare importanza la cooperazione di polizia e giudiziaria fra gli Stati membri dell'UE, le indagini finanziarie, la formazione del personale dei servizi di contrasto e la protezione degli informatori.

4.1.1. Cooperazione di polizia e giudiziaria

Nell'ambito della sua strategia 2010-2014, **Europol** si è impegnata a dare maggiore sostegno alle operazioni di contrasto, e a fungere da piattaforma centrale europea per le informazioni sulla criminalità e da centro europeo specializzato in materia di attività di contrasto. La Commissione esorta **Europol a intensificare il suo impegno nella lotta alla corruzione** in quanto fattore che facilita le attività della criminalità organizzata. Ciò dovrebbe includere l'elaborazione regolare di valutazioni delle minacce.

Dal 2004, il numero di casi di corruzione di cui si è occupato **Eurojust** sono leggermente aumentati. Sebbene nel 2010 si sia trattato solo del 2% del suo carico di lavoro totale, il numero crescente di Stati membri implicati indica tuttavia un bisogno sempre maggiore di cooperazione giudiziaria nei casi di corruzione aventi una dimensione transnazionale. La Commissione esorta **Eurojust a intensificare il lavoro svolto per facilitare gli scambi di informazioni** fra le autorità degli Stati membri sui casi di corruzione aventi implicazioni transfrontaliere.

---

[40] Cfr. la relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al GRECO, COM(2011) 307.

[41] Allegato III della Dichiarazione dei Capi di Stato del vertice G-20 di Seul, 11-12 novembre 2010.

Infine, dal 2008, la **rete europea di punti di contatto contro la corruzione (EACN)**[42] riunisce le autorità degli Stati membri responsabili della lotta contro la corruzione così come la Commissione, l'OLAF, Europol ed Eurojust. L'EACN è gestita dalla rete dei Partner europei contro la corruzione (EPAC), diretta dall'Austria. **La Commissione lavorerà con l'EACN per ottenere risultati più concreti**, accordare maggiore attenzione alle questioni operative rilevanti per gli inquirenti in casi di corruzione, e per definire più chiaramente i ruoli dell'EPAC e dell'EACN. La Commissione sta soppesando l'eventualità di presentare una proposta di modifica della decisione del Consiglio che istituisce l'EACN.

4.1.2. Indagini finanziarie e recupero dei beni

In quattro relazioni d'attuazione, la Commissione[43] ha indicato i ritardi registrati da molti Stati membri nell'adottare misure relative alla confisca dei proventi di reato. **Nel 2011 la Commissione proporrà una revisione del quadro giuridico dell'UE sulla confisca e il recupero dei beni** per consentire alle autorità giudiziarie degli Stati membri di procedere effettivamente alla confisca dei beni d'origine illecita o collegati ad attività criminali e di recuperarne pienamente i valori corrispondenti, anche nei casi di corruzione**.**

La terza direttiva anti-riciclaggio[44] include la corruzione fra i reati-base connessi al riciclaggio di denaro. Dalle valutazioni svolte dal Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione emerge che sono ben pochi i casi di corruzione transnazionale scoperti dai sistemi nazionali anti-riciclaggio. La Commissione sottolinea la necessità di una maggiore cooperazione fra le Unità di informazione finanziaria (UIF)[45], i servizi incaricati della lotta alla corruzione e gli organi di contrasto degli Stati membri. **Occorre che gli Stati membri garantiscano che le indagini finanziarie nei casi di corruzione siano svolte con efficacia e coerenza**, e che si tenga sempre conto di ogni potenziale legame con la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro. **Nel 2010 la Commissione adotterà una strategia** per rafforzare la qualità delle **indagini finanziarie** negli Stati membri e lo sviluppo delle informazioni finanziarie da scambiarsi fra autorità degli Stati membri, fra Stati membri e organismi europei, e a livello internazionale.

---

42 Decisione 2008/852/GAI del Consiglio (GU L 301 del 12.11.2008, pag. 38).

43 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio basata sull'articolo 8 della decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi (COM(2011) 176 definitivo); relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio ai sensi dell'articolo 22 della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (COM(2010) 428); relazione della Commissione a norma dell'articolo 6 della decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (COM(2007) 805 definitivo); relazione della Commissione a norma dell'articolo 14 della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (COM(2008) 885 definitivo).

44 Direttiva 2005/60/CE (GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15).

45 L'articolo 21, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo stabilisce che: "L'UIF è un'unità nazionale centrale. Essa è incaricata di ricevere (e nella misura consentita di richiedere), di analizzare e di comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano un possibile riciclaggio, un possibile finanziamento del terrorismo o che sono richieste dalle disposizioni legislative o regolamentari nazionali. Ad essa vengono fornite le risorse adeguate per espletare i propri compiti ".

4.1.3. Protezione degli informatori

L'effettiva protezione degli informatori dalle ritorsioni è un elemento fondamentale delle politiche anti-corruzione. Il quadro giuridico dell'UE in materia è diseguale, e crea difficoltà nel trattamento dei casi con dimensioni transnazionale. **La Commissione effettuerà una valutazione della protezione delle persone che segnalano reati finanziari, occupandosi anche della protezione degli informatori,** e delle relative questioni di protezione dei dati, come base per un'ulteriore azione a livello UE.

4.1.4. Formazione del personale dei servizi di contrasto

La Commissione sosterrà l'elaborazione di **programmi di formazione** mirati sulla corruzione destinati ai servizi di contrasto attraverso l'**Accademia europea di polizia (CEPOL)**. Tali programmi devono comprendere specifici aspetti del trattamento dei casi di corruzione con implicazioni transfrontaliere, ad esempio la raccolta e lo scambio di prove, e la correlazione con le indagini finanziarie e con le inchieste sulle attività della criminalità organizzata.

4.2. Appalti pubblici

Le spese pubbliche destinate a lavori, beni e servizi rappresentano circa il 19% del PIL dell'UE (2009). Quasi un quinto di questa spesa rientra nel campo d'applicazione delle direttive UE sugli appalti pubblici (cioè approssimativamente 420 miliardi di euro, pari al 3,6% del PIL dell'UE).

L'attuale quadro dell'UE relativo agli appalti pubblici[46] non include disposizioni specifiche in materia di prevenzione e sanzioni dei conflitti di interesse, e comprende solo poche norme specifiche per sanzionare favoritismi e corruzione.

Nel gennaio 2011 **la Commissione ha avviato una consultazione[47] sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici**, per esaminare la necessità, a livello dell'UE, di una definizione comune del conflitto di interesse e di eventuali garanzie contro tali situazioni, inclusi la pubblicazione degli appalti conclusi per aumentare la trasparenza, l'ampliamento dei motivi di esclusione e le misure di "autodisciplina". **Nel preparare una legislazione UE modernizzata in materia di appalti pubblici, la Commissione prenderà attentamente in considerazione tali questioni. In tale contesto, essa soppeserà anche l'eventuale proposta di una normativa sulle concessioni,** per creare migliori condizioni per un'equa e concorrenziale aggiudicazione di tali contratti riducendo così i rischi di corruzione.

4.3. Politica di coesione destinata a sostenere il potenziamento delle capacità amministrative

La politica di coesione dell'UE sostiene il rafforzamento delle capacità istituzionali degli Stati membri per renderne più efficaci le amministrazioni e i servizi pubblici. Le capacità amministrative e la buona *governance* figurano fra le principali priorità degli orientamenti strategici comunitari sulla coesione 2007-2013. Nel quadro di tali orientamenti è stato

---

46 Direttiva 2004/18/CE 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) e direttiva 2004/17/CE 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).

47 Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti, COM(2011) 15 definitivo.

stanziato un totale di 3,5 miliardi di euro, di cui 2 miliardi provenienti dal Fondo sociale europeo, per rafforzare le capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale. Il regolamento relativo al Fondo sociale europeo per il periodo 2007-2013 ha introdotto una specifica priorità per il rafforzamento delle capacità istituzionali nelle regioni e negli Stati membri meno sviluppati. Tale sostegno alle capacità istituzionali avrà effetti positivi sulla prevenzione della corruzione, rendendo le amministrazioni e i servizi pubblici più efficienti e trasparenti. Alcuni Stati membri hanno incluso nei loro programmi operativi misure di lotta contro la corruzione. **La Commissione intende continuare a sostenere il rafforzamento delle capacità istituzionali e di farne beneficiare tutti gli Stati membri e tutte le regioni**[48]
.

4.4. Principi contabili e revisioni contabili per le società dell'UE

L'uso degli *International Financial Reporting Standards* per i conti consolidati delle società quotate sui mercati finanziari dell'Unione europea[49] è diventato obbligatorio nel 2005. Le procedure di revisione contabile sono state armonizzate[50], con l'introduzione dell'obbligo di controllo esterno della qualità, di disposizioni riguardanti il controllo pubblico, i doveri e l'indipendenza dei revisori legali dei conti e l'applicazione di principi internazionali. Queste misure hanno accresciuto la credibilità, la qualità e la trasparenza dell'informativa finanziaria, riducendo i rischi di corruzione.

Nel 2010 la Commissione ha svolto delle consultazioni pubbliche sugli insegnamenti da trarre dalla crisi finanziaria ai fini della politica in materia di revisione contabile[51]. I risultati della consultazione aiuteranno la Commissione a decidere in merito a **future misure per garantire verifiche consolidate e sistemi di controllo nelle società dell'UE onde ridurre i rischi di prassi corrotte.** Tali misure potrebbero riguardare, ad esempio, la precisazione del ruolo dei revisori contabili, il governo societario e l'indipendenza delle imprese di revisione contabile, la vigilanza dei revisori, la creazione di un mercato unico per i servizi di revisione contabile e la semplificazione delle norme applicabili alle PMI.

4.5. Prevenzione e lotta contro la corruzione politica

Come hanno ripetutamente mostrato gli scandali politici, esistono talvolta relazioni complesse che legano i personaggi politici, le imprese private, i media, le associazioni di categoria e le fondazioni[52]. Questi legami sono mossi dai vantaggi reciproci che si ottengono nell'influenzare le più importanti decisioni politiche ed economiche, minando le istituzioni e le procedure democratiche e rendendo più difficoltosa l'individuazione delle prassi corrotte. Grazie allo slancio dato dal procedimento di monitoraggio del GRECO, in diversi Stati membri si delineano alcuni progressi nell'assetto giuridico e istituzionale del finanziamento

---

48 Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione, COM(2010) 642 definitivo.

49 Regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002 (GU L 243 dell'11.9.2002, pag. 1).

50 Direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio (GU L 157 del 9.6.2006, pag. 87).

51 Libro verde: "La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi", COM(2010) 561 definitivo.

52 Negli ultimi anni sono state ripetutamente formulate accuse di presunti legami fra politici e influenti proprietari di imprese o di media, in particolare per quanto riguarda il finanziamento delle campagne elettorali.

dei partiti politici. Purtroppo, l'applicazione delle norme sulla trasparenza e la vigilanza è ancora insufficiente in taluni Stati membri. **La Commissione esorta gli Stati membri, i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo a garantire maggiore trasparenza e a consentire un effettivo controllo del finanziamento dei partiti politici e di altri gruppi di interesse**. La Commissione è inoltre impegnata ad onorare il proprio obbligo di difendere gli interessi generali dell'Unione, conformemente agli obblighi sanciti dai trattati, dal proprio codice di condotta e da altre norme rilevanti.

I media svolgono un ruolo determinante nell'accrescere la trasparenza e la responsabilizzazione delle figure politiche e sono spesso un potente strumento di lotta contro la corruzione politica. **La Commissione esorta gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per un'effettiva attuazione del quadro giuridico esistente a garanzia dell'indipendenza e della libertà dei media, compreso il loro finanziamento**. Attraverso i suoi programmi vigenti, la Commissione sosterrà la formazione dei media per rafforzare la loro conoscenza di settori specifici rilevanti ai fini dell'individuazione della corruzione (ad es. il riciclaggio di denaro, il finanziamento dei partiti politici, il settore bancario, i mercati borsistici). La Commissione sostiene anche in altri modi le azioni di arginamento della corruzione politica, ad esempio finanziando iniziative della società civile[53].

4.6. Miglioramento delle statistiche

L'Unione europea non dispone attualmente di un sistema statistico uniforme che misuri la natura e l'entità della corruzione o l'efficacia delle misure contro tale fenomeno. Per dar seguito al Piano d'azione "Elaborazione di una coerente strategia globale per la misurazione della criminalità e della giustizia penale"[54], un nuovo Piano d'azione (2011-2015) è in fase di elaborazione. Come primo passo verso l'istituzione di un sistema statistico uniforme dell'UE sulla corruzione, **la Commissione creerà un sottogruppo di esperti in statistica**.

4.7. Integrità nell'ambiente sportivo

La corruzione nel settore sportivo è un problema di dimensioni transnazionali sempre più visibile, principalmente dovuto all'opacità dei trasferimenti e alle partite truccate. La Commissione analizzerà possibili soluzioni per affrontare più efficacemente il problema delle partite truccate[55], procedendo in primo luogo a uno studio sul modo in cui le legislazioni nazionali affrontano la corruzione nell'ambiente sportivo. Ciò può fornire le basi per altre azioni in quest'ambito, come l'eventuale fissazione di norme minime relative alla definizione di reato in questo settore.

4.8. Tutela dei fondi pubblici dell'UE contro la corruzione

Più di dieci anni fa, accuse di corruzione portarono alle dimissioni dell'intera Commissione e alla creazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (**OLAF**). Uno dei compiti principali dell'OLAF è condurre inchieste amministrative ai fini della lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale che pregiudichi gli interessi finanziari dell'UE[56].

---

53 Questo sostegno è previsto dal programma specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità".

54 COM(2006) 437 definitivo.

55 COM(2011) 12 definitivo.

56 L'OLAF riferisce annualmente in merito alle sue attività, si veda http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

Nel 2011 saranno promosse varie iniziative per intensificare la lotta contro la frode e la corruzione a scapito dei fondi pubblici dell'UE. La **comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale e le indagini amministrative**[57] espone le modalità con cui la Commissione intende salvaguardare il denaro dei contribuenti a livello dell'Unione dalle attività illecite, incluse le minacce legate alla corruzione all'interno e all'esterno delle istituzioni europee. La comunicazione indica le possibilità per migliorare il quadro penale e i mezzi procedurali a disposizione degli inquirenti e delle procure, così come possibili sviluppi istituzionali come la creazione di una Procura europea.

La **Commissione intende anche adottare una nuova strategia anti-frode** che rafforzi le politiche finanziarie dell'Unione per tutelarne meglio gli interessi finanziari. Tale strategia individuerà priorità e specifici settori d'attività per migliorare l'attuale quadro anti-frode della Commissione, ponendo l'accento sulla prevenzione.

A completamento di tali iniziative, la proposta della Commissione **di modifica del quadro giuridico dell'OLAF**[58] intende accrescere l'efficienza e la rapidità delle indagini di tale Ufficio, a rafforzare le garanzie procedurali, così come a rafforzare la cooperazione dell'OLAF con gli Stati membri e a migliorarne la *governance*.

5. MAGGIORE ATTENZIONE ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NELLE POLITICHE ESTERNE DELL'UE

5.1. Paesi candidati, potenziali candidati e paesi vicini

Il processo di ampliamento dell'Unione europea è stato un importante vettore di notevoli riforme anti-corruzione nei paesi candidati e potenziali candidati. Le ultime adesioni hanno avuto effetti considerevoli sul peso effettivo delle politiche anti-corruzione nell'Unione. Hanno inoltre mostrato che, al momento dell'adesione, era ancora molto difficile dimostrare **risultati nell'attuazione e nell'irreversibilità delle riforme anti-corruzione**. Inoltre, dopo l'adesione, è stato necessario continuare a monitorare l'impegno nella lotta contro questo fenomeno.

I quadri negoziali del 2005 per la Croazia e la Turchia hanno introdotto un apposito capitolo[59] su una serie di questioni relative allo Stato di diritto, fra cui la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione. Il rinnovato consenso sull'allargamento[60] ha ulteriormente accentuato l'importanza accordata alla questione dello Stato di diritto**.**

Consapevole che, senza una forte volontà politica, il fatto di investire fondi UE nel rafforzamento delle istituzioni non può, da solo, garantire la riuscita delle politiche anti-corruzione, la Commissione ha intensificato nel 2011 il **dialogo sullo Stato di diritto** con i paesi candidati e potenziali candidati. Tale dialogo rafforzato si basa sull'esperienza acquisita durante il processo di liberalizzazione dei visti. Le tabelle di marcia che fissavano i criteri a cui i paesi dovevano conformarsi per ottenere la liberalizzazione dei visti si sono rivelate un efficace strumento per motivare la riforma e inserirla fra le priorità. Lo scopo del dialogo sullo Stato di diritto è rafforzare questi criteri di riferimento a stadi più precoci del processo di

---

57 Comunicazione "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti", COM(2011) 293 definitivo.

58 COM(2011) 135 definitivo.

59 Capitolo 23.

60 Rinnovato consenso sull'allargamento approvato il 14-15 dicembre 2006.

pre-adesione. I pareri espressi dalla Commissione sulle domande di adesione all'Unione europea dell'Albania e del Montenegro contengono già raccomandazioni che dovrebbero essere soddisfatte prima dell'avvio dei negoziati. Il dialogo sarà accompagnato da **missioni annuali** effettuate con la partecipazione **di esperti** degli Stati membri dell'UE, che saranno così associati più strettamente a questo processo.

Sulla base di questi strumenti, **la Commissione continuerà ad accordare alta priorità al monitoraggio delle politiche anti-corruzione e procederà ad esami approfonditi fin dalle prime fasi dei preparativi all'adesione, allo scopo di assicurare garanzie sulla sostenibilità delle riforme**. La Commissione incoraggerà altresì uno stretto coordinamento fra i donatori internazionali per evitare sovrapposizioni e incanalare meglio le risorse investite.

Nell'ambito della **Politica europea di vicinato**, l'Alto Rappresentante e la Commissione promuoveranno il rafforzamento delle capacità di lotta alla corruzione nei paesi vicini come un aspetto centrale del sostegno apportato[61]. Questo è particolarmente importante visti i recenti eventi in Nord Africa, dove le insurrezioni contro i regimi sono state dettate, fra l'altro, dalla volontà di sradicare la cultura della corruzione in questi paesi.

5.2. Politiche di cooperazione e sviluppo

Il sostegno per il rafforzamento della **buona governance** e della democratizzazione concesso dall'Unione europea come parte della sua politica di cooperazione e sviluppo riguarda anche le politiche anti-corruzione[62]. La Commissione segue in questo contesto un approccio basato sul partenariato, che implica un dialogo con i governi dei paesi partner e la società civile, gli Stati membri dell'UE e altri donatori. Pur riconoscendo che un sostegno esterno privo di volontà politica a livello interno ha poche possibilità di produrre risultati, la Commissione ritiene che gli approcci di incentivazione possano dare i loro frutti[63]. La Commissione intende intensificare il dialogo con i paesi partner sulla lotta anti-frode e anti-corruzione così come il proprio sostegno al rafforzamento delle capacità, per portare all'adozione di strategie nazionali di lotta contro la corruzione in tutte le sue forme. Durante il periodo di programmazione e nel corso di tutto il processo d'attuazione, sarà accordata particolare attenzione a tali strategie e alla loro effettiva attuazione.

In linea con tale obiettivo, la Commissione promuoverà un **maggior ricorso al principio di condizionalità nel** settore dello sviluppo, insistendo sul rispetto delle norme internazionali minime di lotta alla corruzione quali stabilite nell'UNCAC e in altre Convenzioni internazionali e regionali di cui questi paesi sono Parte. Nello stesso spirito, la Commissione richiederà un **più rigoroso ricorso alle disposizioni anti-corruzione già esistenti nelle basi giuridiche per la cooperazione con i paesi partner**, procedendo a specifiche consultazioni in risposta a casi di corruzione gravi, e applicando sanzioni in caso di non adozione di misure adeguate.

---

61 Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento, COM(2011) 303.

62 Comunicazione su governance e sviluppo, COM(2003) 615 definitivo, e comunicazione "La governance nell'ambito del 'Consenso europeo sulla politica di sviluppo Verso un approccio armonizzato in seno all'Unione europea", COM (2006) 421 definitivo.

63 Ad es. l'iniziativa "Governance" per i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, nella forma di una "quota di incentivazione" di 2,7 miliardi di euro per incoraggiare la volontà politica di riforma.

La Commissione ha infine stabilito, e continuerà a sostenere, quadri globali volti a instaurare sistemi trasparenti per l'estrazione e la commercializzazione delle risorse naturali e delle materie prime, come la comunicazione sull'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale [64] e l' "Iniziativa trasparenza delle industrie estrattive".

5.3. Politica commerciale

La politica commerciale dell'UE contribuisce a spingere i paesi terzi a rispettare, fra l'altro, i diritti umani e il buon governo attraverso relazioni commerciali bilaterali e strumenti quali il sistema delle preferenze generalizzate. La Commissione ha recentemente proposto un rimodellamento di tale sistema delle preferenze generalizzate,[65] che rafforzi gli incentivi al rispetto delle norme di buon governo attraverso l'adesione alle principali Convenzioni internazionali, come l'UNCAC, e la loro attuazione.

La Commissione continuerà a raccomandare l'inclusione, negli accordi di libero scambio, di specifiche disposizioni sulla trasparenza degli appalti pubblici internazionali e, nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, l'estensione, ad altri Parti contraenti dell'OMC, dell'Accordo sugli appalti pubblici, che contiene disposizioni volte ad accrescere la trasparenza degli appalti internazionali per limitare i rischi di corruzione.

6. CONCLUSIONE

La corruzione continua ad essere un motivo di preoccupazione sia nell'Unione europea che a livello mondiale. Nonostante la sua natura e la sua entità varino, essa esiste in tutti gli Stati membri, causa gravi danni economici e sociali e mina la democrazia.

Esistono strumenti internazionali e una legislazione dell'UE in materia di lotta contro la corruzione, ma la loro **attuazione resta insufficiente**. La Commissione esorta gli Stati membri dell'Unione a garantire che tutti gli strumenti giuridici rilevanti siano pienamente recepiti negli ordinamenti nazionali e, cosa fondamentale, che sia dato loro **effettivo seguito ed effettiva *applicazione***, attraverso l'accertamento e il perseguimento dei reati di corruzione, insieme all'adozione di disposizioni di diritto penale e la sistematica applicazione di sanzioni dissuasive e del recupero dei beni.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario un più fermo impegno politico da parte di tutti i responsabili del processo decisionale dell'Unione europea. Dai meccanismi esistenti di monitoraggio e di valutazione non è finora scaturito l'impulso necessario. **È necessaria quindi un'azione a livello dell'UE per rafforzare la volontà politica di tutti gli Stati membri di affrontare energicamente il problema della corruzione**.

A tal fine la Commissione introdurrà la **Relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione** per valutare periodicamente, a decorrere dal 2013, l'impegno degli Stati membri in questo settore. Parallelamente, occorre che l'UE negozi la sua partecipazione al Gruppo degli Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO).

L'Unione europea deve inoltre continuare, come parte di un approccio globale, a **combattere la corruzione servendosi di tutte le sue politiche rilevanti - sia interne che esterne**. La

---

64 Comunicazione sull'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale – Proposta di un piano d'azione dell'Unione europea, COM(2003) 251 definitivo.

65 COM(2011) 241 definitivo.

corruzione dovrebbe essere maggiormente presa in considerazione nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia, delle norme europee modernizzate sulla confisca dei proventi dei reato, nella revisione della legislazione dell'UE sugli appalti pubblici, in migliori statistiche europee sulla criminalità, in una rafforzata politica anti-frode per tutelare gli interessi finanziari dell'UE, nel processo di allargamento dell'Unione europea, e in un maggiore ricorso al principio di condizionalità nelle politiche dell'UE di cooperazione e sviluppo. Al tempo stesso occorre sviluppare ancora, col sostegno della Commissione, il **dialogo pubblico-privato** a livello UE sul modo in cui prevenire la corruzione nelle imprese private.

Realisticamente, queste iniziative non sradicheranno la corruzione all'interno o all'esterno dell'UE. Nel complesso, tuttavia, contribuiranno a ridurre il problema, a vantaggio di tutti.