



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 5 febbraio 2014  
(OR. en)**

**6113/14  
ADD 13**

**JAI 61  
GENVAL 6**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 febbraio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 38 final Annex 13
Oggetto:	ALLEGATO su CIPRO della RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 13.

---

All.: COM(2014) 38 final Annex 13



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 13

**ALLEGATO**

**su CIPRO**

*della*

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

**Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione**

# CIPRO

## 1. INTRODUZIONE — CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

### *Quadro anticorruzione*

**Approccio strategico.** Cipro ha istituito l'organismo di coordinamento contro la corruzione nel 2003 dietro raccomandazione del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)<sup>1</sup>. L'organismo ha il compito di sviluppare una strategia anticorruzione a tutt'oggi inesistente. Le sue mansioni consistono nell'esaminare le misure in vigore contro la corruzione e nel proporre altre se del caso, alla luce di norme internazionali e della situazione a Cipro. L'organismo ha anche il compito di sensibilizzare l'opinione pubblica sui rischi di corruzione, nonché di promuovere la cooperazione tra autorità pubbliche e settore privato. Tuttavia, esso non dispone di personale a tempo pieno.

**Quadro giuridico.** In seguito ad alcune raccomandazioni del GRECO, Cipro ha intrapreso misure volte ad armonizzare le disposizioni in materia di corruzione in tutto il codice penale e le leggi più recenti che ratificano la Convenzione penale dell'OCSE sulla corruzione<sup>2</sup>. È stata così migliorata la coerenza delle sanzioni pecuniarie comminate per i reati di corruzione<sup>3</sup>. Pur riconoscendo tali miglioramenti, il GRECO ha raccomandato l'adozione di ulteriori misure intese a migliorare la coerenza e la certezza del diritto, eliminando le discrepanze concernenti le incriminazioni e gli elementi probatori. Esso ha altresì richiesto ulteriori sforzi per applicare in pratica le leggi di ratifica della convenzione penale sulla corruzione, non ancora invocate in un caso penale di corruzione. Cipro ha abolito il requisito della doppia incriminazione relativamente ai reati di corruzione e traffico di influenze perpetrati all'estero, e ha stabilito la competenza giurisdizionale sui reati di corruzione commessi all'estero da funzionari pubblici nazionali aventi cittadinanza straniera<sup>4</sup>. La mancanza di applicazione nella pratica ha limitato l'effetto dissuasivo di disposizioni legislative contro il nepotismo. Per i reati di corruzione non si applica alcun termine di prescrizione.

**Quadro istituzionale.** La commissione indipendente preposta alle indagini sulle denunce contro la polizia (IAIAC) può eseguire indagini sulle accuse di corruzione tra le forze di polizia. Nominata dal presidente, la commissione per il servizio pubblico ha il compito di imporre sanzioni disciplinari ai dipendenti pubblici ma non dispone di poteri investigativi. Il commissario competente in materia di amministrazione (difensore civico) è attivo dal 1991.

### *Sondaggi di opinione*

**Sondaggi sulla percezione.** Il 57% dei cittadini intervistati da Eurobarometro 2013 ha sostenuto che la corruzione incide sulla loro vita quotidiana (contro una media UE del 26%) e il 78% di essi ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante (contro una media UE del 76%)<sup>5</sup>. Inoltre, il 92% afferma che corruzione e raccomandazioni sono spesso il modo più

---

<sup>1</sup> Presieduto dal viceprocuratore generale, l'organismo comprende i rappresentanti del ministero della Giustizia e dell'ordine pubblico, la polizia, il revisore generale e i presidenti delle commissioni parlamentari sulle questioni giuridiche e sulle istituzioni e i valori, nonché i presidenti dell'Ordine degli avvocati e dell'Istituto dei revisori contabili.

<sup>2</sup> Leggi nn. 23(III)/2000 e 22(III)/2006.

<sup>3</sup> La sanzione massima è salita da 17 000 EUR a 100 000 EUR.

<sup>4</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)24\\_Cyprus\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)24_Cyprus_EN.pdf).

<sup>5</sup> Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

semplice per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 73%), mentre il 12% dichiara che le misure governative contro la corruzione sono efficaci (contro una media UE del 23%) e il 14% ritiene che tali misure siano applicate in modo imparziale (contro una media UE del 33%). L'83% dei ciprioti (la percentuale più alta nell'UE) asserisce che l'unico modo per riuscire negli affari è avere conoscenze politiche e il 90% sostiene che la presenza di legami troppo forti tra affari e politica è causa di corruzione (anche in questo caso la percentuale più alta nell'UE)<sup>6</sup>.

**Esperienza della corruzione.** Secondo lo speciale Eurobarometro del 2013, il 3% degli intervistati è stato oggetto di richieste di tangenti (o ha percepito tale aspettativa) per servizi ottenuti negli ultimi 12 mesi (contro una media UE del 4%)<sup>7</sup>. Il 12% degli intervistati afferma di aver vissuto o assistito a un caso di corruzione negli ultimi 12 mesi (contro una media UE dell'8%) e l'87% non ha segnalato il caso (contro una media UE del 74%)<sup>8</sup>.

**Il parere delle imprese.** L'85% degli imprenditori ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale a Cipro (contro una media UE del 73%)<sup>9</sup>, mentre il 64% di essi afferma che la corruzione è un problema per la loro impresa (contro una media UE del 43%)<sup>10</sup>.

## **Contesto**

**Contesto economico.** Nell'ambito di un accordo di salvataggio raggiunto con la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale, Cipro si è impegnata a rafforzare la vigilanza bancaria e il quadro normativo, nonché ad accrescere la trasparenza delle informazioni finanziarie. Cipro si è anche impegnata a rafforzare il quadro contro il riciclaggio di denaro sporco sulla base di un controllo indipendente della sua attuazione presso enti creditizi. Impegni specifici includono lo scambio internazionale di informazioni finanziarie senza un provvedimento giudiziario, la garanzia che tutti gli amministratori fiduciari di trust rientranti nel diritto cipriota siano regolamentati o registrati, nonché l'abilitazione delle autorità competenti a ottenere informazioni tempestive e accurate sulla titolarità effettiva di persone giuridiche registrate a Cipro<sup>11</sup>. Il governo ha anche nominato una commissione per indagare sulle cause della crisi finanziaria. Composta da ex magistrati autorevoli, la commissione è stata incaricata di indagare sulle denunce secondo cui le banche avevano cancellato i prestiti ottenuti da debitori con conoscenze politiche e che altri soggetti avevano beneficiato di informazioni interne prima dell'imposizione di controlli sui capitali<sup>12</sup>. Nel 2012 l'economia sommersa rappresentava il 26% del PIL<sup>13</sup>.

**Settore privato.** Cipro ha recepito correttamente la maggior parte delle disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI concernenti la definizione di corruzione attiva e passiva nel

<sup>6</sup> Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

<sup>7</sup> Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

<sup>8</sup> Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

<sup>9</sup> Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

<sup>10</sup> Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

<sup>11</sup> *Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding* (Lettera d'intenti, memorandum sulle politiche economiche e finanziarie e memorandum tecnico d'intesa), 29 aprile 2013, <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/cyp/042913.pdf>

<sup>12</sup> La commissione ha pubblicato la sua relazione nel settembre 2013. Il procuratore generale ha istituito un'unità investigativa allo scopo di valutare l'eventuale presenza nella relazione di questioni inerenti al diritto civile o penale da sottoporre a procedimento giudiziario.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

settore privato, nonché le sanzioni applicabili a persone fisiche e giuridiche<sup>14</sup>. La legislazione prevede sia la responsabilità amministrativa, sia quella penale di persone giuridiche per reati connessi alla corruzione<sup>15</sup>. Nell'indice di competitività globale 2013 (*Global Competitiveness Index*) Cipro si colloca al 58° posto su 148 paesi<sup>16</sup>.

**Accesso alle informazioni.** Diverse leggi mirano a tutelare il diritto alle informazioni detenute da istituzioni pubbliche, molte delle quali hanno sviluppato procedure pertinenti<sup>17</sup>. Tuttavia, Cipro non dispone di una legislazione generale sull'accesso alle informazioni, malgrado una raccomandazione del GRECO sull'integrazione delle disposizioni costituzionali con una legge che disciplini gli aspetti pratici<sup>18</sup>. Per avere accesso a documenti governativi è necessaria l'autorizzazione di un ministro<sup>19</sup>. Le audizioni parlamentari sulla libertà d'informazione hanno indicato un'assenza di risorse per rispondere alle richieste giuridiche d'informazione<sup>20</sup>. Da un test realizzato nel 2010 è emerso che le agenzie pubbliche hanno fornito una risposta completa nell'8% dei casi su un totale di 220 richieste d'informazione ricevute, mentre nel 73% dei casi non hanno prodotto alcuna risposta<sup>21</sup>. Generalmente, i siti Internet di enti governativi non contengono informazioni aggiornate sui bilanci o sui contratti di appalto firmati.

**Segnalazione degli illeciti (whistleblowing).** I funzionari pubblici hanno l'obbligo di segnalare per iscritto alle proprie autorità di vigilanza casi di corruzione con relativi elementi di prova<sup>22</sup>. Il nuovo codice etico per i funzionari pubblici, pubblicato nel giugno 2013, obbliga detti funzionari a segnalare (non necessariamente per iscritto) alle loro autorità di vigilanza ogni atto di corruzione di cui sono a conoscenza. La legge sul lavoro richiede motivi oggettivi per il licenziamento dei funzionari e la legge sulla pubblica amministrazione prevede la reclusione o una sanzione pecuniaria per coloro che impongono una pena ingiustificata in capo a un informatore per la segnalazione di atti di corruzione<sup>23</sup>. Tuttavia, la disposizione non contempla la protezione dopo la segnalazione, né i casi in cui le autorità di vigilanza non sorvegliano o costituiscano parte integrante del problema. In seguito a un'esplosione del 2011 presso una base navale, gli alti funzionari ciprioti hanno richiesto una nuova legge per proteggere gli informatori che segnalano fenomeni di abuso di potere o altri comportamenti illeciti nel settore pubblico e privato<sup>24</sup>.

**Trasparenza delle attività di lobbismo.** La normativa di Cipro non regola il lobbismo: non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi, né quello di segnalarne i contatti con i funzionari pubblici.

## 2. PRINCIPALI ASPETTI

---

<sup>14</sup> COM(2011) 309 definitivo, Bruxelles, 6.6.2011; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&qid=1396886563532&from=IT>.

<sup>15</sup> Legge di ratifica L. 25(III)/2008.

<sup>16</sup> [http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR\\_Rankings\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf).

<sup>17</sup> La legge sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (L. 119(I)/2004) obbliga le autorità pubbliche a rendere disponibili le informazioni sull'ambiente; la legge sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (L. 132(I)/2006) prevede norme concernenti il riutilizzo di informazioni detenute da enti pubblici; la legge sull'archivio di Stato (L. 208/1991) prevede l'accesso pubblico agli atti detenuti dall'archivio di Stato e da tutti gli enti che forniscono atti pubblici.

<sup>18</sup> *Second Evaluation Round* (secondo ciclo di valutazione) del GRECO, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)1\\_Cyprus\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)1_Cyprus_EN.pdf).

<sup>19</sup> Legge sull'archivio di Stato, articolo 8, paragrafo 1.

<sup>20</sup> Audizioni parlamentari sulla libertà d'informazione, maggio 2009.

<sup>21</sup> [http://www.accessinfo.cyprus.eu/images/access-info/final\\_report/Draft\\_Report\\_and\\_Recommendations\\_for\\_Consultation\\_24\\_Feb\\_2011\\_web.pdf](http://www.accessinfo.cyprus.eu/images/access-info/final_report/Draft_Report_and_Recommendations_for_Consultation_24_Feb_2011_web.pdf).

<sup>22</sup> Articolo 69A della legge sulla pubblica amministrazione.

<sup>23</sup> Legge n. 7(III)/2004, punto 9.

<sup>24</sup> Osservazioni del commissario di Cipro per l'ambiente, luglio 2011.

## ***Conflitto d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale***

Una legge sull'arricchimento illecito dei funzionari pubblici, risalente ai primi anni della Repubblica, ha stabilito il reato di acquisizione illecita di beni da parte di ministri, parlamentari, sindaci e altri alti funzionari<sup>25</sup>. Modificata nel 2004 e nel 2008, la legge prevede la confisca di beni acquisiti in violazione delle sue disposizioni<sup>26</sup>. Non è stato segnalato alcun caso di applicazione di questa legge.

Attualmente non esiste una normativa che obblighi i politici o i funzionari di alto livello a dichiarare la propria situazione patrimoniale. Una legge adottata a tal fine non è entrata in vigore a causa del suo contrasto con le disposizioni costituzionali sulla vita privata<sup>27</sup>. Il GRECO ha espresso l'auspicio di trovare una soluzione intesa a conciliare le considerazioni costituzionali con la necessità di trasparenza in materia di patrimonio dei funzionari di alto livello<sup>28</sup>.

Il difensore civico (Ombudsman) ha redatto un codice di condotta per i dipendenti pubblici, approvato poi dal Consiglio dei ministri<sup>29</sup>, secondo il quale detti dipendenti dovrebbero comportarsi in modo corretto, onesto, indipendente, competente, integro e professionale nei confronti dei colleghi e del pubblico. I dipendenti pubblici sono anche tenuti a segnalare potenziali conflitti d'interessi. L'Accademia dei dipendenti pubblici organizzerà corsi di formazione sul nuovo codice. La relazione Poliviou, commissionata dal governo dopo l'esplosione presso una base navale avvenuta nel luglio 2011, ha raccomandato, tra l'altro, di esortare i dipendenti pubblici a perseguire l'interesse pubblico anziché gli interessi personali o di appartenenza politica<sup>30</sup>.

Una legge del 2007 disciplina i casi in cui i funzionari passano dal settore pubblico a quello privato. Una commissione specializzata indipendente, composta da membri provenienti dall'ufficio del procuratore generale, decide se autorizzare tali trasferimenti o vietare l'attività del settore pertinente per un periodo massimo di due anni. La mancata richiesta di autorizzazione o il mancato rispetto di questo divieto costituiscono un reato<sup>31</sup>. Tuttavia, esistono pochi atti pubblici attestanti la misura dell'applicazione pratica di tali disposizioni. Sono state sollevate alcune questioni circa le consulenze avviate da alti funzionari pubblici in pensione e l'attribuzione di incarichi bancari a ex ministri delle finanze senza un "periodo di riflessione".

Una legge del 2008 stabilisce che alcune posizioni, tra cui quella di parlamentare, sono incompatibili con l'esercizio di attività specifiche<sup>32</sup>. Detta legge stabilisce le procedure da seguire in caso di incompatibilità rilevata prima o dopo l'entrata in carica di una persona e in caso di mancata dichiarazione di incompatibilità, nonché le conseguenze di tale incompatibilità sulle azioni intraprese in tale ambito. Le sanzioni connesse a false

<sup>25</sup> Legge n. 65/1965.

<sup>26</sup> [http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2008\\_1\\_62.pdf](http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2008_1_62.pdf).

<sup>27</sup> Decisione n. 2/99 della Corte suprema del 12 maggio 2000. [http://www.cylaw.org/cgi-bin/open.pl?file=apofaseis/aad/meros\\_3/2000/3-200005-anaf2-99.htm&qstring=avwtato](http://www.cylaw.org/cgi-bin/open.pl?file=apofaseis/aad/meros_3/2000/3-200005-anaf2-99.htm&qstring=avwtato).

<sup>28</sup> GRECO Compliance Report on Cyprus (First Evaluation Round) [Relazione di conformità del GRECO su Cipro (primo ciclo di valutazione)] (12 dicembre 2003)

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1%282003%2913\\_Cyprus\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1%282003%2913_Cyprus_EN.pdf).

<sup>29</sup> *Difensore civico*. (2013) Οδηγός Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας Δημοσίων Υπαλλήλων.

[http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/Ombudsman.nsf/All/0BEF79D468209AF4C2257B7B004287DE/\\$file/οδηγός%20συμπεριφοράς%20και%20δεοντολογίας.pdf?OpenElement](http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/Ombudsman.nsf/All/0BEF79D468209AF4C2257B7B004287DE/$file/οδηγός%20συμπεριφοράς%20και%20δεοντολογίας.pdf?OpenElement).

<sup>30</sup> Raccomandazione n. 12, pagg. 584-588.

<sup>31</sup> Legge n. 114(I)/2007.

<sup>32</sup> Legge n. 7(I)/2008.

dichiarazioni comportano una pena pecuniaria massima di 1 700 EUR e/o un periodo di reclusione di un anno.

Dopo le illazioni secondo cui nel 2009 un ministro avrebbe cercato di influenzare nomine e promozioni, il procuratore generale ha messo in stato di accusa due alti funzionari ma non il ministro stesso. Nel 2012 i due funzionari sono risultati colpevoli di favoritismi e hanno ricevuto una sanzione. Gli importi delle pene pecuniarie hanno sollevato interrogativi quanto all'effetto dissuasivo delle sanzioni comminate nel caso in parola<sup>33</sup>.

A Cipro si registra una crescente consapevolezza della necessità di trasparenza per quanto riguarda il patrimonio di funzionari di alto livello e personalità politiche. Per la prima volta, tre candidati alla carica presidenziale hanno pubblicato volontariamente elenchi di beni e prestiti prima delle elezioni presidenziali di febbraio 2013. Dopo le elezioni, il presidente ha inoltre chiesto ai ministri di dichiarare la loro situazione patrimoniale e di firmare un codice di condotta. Le dichiarazioni dei ministri sono state pubblicate nel luglio 2013. Questa tendenza positiva potrebbe essere rafforzata mediante un meccanismo ufficiale di dichiarazione della situazione patrimoniale corredato di i mezzi di verifica delle dichiarazioni e seguito da sanzioni dissuasive in caso di non conformità.

La commissione parlamentare "Affari giuridici" sta valutando un progetto di modifica dell'articolo 15 della Costituzione per consentire la dichiarazione della situazione patrimoniale per ragioni di trasparenza della vita pubblica e prevenzione della corruzione. Tale modifica spianerebbe la strada a ulteriori proposte di modifiche legislative per rafforzare il quadro sulla dichiarazione della situazione patrimoniale del presidente, dei ministri e dei parlamentari<sup>34</sup>, nonché di altri funzionari pubblici<sup>35</sup>.

Per i parlamentari non è previsto né un codice di condotta, né una procedura disciplinare. La commissione "Etica" del parlamento esamina le proposte legislative pertinenti ma non ha alcuna competenza sulle questioni di integrità individuale<sup>36</sup>. Il regolamento del Parlamento obbliga i parlamentari a dichiarare gli interessi personali connessi con progetti di legge oggetto di discussione all'inizio di una riunione o nel momento in cui tali interessi divengono evidenti.

### ***Finanziamento dei partiti politici***

Nel dicembre 2012 è entrata in vigore la legge sul finanziamento dei partiti politici<sup>37</sup>, che risponde a una serie di proposte avanzate dal GRECO. La legge mira a garantire una maggiore responsabilità e a fornire norme unificate per la contabilità dei partiti politici e per le revisioni dei loro bilanci, prendendo in esame non solo il reddito e le spese, ma anche il patrimonio e i debiti. La legislazione riguarda partiti politici ed enti associati, comprese società affiliate come club giovanili e associazioni studentesche.

---

<sup>33</sup> 1 000 EUR e 2 000 EUR rispettivamente.

<sup>34</sup> Legge n. 49(I)/2004.

<sup>35</sup> Legge n. 50(I)/2004.

<sup>36</sup> La denominazione ufficiale del comitato etico del parlamento è comitato sulle istituzioni, i meriti e il commissario per la pubblica amministrazione.

<sup>37</sup> Legge sul finanziamento dei partiti politici AR 4371, 17.12.2012, n. 175(I)/2012  
[http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2012\\_1\\_175.pdf](http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2012_1_175.pdf)

Pur rappresentando un notevole passo avanti, l'adozione della legge del 2012 non è ancora sufficiente per garantire la trasparenza e la responsabilità necessarie<sup>38</sup>. Restano ancora scoperti tre ambiti poiché la legge riguarda i partiti ma non i singoli candidati, non contiene disposizioni distinte per il controllo dei finanziamenti delle campagne elettorali o di singole donazioni superiori a una determinata soglia e non prevede la pubblicazione completa e tempestiva dei bilanci del partito.

Ai sensi della legge del 2012, i partiti devono sottoporre i bilanci annui completi a una revisione indipendente. Le entrate e le spese elettorali sono contenute in questi bilanci annui ma non vi è alcun obbligo di contabilizzare separatamente queste somme, come aveva invece suggerito il GRECO, per garantire la trasparenza delle suddette entrate e spese<sup>39</sup>. Inoltre, non sussistono norme sulle entrate e le spese elettorali dei singoli candidati. La legge in questione stabilisce le soglie delle donazioni, ma il livello di tali soglie — 1 000 EUR all'anno per le donazioni anonime e 50 000 EUR all'anno per le donazioni di soggetti e imprese identificati — è alquanto elevato<sup>40</sup>. Il GRECO ha anche espresso preoccupazioni sull'assenza di obblighi di dichiarazione. La legge del 2012 obbliga i partiti politici e i loro affiliati a pubblicare la somma di tutte le donazioni anonime ricevute nel corso dell'anno ma non prevede la pubblicazione di informazioni su altre donazioni. Pertanto, non vi è alcun obbligo di rivelare l'identità dei donatori o l'importo delle donazioni ricevute da soggetti e imprese identificati. Le aziende statali possono sponsorizzare eventi di partiti politici (o eventi organizzati da entità collegate, come associazioni o fondazioni) fino a un importo massimo di 20 000 all'anno<sup>41</sup>.

Cipro non si è ancora conformato alla raccomandazione del GRECO di istituire un meccanismo di vigilanza indipendente relativamente alle entrate e alle spese dei candidati alle elezioni. La commissione parlamentare "Affari interni" dovrà considerare la questione<sup>42</sup>. Il 9% degli intervistati ciprioti di Eurobarometro 2013 ritiene che il finanziamento dei partiti politici sia sufficientemente trasparente e controllato (contro una media UE del 22%)<sup>43</sup>. Un ambito di particolare preoccupazione è costituito dalla pratica della cancellazione dei prestiti come forma di sostegno finanziario offerto ai partiti politici.

### ***Approccio strategico globale alla corruzione***

Istituito nel 2003, l'organismo di coordinamento contro la corruzione ha il compito di sviluppare una strategia anticorruzione (a tutt'oggi inesistente), valutare costantemente la legislazione e proporre nuove iniziative. Tuttavia, esso non ha assolto questo mandato. Non vi è alcuna istituzione che coordini le attività di prevenzione e di lotta alla corruzione o che dia seguito ai risultati e alle raccomandazioni della Corte dei conti per una gestione più efficace della spesa pubblica. Un esempio di queste raccomandazioni riguarda la pianificazione urbanistica

<sup>38</sup> *Third Evaluation Round, Compliance Report on Cyprus*, (Terzo ciclo di valutazione, relazione di conformità su Cipro) del GRECO, RC-III (2012) 24E.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2924\\_Cyprus\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2924_Cyprus_EN.pdf).

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> I limiti di accettazione ammessi per le donazioni rappresentano un incremento di importi precedenti che oltrepassavano di gran lunga i livelli di soglia accettati dal GRECO per altri Stati membri (*'much beyond the threshold levels that GRECO has accepted in respect of other member states'*). GRECO, *Evaluation Report on Cyprus on Transparency of Party Funding* (Relazione di valutazione del GRECO su Cipro concernente la trasparenza del finanziamento dei partiti), 2011 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%299\\_Cyprus\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%299_Cyprus_Two_EN.pdf).

<sup>41</sup> Legge sui partiti politici, articolo 5, punto 3.

<sup>42</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2924\\_Cyprus\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2924_Cyprus_EN.pdf).

<sup>43</sup> Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.



presso la guardia nazionale che aveva costruito magazzini a costi elevati destinandoli a un uso diverso poco dopo il loro completamento<sup>44</sup>. In un altro caso, la Corte dei conti ha rilevato gravi carenze e lacune in materia di controllo e monitoraggio dei finanziamenti degli enti locali ai progetti urbani<sup>45</sup>. Come suggerito da Transparency International, dovrebbe esservi un'istituzione indipendente, dotata di un proprio bilancio, totalmente dedicata alla prevenzione, individuazione e investigazione della corruzione<sup>46</sup>. Un approccio più strategico potrebbe basarsi su un'analisi dei rischi di corruzione come ad esempio quelli derivanti dalle decisioni dei consiglieri comunali sulla lottizzazione di un terreno per uso agricolo, industriale o domestico.

Attualmente la pubblica amministrazione non esegue valutazioni del rischio di corruzione. Nel 2013 il governo ha nominato un commissario con il compito di sorvegliare i progetti finalizzati a rafforzare la responsabilità e la trasparenza del settore pubblico attraverso la semplificazione delle procedure, l'introduzione della mobilità del personale all'interno dei servizi e l'inserimento più rapido dell'e-government – ovvero misure in grado di contribuire a prevenire la corruzione<sup>47</sup>.

La commissione per il servizio pubblico, i cui membri sono nominati dal presidente con un mandato di sei anni, supervisiona la nomina e la promozione dei dipendenti pubblici<sup>48</sup>. Essa può imporre ai dipendenti pubblici sanzioni disciplinari che variano da una pena pecuniaria al pensionamento obbligatorio. Tuttavia, la commissione non esercita poteri investigativi. Essa può agire di propria iniziativa solo su fascicoli trasmessi da altre istituzioni. Le decisioni si basano sulle prove contenute in detti fascicoli. La commissione per il servizio pubblico ha segnalato quattordici casi disciplinari nel 2012, quattro nel 2011, cinque nel 2010 e undici nel 2009. Dei dieci dipendenti pubblici soggetti a provvedimenti disciplinari nel 2012, sette hanno ricevuto un richiamo e tre una pena pecuniaria compresa tra 1 000 e 2 000 EUR<sup>49</sup>.

La commissione indipendente preposta alle indagini sulle denunce contro la polizia (IAIAC) può eseguire indagini sulle accuse di corruzione tra le forze di polizia. Nominata dal consiglio ministeriale con un mandato di cinque anni, l'IAIAC può svolgere indagini penali, designando se del caso altri investigatori o esperti. Nel 2010, su 137 denunce trattate dalla commissione, solo una concerneva la corruzione. Spetta al procuratore generale decidere se avviare un procedimento penale. Se si ritiene che la questione non abbia carattere penale, il capo della polizia, insieme al dipartimento per gli standard professionali (facente capo alle forze di polizia) stabilisce se avviare o meno un provvedimento disciplinare. Stando a una relazione IAIAC del 2010, la polizia avrebbe rifiutato di seguire le raccomandazioni IAIAC richiamandosi alla propria indagine parallela effettuata dal dipartimento per gli standard professionali<sup>50</sup>.

## ***Appalti pubblici***

---

<sup>44</sup> Relazione annuale 2011 della Corte dei conti della Repubblica di Cipro, <http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/All/BC38CBA65D3FC0A1C2257AD0002B2758?OpenDocument>.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> [http://www.transparencycyprus.org/el/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/TIC\\_Suggestions\\_Anticorruption-Measures\\_english\\_March-13.pdf](http://www.transparencycyprus.org/el/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/TIC_Suggestions_Anticorruption-Measures_english_March-13.pdf).

<sup>47</sup> *Cyprus National Reform Programme* (Programma di riforma nazionale di Cipro), maggio 2013, pag. 5, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013\\_cyprus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_cyprus_en.pdf).

<sup>48</sup> Articolo 124 della Costituzione. Articolo 4 della legge sul servizio pubblico.

<sup>49</sup> [http://www.psc.gov.cy/psc/psc.nsf/All/D2EBEE16A706E7F9C2257BDA0037CE9D/\\$file/Etisia%20Ekthesi%202012.pdf?OpenElement](http://www.psc.gov.cy/psc/psc.nsf/All/D2EBEE16A706E7F9C2257BDA0037CE9D/$file/Etisia%20Ekthesi%202012.pdf?OpenElement) pagg. 19 e 28.

<sup>50</sup> Commissione indipendente preposta alle indagini sulle denunce contro la polizia [http://www.iaiacap.gov.cy/iaiacap/iaiacap.nsf/All/8B928C6733FDC232C225794A003E89AA/\\$file/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%91%CE%A1%CE%A7%CE%97%CE%A3%202010.pdf?OpenElement](http://www.iaiacap.gov.cy/iaiacap/iaiacap.nsf/All/8B928C6733FDC232C225794A003E89AA/$file/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%91%CE%A1%CE%A7%CE%97%CE%A3%202010.pdf?OpenElement).

I contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentano il 10,5% del PIL di Cipro<sup>51</sup>. Il valore delle gare d'appalto pubblicate nella Gazzetta ufficiale in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi è stata pari al 56,6 % nel 2007 e al 49,1% nel 2010.

### ***Buona prassi: norme sugli appalti pubblici***

*Una legge specifica disciplina i conflitti d'interessi per i dipendenti pubblici responsabili degli appalti<sup>52</sup>, in relazione ai quali il ministero del Tesoro ha elaborato un codice di condotta nazionale<sup>53</sup>. Detto codice obbliga i membri della commissione di valutazione a firmare una dichiarazione di integrità, imparzialità e riservatezza in relazione alle informazioni acquisite nell'espletamento del proprio incarico. Tali membri sono altresì tenuti a dichiarare i conflitti d'interessi. Inoltre, l'aggiudicazione di un appalto attraverso una procedura negoziata richiede l'approvazione della direzione nazionale per gli appalti pubblici. La normativa che recepisce le direttive UE nel diritto nazionale, ivi comprese le garanzie anticorruzione, si applica anche agli appalti di valore inferiore alle soglie previste. Le procedure di esame dei ricorsi presentati all'autorità di revisione degli appalti sono state aggiornate<sup>54</sup>. Gli appalti elettronici sono diffusi (5 355 contratti aggiudicati nel 2012) ed è messa a disposizione del pubblico una banca dati delle gare d'appalto<sup>55</sup>. I vantaggi degli appalti elettronici sono una maggiore trasparenza, procedure accelerate e un incremento della concorrenza.*

Il regolamento del 2007 per il coordinamento delle procedure di aggiudicazione di contratti pubblici per opere, forniture e servizi mira a garantire trasparenza, parità di trattamento e imparzialità. I comitati di gara, le commissioni di valutazione e le amministrazioni aggiudicatrici sono tenuti a redigere un verbale per ogni riunione. Il procuratore generale, il revisore generale e il ragioniere generale possono partecipare a tali riunioni in veste di osservatori indipendenti. I membri degli enti che partecipano alla procedura di appalto sottoscrivono l'impegno ad agire in modo integro e imparziale. I membri di comitati tecnici *ad hoc* non possono far parte allo stesso tempo di enti partecipanti alla procedura di appalto.

Tuttavia, non vi è alcun meccanismo specifico in seno alle amministrazioni aggiudicatrici che aiuti a rilevare pratiche potenzialmente corrotte nelle diverse fasi della procedura di appalto. L'indipendenza finanziaria del revisore generale, che è abilitato a esaminare i contratti di appalti pubblici, deve essere ulteriormente incrementata, come rilevato dalla Commissione europea durante il controllo di preadesione<sup>56</sup>. Attualmente Cipro sta esaminando le procedure di nomina per i membri dei consigli di vigilanza di aziende statali.

Pur essendo emersi solo pochi casi di corruzione negli appalti pubblici, il 55% delle imprese intervistate che hanno partecipato a una gara d'appalto o a una procedura di appalto pubblico negli ultimi tre anni ha dichiarato di non essere riuscito ad aggiudicarsi il contratto a causa di episodi di corruzione (la terza percentuale più alta nell'UE), come riportato nel sondaggio

<sup>51</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/indicators2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf).

<sup>52</sup> Basata sulla legge del 2006 (N 12/06).

<sup>53</sup> [www.treasury.gov.cy/.../Εθνικός%20Κώδικας%20Δεοντολογίας.pdf](http://www.treasury.gov.cy/.../Εθνικός%20Κώδικας%20Δεοντολογίας.pdf).

<sup>54</sup> Relazione annuale 2011 dell'autorità di revisione degli appalti, [http://www.tra.gov.cy/aap/aap.nsf/All/C7EDC1BC58FE8C9BC2257AD0003B9A28/\\$file/EtisiaEkthesi2011.pdf?OpenElement](http://www.tra.gov.cy/aap/aap.nsf/All/C7EDC1BC58FE8C9BC2257AD0003B9A28/$file/EtisiaEkthesi2011.pdf?OpenElement).

<sup>55</sup> <https://www.eprocurement.gov.cy/ceproc/viewInfo.do?section=statistics>  
[http://www.treasury.gov.cy/treasury/publicpro/ppro.nsf/dmlstatistical\\_gr?OpenDocument](http://www.treasury.gov.cy/treasury/publicpro/ppro.nsf/dmlstatistical_gr?OpenDocument).

<sup>56</sup> Commissione europea, *Comprehensive monitoring report on Cyprus's preparations for membership* (relazione globale di controllo sui preparativi di Cipro in vista dell'adesione), 5 novembre 2003, pag. 48, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/cmr\\_cy\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_cy_final_en.pdf).

Eurobarometro 2013 sulle imprese. Gli intervistati hanno puntato l'indice contro capitoli d'oneri su misura per imprese specifiche (80%), conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (76%), offerte collusive (68%), abuso di procedure negoziate (62%), criteri di selezione o valutazione poco chiari (61%), modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (55%)<sup>57</sup>. Per il 67% delle imprese intervistate la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici a livello nazionale (contro una media UE del 56%) e per il 61% negli appalti gestiti dagli enti locali (contro una media UE del 60%). Pur non presentando necessariamente connessioni dirette con episodi di corruzione, questi indicatori illustrano fattori di rischio che aumentano le vulnerabilità alla corruzione nelle procedure di appalto pubblico.

### 3. EVOLUZIONE FUTURA

Cipro ha dimostrato il proprio impegno nella prevenzione e nella lotta alla corruzione modificando la legislazione e istituendo l'organismo di coordinamento contro la corruzione. Tuttavia, l'esiguo numero di casi oggetto di indagine, procedimenti giudiziari o condanna a Cipro fa emergere l'esigenza di rafforzare il sistema di esecuzione e di applicare garanzie di trasparenza e integrità volte a favorire l'individuazione e la raccolta di prove. Occorrono ulteriori sforzi per garantire un coordinamento più stretto degli enti interessati, l'effettiva pubblicazione della situazione patrimoniale e dei conflitti d'interessi, nonché una maggiore trasparenza nel finanziamento dei partiti politici e negli appalti pubblici.

I seguenti aspetti necessitano di ulteriori interventi:

- rafforzare il **regime disciplinare dei dipendenti pubblici** e snellire le procedure per garantire un'indagine efficace della corruzione all'interno della polizia. Garantire un coordinamento efficace delle politiche anticorruzione conferendo i poteri necessari a un **ente preposto a tal fine**;
- introdurre codici di condotta per **funzionari eletti e nominati** affinché dichiarino periodicamente la loro situazione patrimoniale e rivelino potenziali conflitti d'interessi, sottoponendoli a una vigilanza indipendente e prevedendo sanzioni dissuasive;
- ridurre le soglie massime per le **donazioni a favore dei partiti politici**, limitare la capacità di aziende statali di sponsorizzare eventi politici, disciplinare le donazioni per candidati e campagne elettorali, obbligare i partiti politici a pubblicare online i loro rendiconti finanziari e i loro bilanci (inclusa l'identità dei donatori) e imporre una vigilanza esterna delle entrate e delle spese dei candidati elettorali;
- sviluppare strumenti uniformi ed efficaci per prevenire e rilevare casi di corruzione negli **appalti pubblici** a livello nazionale e locale e mettere a punto meccanismi di controllo interno ed esterno e strumenti di gestione del rischio per le amministrazioni aggiudicatrici.

---

<sup>57</sup> Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.