



SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE

1. INTRODUZIONE

La corruzione è un ostacolo alla crescita economica. Dirottando le risorse dagli obiettivi economicamente produttivi, essa mina l'efficienza della spesa pubblica. In particolare quando le risorse pubbliche sono limitate, la corruzione compromette anche la sostenibilità dei bilanci pubblici e riduce i fondi pubblici per gli investimenti. In situazioni di disavanzo, il costo per il servizio della parte di debito imputabile alla corruzione produce un ulteriore impatto a lungo termine sulle finanze pubbliche.

È stato stimato che la corruzione da sola costa all'economia dell'UE 120 miliardi di euro all'anno, ossia poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea¹. Poiché la corruzione e i bassi tassi di crescita inclusiva si rafforzano a vicenda, la lotta contro la corruzione riveste un'importanza fondamentale per garantire la sostenibilità delle riforme strutturali. I cittadini e le imprese si aspettano che l'UE e gli Stati membri proteggano l'economia dalla criminalità organizzata, dalle frodi finanziarie e

fiscali, dal riciclaggio di denaro e dalla corruzione.

Nel contesto imprenditoriale, la corruzione crea incertezza, rallenta i processi e può comportare costi aggiuntivi. Ciò rende un determinato luogo una sede d'affari meno interessante, riducendo gli investimenti privati e la competitività e impedendo all'economia di esprimere appieno il proprio potenziale. La corruzione agisce anche da disincentivo per i contribuenti a pagare le imposte. Tutto ciò produce un effetto a catena sulle finanze del settore pubblico, assottigliando il gettito fiscale e limitando ulteriormente la capacità d'investimento del settore pubblico.

Il fatto di avere meno risorse a causa di pratiche corrotte può essere dannoso per la protezione sociale e i servizi pubblici, in quanto riduce il bilancio a disposizione e intralcia l'accesso equo ai servizi pubblici². Nel corso del tempo, la corruzione alimenta e aumenta le disuguaglianze sociali, erodendo la fiducia nello Stato, nelle istituzioni e nei governi. Infine, in casi estremi, la corruzione può costituire una minaccia per la democrazia stessa.

¹ I costi economici totali della corruzione non sono facili da calcolare. La cifra citata si basa su stime di istituzioni e di organismi specializzati, come la Camera di commercio internazionale, Transparency International, il Patto mondiale delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale, Clean Business is Good Business, 2009, che suggeriscono che la corruzione rappresenta il 5% del PIL su scala globale.

² Gupta et al. (2002), Olken (2006).

Il vero costo sociale della corruzione non si può misurare soltanto sulla base della quantità di tangenti versate o di fondi pubblici oggetto di distrazione. Esso include anche la perdita di produzione dovuta a una cattiva allocazione delle risorse, alla distorsione degli incentivi e ad altre inefficienze causate dalla corruzione. La corruzione può anche generare effetti negativi sulla distribuzione del reddito e indifferenza verso la protezione dell'ambiente. Soprattutto, essa mina la fiducia nelle istituzioni legittime, riducendone la capacità di fornire servizi pubblici adeguati e un ambiente favorevole allo sviluppo del settore privato. In casi estremi, può comportare la delegittimazione dello Stato, che a sua volta determina instabilità politica ed economica. L'incertezza che ne consegue scoraggia l'impegno delle imprese private in una strategia di sviluppo a lungo termine, rendendo più accidentato il percorso verso la realizzazione dello sviluppo sostenibile.

Fonte: OCSE (2013) "Issue Paper: Corruption and Economic Growth"

Per contro, maggior trasparenza e integrità nel settore pubblico offrono meno opportunità di sviluppo alla corruzione. Ciò significa maggiore competitività, una riscossione delle imposte e una spesa pubblica più efficienti, nonché un consolidamento dello Stato di diritto. Si determina così un miglioramento della concorrenza sul mercato di beni e servizi in quanto diminuiscono le barriere agli scambi e agli investimenti.

Secondo una definizione ampiamente accettata si considera corruzione un "abuso di potere ai fini di un profitto privato". Tuttavia, benché tale definizione includa anche il settore privato³, generalmente si ritiene che la corruzione riguardi l'uso improprio della propria posizione nella pubblica amministrazione, o dei legami con essa, per assicurarsi vantaggi impropri per se

stessi o per una parte terza. La grande corruzione riguarda scambi tra le più alte cariche delle amministrazioni nazionali e locali, alti dirigenti di partiti politici, esponenti politici eletti e interessi del settore privato. La piccola corruzione si verifica nell'interazione tra i livelli più bassi della pubblica amministrazione e i singoli cittadini.

La condizione essenziale per avviare un'efficace riforma di lungo termine a livello nazionale è l'esistenza di un'autentica volontà politica, che si traduca nella consapevolezza dei problemi di corruzione a livello politico, nella distribuzione prioritaria delle risorse per attuare politiche anti-corruzione, nella definizione di obiettivi chiari e tangibili e nella creazione di un clima generale di responsabilità politica. Le misure per ridurre la corruzione, i conflitti d'interesse e i favoritismi devono essere accompagnate da un cambiamento strutturale e culturale profondamente radicato negli organismi pubblici e nella società nel suo complesso, invece di limitarsi ad adottare atti normativi e a garantirne l'osservanza formale. Nonostante vi sia la necessità di una normativa anti-corruzione, il problema centrale risiede soprattutto nella sua attuazione. La corruzione può avere un impatto sulle politiche e sui fondi nazionali e dell'UE, come si evince dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che identifica la corruzione tra le sfere di criminalità in cui l'UE potrebbe dover intervenire su basi comuni⁴.

³ Vedi decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

⁴ Articolo 83, TFUE
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

Oltre a porre un maggiore accento sulla corruzione nelle raccomandazioni e nelle relazioni per il semestre europeo, la Commissione ha sostenuto gli sforzi di riforma compiuti negli Stati membri pubblicando la relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione⁵ e organizzando laboratori per la condivisione delle esperienze⁶ in tutta l'UE per esperti in tali tematiche. Un pacchetto di strumenti sulla qualità della pubblica amministrazione, illustrata sulla base di quasi 170 casi di studio, aiuta gli operatori del settore a promuovere l'integrità⁷.

Una serie di aspetti che sono altrettanto rilevanti per la corruzione, come l'amministrazione pubblica e sistemi giudiziari efficaci, sono trattati in [schede tematiche distinte](#).

La presente scheda è così strutturata: la sezione 2 analizza la situazione della lotta alla corruzione negli Stati membri dell'UE e i principali problemi che si pongono; la sezione 3 esamina alcune leve strategiche per affrontare tali problemi; mentre la sezione 4 evidenzia alcuni esempi di buone pratiche negli Stati membri.

2. PROBLEMI PRINCIPALI

La corruzione è un fenomeno complesso che presenta aspetti economici, sociali, politici e culturali. Una risposta strategica efficace deve basarsi su elementi di prova per quanto riguarda il suo prevalere e le forme che essa può assumere in un dato paese, le condizioni che la rendono possibile e gli incentivi istituzionali e di altro tipo che possono essere usati per contrastarla. La lotta

⁵ Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

⁶ Laboratori di condivisione delle esperienze nella lotta alla corruzione https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Pacchetto di strumenti sulla qualità della pubblica amministrazione, <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

alla corruzione non può ridursi a un insieme di misure standard "universalmente valide". Tuttavia, per articolare una risposta efficace, occorrono strumenti atti a prevenire, rilevare, reprimere e sanzionare la corruzione.

2.1. Misurare la corruzione

Per concepire una strategia di lotta alla corruzione è essenziale comprendere il livello di corruzione e le forme che essa assume in un dato paese e individuare i settori ad alto rischio e i fattori scatenanti. Raccogliere dati affidabili sui livelli di corruzione, tuttavia, rappresenta una sfida complessa, poiché la corruzione prospera proprio laddove rimane nascosta. Scarseggiano statistiche nazionali ufficiali comparabili sui reati di corruzione. La raccolta preliminare di statistiche a livello UE realizzata dalla Commissione⁸ nel 2015 ha rivelato numerose differenze tra gli Stati membri in termini di definizione dei reati, di indicatori disponibili e di metodologia per la registrazione dei dati.

Misurare la corruzione è un compito complesso. La corruzione si differenzia dalla maggior parte degli aspetti che caratterizzano la salute e il benessere di un'economia e che possono essere misurati con indicatori econometrici oggettivi. Sebbene sia possibile *valutare* la situazione, spesso non vi è modo di quantificare la piena portata del problema.

Le valutazioni quantitative si basano pertanto su indagini a campione sulle esperienze di corruzione, associate a valutazioni di esperti basate sulla ricerca. Tali valutazioni di esperti sono utilizzate tradizionalmente in combinazione con analisi delle caratteristiche sistemiche che influiscono sui rischi di corruzione o sulle misure di salvaguardia contro tali rischi poste in essere in contesti diversi.

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

I sondaggi di opinione forniscono anch'essi un'indicazione importante del grado di diffusione del problema nel corso del tempo. Quando le imprese o i cittadini percepiscono la corruzione come un fenomeno ampiamente diffuso, ciò può rappresentare di per sé un grosso ostacolo agli investimenti, con una conseguente amplificazione degli effetti della corruzione sull'economia⁹.

Secondo l'indagine Flash Eurobarometro 2015 sugli atteggiamenti delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE¹⁰,

- il 40% delle imprese nell'UE sostiene che la corruzione nuoce alla loro attività commerciale;
- il 71% delle imprese afferma che la corruzione è diffusa nel proprio paese;
- il 44% degli intervistati ritiene che l'unico modo per avere successo negli affari sia avere agganci politici;
- il 34% delle imprese che hanno partecipato a gare d'appalto o a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici negli ultimi 3 anni ha la convinzione di non aver vinto un appalto a causa della corruzione;
- il 68% delle imprese conviene che i favoritismi e la corruzione ostacolano la concorrenza commerciale nel proprio paese;
- il 4% delle imprese ha dichiarato di avere ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti per ottenere determinati servizi pubblici o permessi negli ultimi 12 mesi.

Rispetto al 2013, vi è stato in media un lieve miglioramento nella percezione del livello di corruzione a livello UE (per esempio, oggi il 71% ritiene che la corruzione sia diffusa rispetto al 75% nel 2013). I risultati a livello di Stati membri variano notevolmente. La tendenza generale è che nei paesi dell'Europa meridionale e orientale le imprese sperimentano e percepiscono la corruzione più che nei paesi dell'Europa settentrionale e occidentale.

I risultati sono fortemente correlati a quelli di altri indici compositi ampiamente utilizzati.

Uno di tali indici mondiali frequentemente citato è l'indice di percezione della corruzione (Corruption Perceptions Index, CPI) di Transparency International¹¹, calcolato usando 12 fonti di dati provenienti da 11 istituzioni, che rilevano la percezione della corruzione nei 2 anni precedenti. Un altro indice ampiamente usato è l'indicatore di "controllo della corruzione" prodotto dalla Banca mondiale nell'ambito dei suoi indicatori sulla governance mondiale. Tali indicatori si basano su alcune centinaia di variabili relative alla percezione della governance, ottenute da 31 diverse fonti di dati¹². I risultati recenti di questi due sondaggi per gli Stati membri dell'UE figurano nei grafici sottostanti.

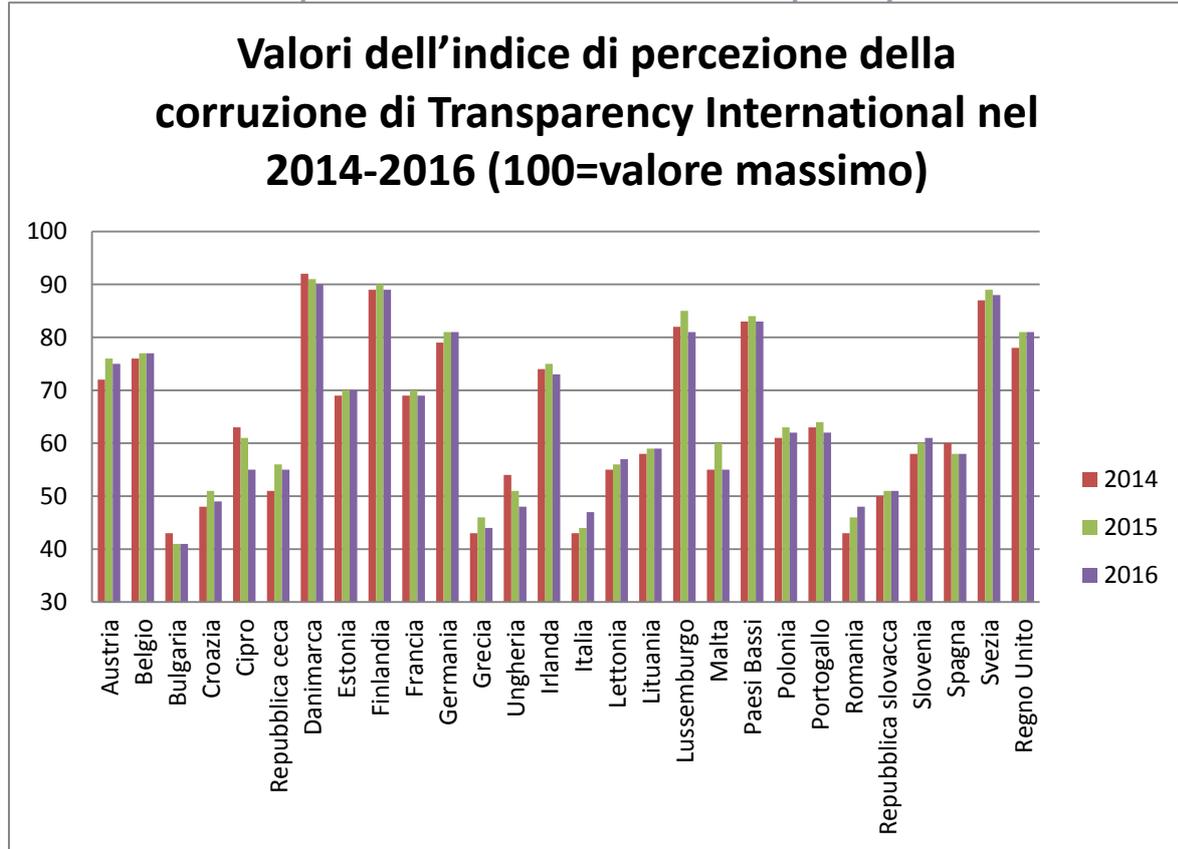
⁹ I risultati di ricerche recenti indicano l'esistenza di una correlazione tra la percezione della corruzione e le esperienze effettive di corruzione. Charon, Nicholas (2015) "[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)". European Political Science Review. Volume 8, edizione 1; febbraio 2016, pagg. 147-171.

¹⁰ Indagine Flash Eurobarometro 2015, Businesses' attitudes to corruption in the EU, http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.

¹¹ Indice di percezione della corruzione, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹² Indicatori sulla governance mondiale, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

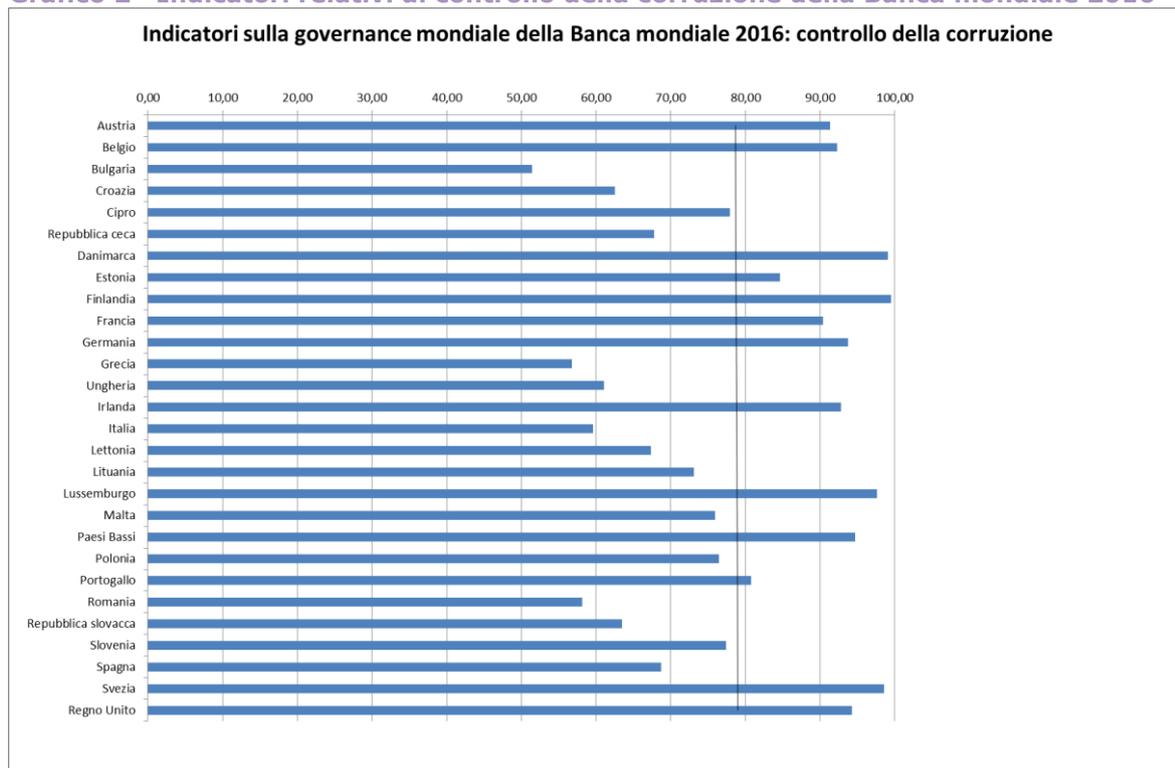
Grafico 1 – Indice di percezione della corruzione di Transparency International



Fonte: Transparency International¹³

¹³ Indice di percezione della corruzione, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Grafico 2– Indicatori relativi al controllo della corruzione della Banca mondiale 2016



Fonte: Indicatore sul "controllo della corruzione" nell'ambito degli indicatori sulla governance mondiale della Banca mondiale¹⁴

Un terzo studio spesso utilizzato è la relazione sulla competitività mondiale¹⁵, che viene prodotta a cadenza annuale dal Forum economico mondiale per stabilire il livello di produttività delle economie di tutto il mondo e comprende una serie di indicatori che si concentrano sulle istituzioni rilevanti per i rischi associati alla corruzione. I valori si basano sulle risposte delle imprese all'Indagine svolta presso i dirigenti, ponderate per tenere conto delle dimensioni del campione, e comprendono risposte degli ultimi 2 anni¹⁶.

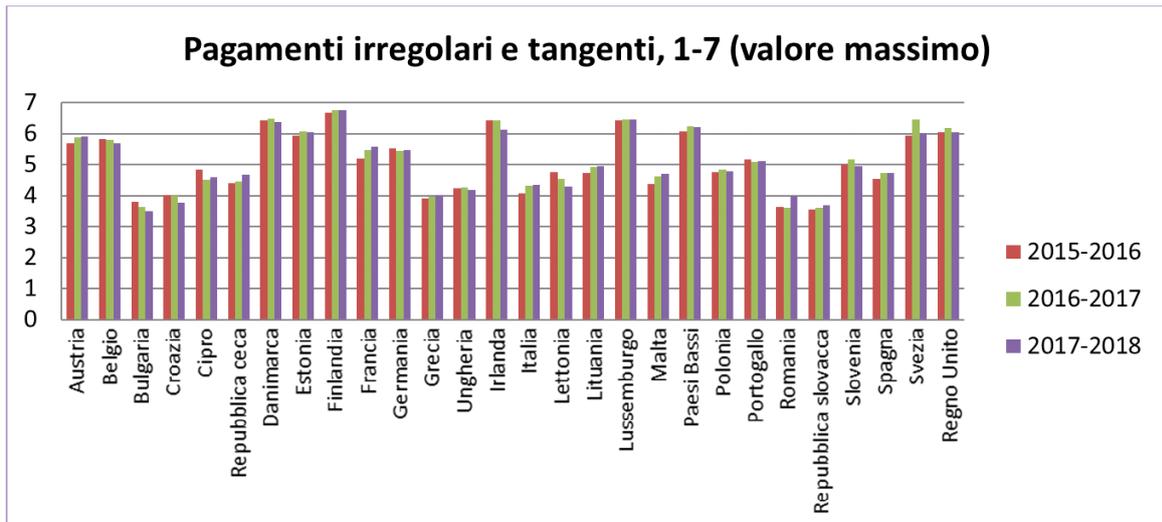
I grafici 3, 4 e 5 mostrano i risultati recenti per gli Stati membri dell'UE. I valori più elevati indicano una situazione relativamente migliore rispetto ai valori più bassi.

¹⁴ Indicatori sulla governance mondiale, <http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.aspx>.

¹⁵ Relazione sulla competitività mondiale 2016-2017 <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

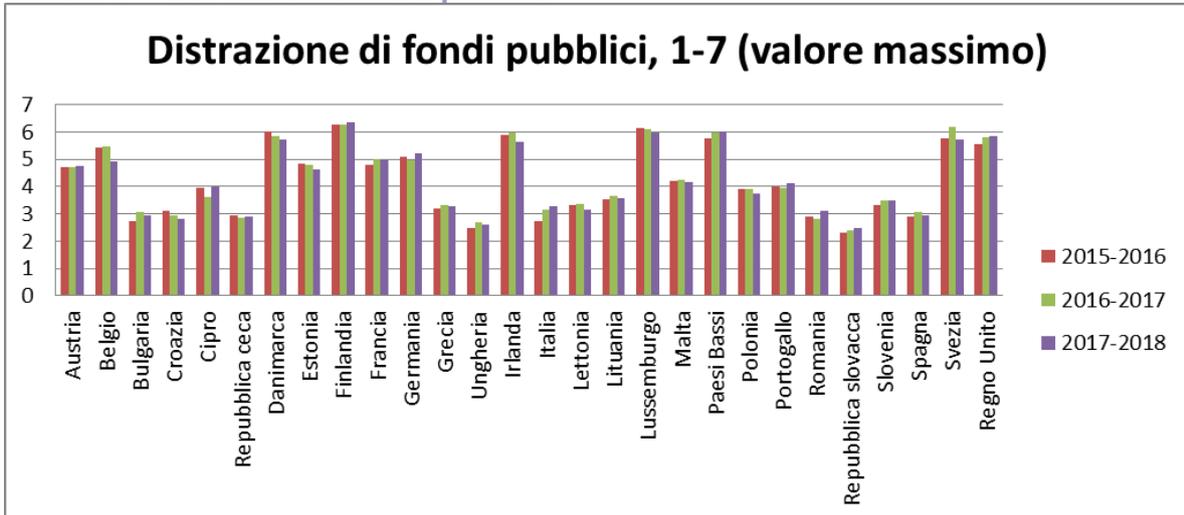
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Grafico 3 – Pagamenti irregolari e tangenti, distrazione di fondi pubblici e favoritismi nelle decisioni di funzionari governativi



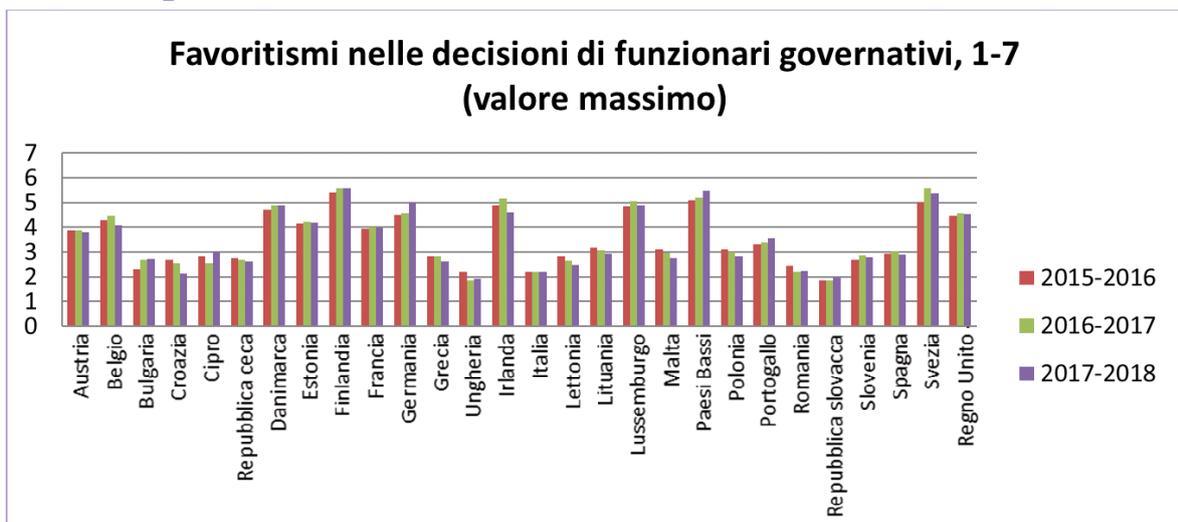
Fonte: Forum economico mondiale, Relazione sulla competitività mondiale

Grafico 4 – Distrazione di fondi pubblici



Fonte: Forum economico mondiale, Relazione sulla competitività mondiale

Grafico 5 – Favoritismi nelle decisioni di funzionari governativi



Fonte: Forum economico mondiale, Relazione sulla competitività mondiale

2.2. Prevenzione: ridurre le opportunità di corruzione

La prevenzione è un pilastro centrale nella lotta contro la corruzione. Molti Stati membri hanno creato norme e istituzioni specifiche per prevenire la corruzione e aumentare l'integrità nel settore pubblico¹⁷.

Un aspetto fondamentale per far sì che le misure di prevenzione siano efficaci è garantire che queste si basino su una diagnosi accurata dei rischi e delle vulnerabilità. Le misure preventive devono essere mirate ai problemi a cui cercano di porre rimedio e devono essere usate quando ve ne sia un reale bisogno. Altrimenti rischiano di trasformarsi in un mero esercizio burocratico. Senza un'attuazione e un seguito adeguati, anche la strategia preventiva più complessa rimarrà puramente formale e avrà un impatto ridotto sull'incidenza della corruzione.

Un'altra sfida è legata alla frammentazione. Spesso le misure di prevenzione non conducono a risultati visibili se non rientrano in un approccio globale. Per esempio, la formazione in materia di sensibilizzazione servirà a poco se il personale che è chiamato a risolvere dilemmi di integrità non riceve sostegno e orientamenti continui oppure se la formazione non è accompagnata da riforme della funzione pubblica che introducono procedure per l'assunzione sulla base del merito o la rotazione del personale per le posizioni sensibili.

Sono, infine, importanti la titolarità e la responsabilità. Le misure preventive possono non produrre gli effetti desiderati se non vi è una chiara linea dettata dall'alto e se le norme non sono applicate a livello pratico. Una strategia di prevenzione efficace inizia con il dare seguito, in modo tempestivo e proporzionato, agli incidenti, attuando, ove opportuno, provvedimenti disciplinari, e con una comunicazione e un trattamento mediatico adeguati alla sensibilità dei temi in gioco.

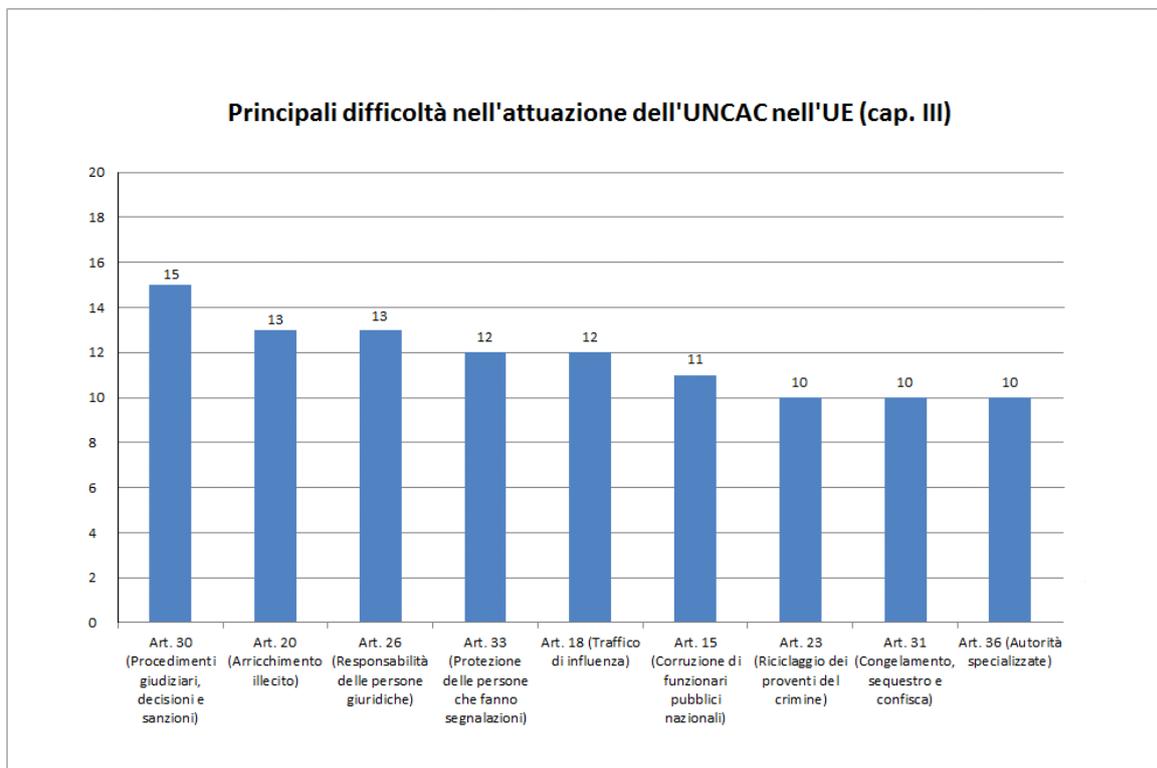
2.3. Garantire una risposta efficace del diritto penale alla corruzione

Il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite e l'UE hanno definito norme internazionali che rendono penalmente perseguibile la corruzione. Molti Stati membri hanno introdotto riforme legislative sostanziali in risposta a tali norme, al fine di rendere le procedure più efficienti e di rafforzare le disposizioni anti-corruzione (anche con una migliore definizione dei reati, sanzioni più elevate in alcuni casi e corsie preferenziali).

Nonostante questi interventi continui, persistono problemi in alcuni Stati membri. La prima verifica dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione da parte degli Stati membri dell'UE evidenzia la presenza di un certo numero di problemi.

¹⁷ Altri dispongono di quadri di riferimento meno sofisticati, ma sono esposti a un rischio minore di corruzione grazie a tradizioni, pratiche o meccanismi di prevenzione consolidati.

Grafico 6 – Problemi più frequenti nell’attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione nell’UE

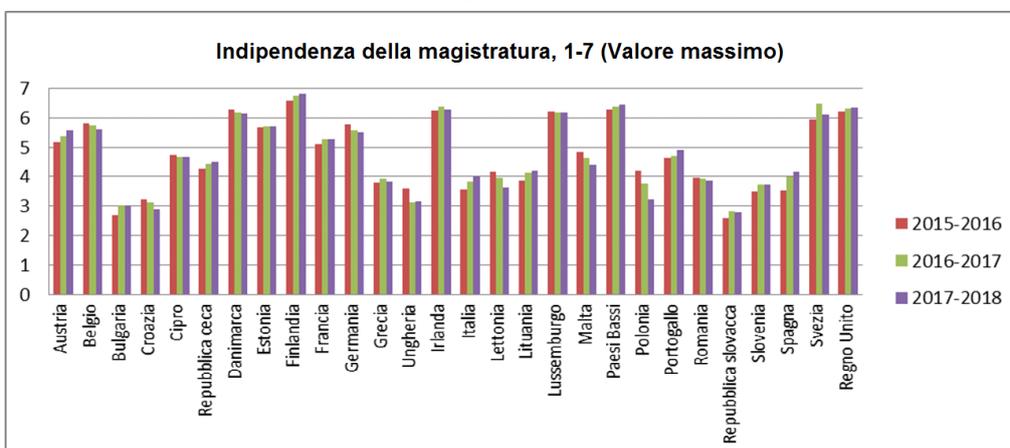


Fonte: Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine

Oltre all’esistenza delle disposizioni di legge, è di fondamentale importanza che le istituzioni incaricate della loro applicazione possano lavorare in modo efficace e imparziale. È essenziale che la magistratura, la procura e gli organi preposti all’applicazione della legge siano indipendenti e dispongano dei finanziamenti, delle risorse umane, della capacità tecnica e della professionalità necessari.

Analogamente, conseguire il giusto equilibrio tra privilegi e immunità dei funzionari pubblici e fare in modo che questi non ostacolino l’efficacia delle indagini e del perseguimento delle accuse di corruzione continua a essere problematico in alcuni Stati membri.

Grafico 7 – Indipendenza della magistratura



Fonte: Forum economico mondiale, Relazione sulla competitività mondiale

La capacità di un sistema giudiziario di imporre sanzioni penali dissuasive svolge un ruolo deterrente importante ed è la dimostrazione del fatto che nei confronti della corruzione vi sia effettivamente una tolleranza.

2.4. Settori strategici selezionati

Questa sezione esamina più a fondo i problemi che si pongono in due settori specifici: gli appalti pubblici e la sanità. Altri ambiti ad alto rischio includono settori economici come l'industria delle costruzioni e quella estrattiva. I settori della pubblica amministrazione locale maggiormente esposti ai rischi di corruzione includono la pianificazione dello sviluppo urbano e i relativi permessi, la gestione dei rifiuti e le decisioni di nuova zonizzazione.

Gli **appalti pubblici** rappresentano una parte significativa delle economie nazionali nell'UE (vedi [schede tematiche separate](#)). La Commissione ha stimato che il valore totale delle gare d'appalto al di sopra delle soglie indicate nelle direttive sugli appalti pubblici dell'UE¹⁸ si aggira attorno al 14% del PIL dell'UE nel 2016¹⁹.

In considerazione del livello dei flussi finanziari generati e della stretta interazione tra i settori pubblico e privato, quello degli appalti pubblici è un settore altamente vulnerabile alla corruzione.

Come indicato dall'OCSE, una governance debole negli appalti pubblici ostacola la concorrenza sul mercato e fa aumentare il prezzo pagato dalle amministrazioni per forniture e servizi, con un impatto diretto sulla spesa pubblica e quindi sulle risorse dei contribuenti²⁰.

Uno studio del 2013 su otto Stati membri ha concluso che nel 2010 i costi diretti complessivi della corruzione negli appalti pubblici per cinque settori economici selezionati sono stati pari a un importo compreso tra 1,4 miliardi di EUR e 2,2 miliardi di EUR.

Secondo uno studio recente, il costo annuo della corruzione negli appalti pubblici negli Stati membri dell'UE corrisponderebbe a 5,33 miliardi di EUR²¹.

La relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione (2014) ha concluso che i settori delle costruzioni, dell'energia, dei trasporti, della difesa e della sanità sembrano i più esposti alla corruzione negli appalti pubblici. A giudicare dai procedimenti giudiziari per corruzione nel settore degli appalti pubblici negli Stati membri, i problemi più ricorrenti si riscontrano nelle fasi precedenti l'offerta.

Tra le pratiche più diffuse si annoverano:

- la stesura di capitolati d'oneri su misura per favorire determinati offerenti;
- la suddivisione delle gare d'appalto pubbliche in gare più piccole per evitare procedure concorrenziali;
- conflitti d'interessi concernenti non solo i funzionari preposti alle gare d'appalto ma anche amministrazioni aggiudicatrici di livello superiore;
- l'uso ingiustificato di procedure di emergenza o dell'esenzione dall'obbligo di pubblicazione dei bandi di gara.

¹⁸ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

¹⁹ Indicatori sugli appalti pubblici

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

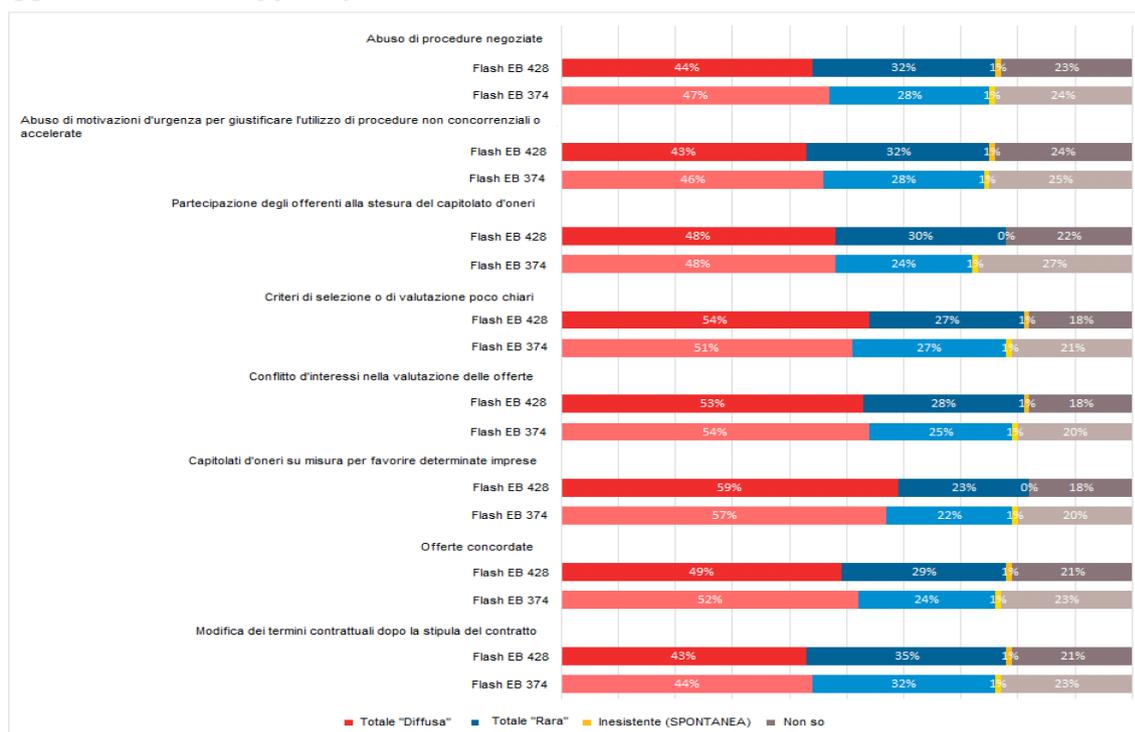
²⁰ OCSE (2009) Principles for Integrity in Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016) "[The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption](#)", RAND Europe. Questo studio si basa sui dati dell'istituto [Quality of Government Institute](#).

Tuttavia, destano preoccupazione anche i meccanismi inadeguati di monitoraggio e verifica della fase successiva all'aggiudicazione, che lasciano spazio a comportamenti quali giustificazioni insufficienti di modifiche apportate ai contratti pubblici, cambiamenti deliberati della qualità delle forniture e il pagamento di tangenti.

Un'indagine Eurobarometro 2015 sulle imprese conferma che alcuni di questi problemi continuano a costituire motivo di preoccupazione per gli operatori economici negli Stati membri dell'UE.

Grafico 8 – Percezione della diffusione delle pratiche di corruzione nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici

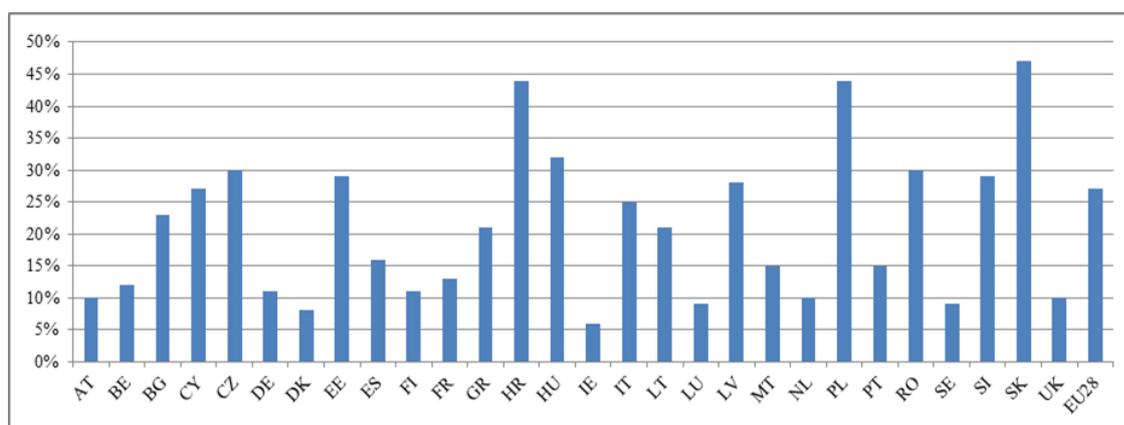


Fonte: Flash Eurobarometer 428 (2015) Business attitudes towards corruption in the EU²².

Il ricorso a procedure di aggiudicazione negoziate e dirette è ovviamente giustificato in talune circostanze, ma in alcuni casi mira appositamente a evitare gli obblighi della procedura concorrenziale. In alcuni Stati membri il ricorso a procedure non concorrenziali è decisamente superiore alla media dell'UE.

Il ricorso ingiustificato a procedure negoziate può aumentare il rischio di corruzione. Analogamente, una procedura unica di aggiudicazione in mercati competitivi può essere un'indicazione di possibili rischi di corruzione negli appalti pubblici, soprattutto se accompagnata da altri segnali di rischio ("red flag").

Grafico 9 – Percentuale di appalti per i quali è stata presentata un'offerta unica (esclusi i contratti quadro) 2006-2017



Fonte: Commissione europea sulla base dei dati GUTED (Croazia 2013-2016, Romania & Bulgaria 2007 - 2016)

²² Flash Eurobarometer 428 (2015) Business attitudes towards corruption in the EU <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

2.4.1. Corruzione nella sanità

Il **settore sanitario** è uno dei settori in cui la piccola corruzione costituisce un rischio in talune circostanze. Essa assume la forma di pagamenti non ufficiali per ricevere un trattamento differenziato e sembra essere diffusa soltanto in un numero limitato di Stati membri dell'UE. Dove è presente, tuttavia, comporta notevoli conseguenze negative per l'accesso universale alla [sanità](#). Negli ultimi anni vari Stati membri sono riusciti a realizzare progressi significativi, per esempio riducendo i pagamenti informali attraverso una combinazione di campagne di sensibilizzazione, indagini e perseguimento attivi dei casi e copertura mediatica. Sebbene le cause all'origine di questo fenomeno siano complesse, nei paesi maggiormente colpiti esse includono un'accettazione generale della corruzione quale prassi radicata, un livello basso di salario degli operatori sanitari, strutture gestionali inadeguate e meccanismi di controllo inefficaci²³. La frammentazione del quadro giuridico può a sua volta creare lacune e incertezze che permettono il dilagare dei pagamenti informali.

I sondaggi condotti tra i cittadini dell'UE sulla loro esperienza diretta per quanto riguarda la corruzione confermano tale quadro, sebbene alcuni Stati membri proseguano i propri sforzi nella lotta contro il rischio elevato di corruzione nel settore sanitario. Oltre ai pagamenti informali, i rischi di corruzione nella sanità riguardano anche aspetti come l'accesso privilegiato e il doppio esercizio della professione²⁴, il ricorso a pratiche commerciali sleali, l'acquisto e la certificazione di dispositivi medici e l'acquisto e autorizzazione di farmaci²⁵.

²³ Ecorys (2017) Updated study on corruption in the healthcare sector.

https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

²⁴ Con doppio esercizio della professione si intendono i medici che lavorano in strutture sanitarie sia pubbliche che private.

²⁵ Cfr. nota 23.

3. LEVE STRATEGICHE PER IL SUPERAMENTO DEI PROBLEMI

La **trasparenza e la responsabilità** sono probabilmente i fattori più importanti per contrastare la corruzione²⁶. Altri elementi chiave a tal fine sono l'**integrità delle elezioni** e un **sistema di finanziamento dei partiti politici responsabile e trasparente**. **Procedimenti penali efficaci** contro la corruzione, **processi equi** e una rigorosa applicazione delle **sentenze dissuasive** per reati legati alla corruzione sono indispensabili per promuovere l'azione deterrente. Una **protezione** giuridica efficace **degli informatori** (whistleblowers) e la presenza di una **società civile e di organi di stampa** indipendenti sono componenti essenziali di un quadro anti-corruzione efficace.

L'applicazione della legge deve essere affiancata da una valida politica di prevenzione, che può essere attuata soltanto in un contesto di migliore qualità delle istituzioni e della governance nel settore pubblico.

Le misure strategiche adeguate variano da un paese all'altro. Le misure specificate nella presente sezione sono necessarie, ma non sono esaustive e non garantiscono l'eliminazione della corruzione²⁷. Una condizione essenziale per la riuscita di qualsiasi politica è la volontà politica dei dirigenti (sia i politici eletti che i funzionari nominati). Deve inoltre esserci una magistratura indipendente e imparziale che sia disposta a indagare, perseguire e sanzionare la corruzione e che abbia la capacità di farlo.

La corruzione può essere ridotta a condizione che vi sia un vero cambiamento culturale negli organismi

²⁶ OCSE (2013) "Issue Paper: Corruption and Economic Growth".

²⁷ Tali misure sono regolarmente raccomandate nelle valutazioni tra pari nell'ambito del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e dell'OCSE.

pubblici e nella società in generale. La semplice adozione di disposizioni giuridiche o di misure amministrative non basta, ma un'attuazione efficace e sostenibile di entrambe può fare la differenza nel contrastare la corruzione. Alcuni Stati membri che hanno incontrato serie difficoltà nell'affrontare la corruzione hanno istituito quadri giuridici e istituzionali complessi e sofisticati e adottato numerose strategie o programmi mirati. Altri Stati membri hanno adottato quadri meno completi, ma sono esposti a rischi di corruzione inferiori. Ciò grazie alla presenza di tradizioni, pratiche o meccanismi di prevenzione consolidati, per esempio per quanto riguarda i fornitori e destinatari dei servizi pubblici o a livelli elevati di trasparenza.

3.1. Ricorso a politiche preventive

La trasparenza è uno strumento particolarmente potente nella lotta contro la corruzione. La libertà di accesso alle informazioni migliora la buona governance e contribuisce a rendere i governi più responsabili. Nei settori particolarmente a rischio, come la sanità e gli appalti pubblici, la divulgazione tempestiva e proattiva di dati pertinenti in un formato chiaro e facilmente consultabile può eliminare in larga misura le opportunità di corruzione e consentire un controllo civile sulle decisioni ad un elevato impatto finanziario.

Si rileva una tendenza generale a un governo più aperto e a una maggiore disponibilità dei dati pubblici. Ventuno Stati membri dell'UE fanno parte del partenariato per un governo aperto, un'iniziativa multilaterale che mira a ottenere dai governi l'impegno concreto a promuovere la trasparenza, coinvolgere i cittadini, contrastare la corruzione e sfruttare le nuove tecnologie per rafforzare la governance²⁸.

Il rafforzamento dell'integrità nella pubblica amministrazione, anche

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

attraverso il potenziamento della **componente meritocratica**²⁹ e l'attuazione di una politica efficace di **prevenzione della corruzione**, presuppone che siano affrontati problemi quali i conflitti d'interesse, il clientelismo e i favoritismi. Solo così è possibile impedire che si crei un ambiente propizio a intese commerciali segrete, tra operatori pubblici e privati, con influenze indebite.

Nel complesso universo dell'elaborazione delle decisioni pubbliche, le pubbliche amministrazioni sono propense a intavolare un dialogo costante con gli interlocutori esterni al fine di garantire che tutte le parti interessate possano avere voce in capitolo. Poiché le attività di lobbismo possono comportare il rischio di corruzione e di "sviamento regolamentare"³⁰, è auspicabile che siano posti in essere meccanismi per monitorare tali attività e garantire la trasparenza, per via legislativa o tramite la registrazione volontaria dei lobbisti. Facendo chiarezza sulla relazione che intercorre tra le autorità e le parti interessate esterne, tali meccanismi possono contribuire a ridurre il rischio di corruzione. Finora pochi Stati membri hanno compiuto progressi in tal senso, sebbene alcuni stiano pianificando l'adozione di leggi o regolamentazioni, o stiano discutendo eventuali nuovi meccanismi.

3.2. Solidi meccanismi di verifica amministrativa interna ed esterna

I meccanismi di verifica in seno agli enti pubblici svolgono un ruolo importante nella prevenzione e individuazione della corruzione. Anche se l'applicazione della

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016) "[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)", European Journal on Criminal Policy and Research, volume 22, edizione 3, pagg. 499-523.

³⁰ Questa espressione si riferisce alla situazione in cui, anziché agire per il pubblico interesse, gli organismi statali con poteri normativi antepongono gli interessi commerciali o politici di particolari gruppi di interesse che dominano il settore specifico o il settore in cui è attiva l'agenzia.

legge riveste la massima importanza nella lotta alla corruzione, una corruzione fortemente radicata può essere estirpata efficacemente soltanto con un approccio complessivo che rafforzi i meccanismi di prevenzione e controllo a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Corti dei conti forti e indipendenti possono assumere un ruolo di primo piano nella promozione di riforme anti-corruzione, nello sviluppo di analisi dei rischi di corruzione e nella segnalazione di casi di sospetta corruzione ad altre autorità competenti. In alcuni Stati membri i controlli interni (in particolare a livello locale) sono ancora scarsi e poco coordinati e potrebbero essere rafforzati e abbinati a valide politiche di prevenzione per ottenere risultati concreti e sostenibili.

3.3. Dichiarazione della situazione patrimoniale e dichiarazione di interessi

La dichiarazione della situazione patrimoniale dei funzionari titolari di incarichi sensibili è una prassi che contribuisce a consolidare la responsabilità dei funzionari pubblici, garantisce una maggiore trasparenza e facilita l'individuazione di potenziali casi di arricchimento illecito, conflitti d'interessi e incompatibilità, oltre ad agevolare l'individuazione di potenziali pratiche di corruzione e le relative indagini. Un sistema efficace di dichiarazione della situazione patrimoniale può contribuire a un servizio pubblico trasparente che goda di livelli più elevati di fiducia dei cittadini.

Le modalità di dichiarazione della situazione patrimoniale dei funzionari eletti vanno dall'obbligo di fornire svariate informazioni a politiche che prevedono una dichiarazione più limitata o che addirittura non la prevedono. La dichiarazione della situazione patrimoniale non implica automaticamente la pubblicazione, che va ponderata con considerazioni relative al diritto alla protezione dei dati. Alcuni Stati membri che impongono la dichiarazione della situazione patrimoniale non pubblicano tutte le dichiarazioni patrimoniali, ma richiedono comunque ai funzionari pubblici di

presentare alle autorità competenti dichiarazioni patrimoniali dettagliate. Per i funzionari pubblici di carriera di determinati settori la dichiarazione della situazione patrimoniale potrebbe permettere di evitare i conflitti d'interessi. Ciò che accomuna questi diversi approcci è una tendenza generale a requisiti più severi in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale per i funzionari pubblici.

L'attività di verifica costituisce un elemento importante di qualsiasi sistema efficace di dichiarazione della situazione patrimoniale. In alcuni Stati membri, gli organi incaricati di controllare la dichiarazione della situazione patrimoniale dispongono di poteri e strumenti limitati. In altri, esistono pochi segni dell'attuazione o applicazione attiva delle norme in materia. In alcuni paesi, il sistema di verifica è complesso e farraginoso, a discapito dell'efficacia. Non molti Stati membri possiedono un sistema di verifica approfondita: negli Stati che ne dispongono controlli sostanziali vengono effettuati da organi indipendenti specializzati incaricati della lotta alla corruzione/della salvaguardia dell'integrità e dotati dei poteri e degli strumenti necessari per verificare l'origine del patrimonio dei funzionari pubblici a fronte di un'ampia serie di banche dati (amministrazione fiscale, registri commerciali, ecc.), al fine di individuare eventuali dichiarazioni patrimoniali non corrette.

3.4. Affrontare i conflitti d'interessi

I conflitti d'interessi nell'attività decisionale, nell'assegnazione dei fondi pubblici e nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, soprattutto a livello locale, sono una questione ricorrente in molti Stati membri. I conflitti d'interessi rispecchiano una situazione in cui i funzionari pubblici agiscono o intendono agire o danno l'impressione di agire a vantaggio di un interesse privato³¹. I

³¹ Il Consiglio d'Europa ha definito il conflitto d'interessi come una situazione "nella quale il funzionario pubblico ha un interesse privato che può influenzare o che sembra possa

conflitti d'interessi sono stati pertanto inclusi nel campo di applicazione di una vasta gamma di strumenti anti-corruzione e meccanismi di verifica, compresi quelli legati alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), al GRECO e all'OCSE.

La normativa e le sanzioni applicabili ai conflitti d'interessi variano nell'UE. Alcuni Stati membri dispongono di un'apposita legislazione applicabile a un'ampia serie di funzionari pubblici eletti e nominati e di organismi specializzati incaricati di effettuare gli accertamenti.

I conflitti d'interessi sono affrontati anche dalla normativa settoriale, per esempio negli appalti pubblici. Il livello di controllo varia da uno Stato membro all'altro: alcuni hanno organismi di controllo indipendenti, mentre altri si affidano a commissioni etiche che riferiscono al parlamento nazionale.

Come nel caso della dichiarazione della situazione patrimoniale, per prevenire i conflitti d'interessi in maniera efficace è essenziale controllare le dichiarazioni. Ciò presuppone un'adeguata capacità di monitoraggio e gli strumenti necessari per effettuare controlli efficaci. Le difficoltà specifiche che si presentano a livello generalizzato derivano dall'esiguità e dalla debolezza delle sanzioni applicabili ai funzionari eletti.

Un particolare settore di rischio riguarda la mobilità della manodopera tra il settore pubblico e quello privato. Il divieto di talune attività per i titolari di

influenzare l'imparzialità e l'oggettività della propria condotta"; per interesse privato s'intende "ogni genere di vantaggio che si può concretizzare nei confronti del funzionario pubblico, dei suoi familiari o parenti stretti, di amici e di persone o organizzazioni con cui il funzionario stesso ha o ha avuto rapporti politici o di affari"; comprende anche qualsivoglia responsabilità, finanziaria o civile, ad esso correlata. Cfr. la raccomandazione n. R (2000)10 del comitato dei ministri agli Stati membri sui codici di comportamento dei funzionari eletti: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

cariche pubbliche in corso di mandato può contribuire a dissipare le preoccupazioni. Norme chiare rivolte al fenomeno delle cosiddette "porte girevoli" (revolving door) comprendono periodi "di riflessione" e l'attuazione efficace di verifiche e trasferimenti tra i due settori, come pure l'applicazione di sanzioni dissuasive per la violazione delle norme. Tali norme sono essenziali per promuovere l'integrità ed eliminare le opportunità di corruzione.

3.5. Protezione efficace degli informatori (whistleblower)

La protezione degli informatori contribuisce a prevenire e far emergere la corruzione e altri illeciti nel settore pubblico e privato. In alcuni Stati membri dell'UE, le norme culturali dissuadono talvolta il personale dal far sentire la propria voce. Protezione degli informatori non significa soltanto integrare il concetto in disposizioni giuridiche, ma anche e soprattutto cambiare le culture nel lungo periodo. A più breve termine, i paesi possono adottare e attuare normative per far passare il chiaro messaggio che le ritorsioni contro gli informatori non sono tollerate. Nel 2014 il Consiglio d'Europa ha emanato una raccomandazione dettagliata in cui sono enunciati 29 principi per la protezione degli informatori, per esempio il fatto che l'onere della prova deve spettare al datore di lavoro in caso di presunte ritorsioni³².

Gli informatori necessitano di assistenza giuridica e psicologica. La scelta tra finanziamento pubblico o privato per i servizi di consulenza e sostegno solleva questioni complesse che riguardano l'impatto sulla loro indipendenza. Esempi provenienti dal Regno Unito e dai Paesi Bassi mostrano che esistono modi diversi di offrire sostegno. Nel Regno Unito, un ruolo di leadership è assunto dall'ente caritativo autofinanziato denominato Public Concern at Work. I Paesi Bassi

³² Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori <https://rm.coe.int/16807096c7>.

hanno recentemente istituito una Casa per informatori (Huis voor Klokkenuiders), facente parte dell'istituto del mediatore nazionale, per gestire le segnalazioni provenienti dai settori pubblico e privato, fornire consulenza e avviare indagini sugli illeciti segnalati.

Come in altri ambiti, un ruolo capitale è svolto dall'attuazione. Di alcuni paesi si ritiene generalmente che abbiano una buona normativa in materia di informatori, ma che questa non sia sufficientemente attuata nella pratica³³. Una delle conclusioni di un laboratorio di condivisione delle esperienze organizzato dalla Commissione nel 2015 è che una legge ha probabilmente maggiori possibilità di essere efficace se la sua adozione è il risultato di un ampio dibattito pubblico e di interventi di sensibilizzazione e se la società civile assume un ruolo chiave in tali dibattiti³⁴.

3.6. Indagare, perseguire e sanzionare la corruzione

La capacità del sistema giudiziario di imporre sanzioni penali dissuasive costituisce un importante deterrente e un chiaro segnale del fatto che la corruzione non è tollerata.

Per eliminare i problemi inerenti alla capacità della magistratura di perseguire e punire efficacemente la corruzione possono rendersi necessarie misure in ambito procedurale, di bilancio e di qualità del personale. Altre misure riguardano il trattamento di disposizioni di legge eccessive o non chiare sulla revoca delle immunità e termini di prescrizione che impediscono la

³³ Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³⁴ Programma di condivisione delle esperienze in materia di lotta contro la corruzione http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

conclusione di casi complessi, specialmente se combinati con procedimenti lunghi o norme troppo rigide sull'accesso alle informazioni bancarie che ostacolano le indagini finanziarie e la cooperazione transfrontaliera.

Tuttavia, l'elemento essenziale per una gestione efficace dei casi di corruzione, anche ad alti livelli, è la capacità della magistratura di agire in maniera indipendente, amministrando la giustizia nei casi di corruzione in modo obiettivo e imparziale senza indebite influenze.

L'indipendenza reale e percepita³⁵ della magistratura si ripercuote anche sulla prevenzione complessiva della criminalità, e quindi anche dei reati legati alla corruzione.

L'integrità della magistratura è essenziale per garantire indipendenza e imparzialità. La corruzione non riguarda soltanto la relazione tra gli operatori giudiziari e altre persone (parti pubbliche e private, pubblici ministeri e gli accusati nelle cause penali), ma anche le relazioni interne alla magistratura, che comprendono le nomine, l'attribuzione delle cause e le opportunità di carriera. Aspettative chiare per quanto riguarda l'integrità, un percorso di carriera chiaramente definito e procedure di nomina basate sul merito a tutti i livelli contribuiscono enormemente a una magistratura indipendente e ben funzionante.

4. ANALISI DELLA SITUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

Come accade per qualunque cambiamento istituzionale o normativo, è possibile che vi siano alcune implicazioni di bilancio per esempio in termini di risorse (per lo più umane) e di costi a breve termine per nuovi sistemi informatici. Le modifiche strutturali e normative danno risultati soprattutto nel

³⁵ Il quadro di valutazione UE della giustizia (2016) comprende i risultati delle indagini Eurobarometro sulla percezione dell'indipendenza giudiziaria da parte della popolazione e delle imprese.

medio e lungo periodo, ed è stato stimato che i benefici a lungo termine superano sostanzialmente qualsiasi costo a breve termine. Le politiche per ridurre la corruzione arrecano beneficio alle imprese dinamiche e competitive, ai contribuenti e alla società in generale, limitando nel contempo le possibilità di abuso da parte di interessi costituiti.

I seguenti esempi provenienti dagli Stati membri offrono una rassegna di politiche già attuate o in corso di attuazione. Pur non essendovi una soluzione "universalmente valida" al problema della corruzione, questi brevi esempi devono essere considerati come casi di studio che mostrano ciò che si può ottenere con una volontà politica sufficientemente forte e prestando attenzione ai dettagli tecnici.

Promozione attiva dell'integrità del settore pubblico nei Paesi Bassi

L'integrità, la trasparenza e la responsabilità sono promosse attivamente nella pubblica amministrazione olandese. Creato dal ministero dell'Interno e delle relazioni del Regno, l'Ufficio per la promozione dell'integrità del settore pubblico (BIOS) è un istituto indipendente che incoraggia e sostiene il settore pubblico nella concezione e attuazione di politiche sull'integrità.

Inoltre, molte città e comunità olandesi stanno attuando politiche locali in materia di integrità che hanno migliorato il rilevamento dei casi di violazione dell'integrità. Le politiche locali in materia di integrità si sono evolute nel corso degli ultimi due decenni, diventando parte integrante della governance locale.

Sistema di dichiarazioni patrimoniali e di interessi in Romania

L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) è stata istituita in Romania nel 2007 per verificare le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale, le potenziali incompatibilità e i conflitti d'interesse dei titolari di cariche pubbliche. L'Agenzia è divenuta operativa nel 2008. Il cammino verso l'istituzione di un'agenzia funzionale è

stato arduo ed è stato contraddistinto da sforzi considerevoli per sviluppare e consolidare la capacità istituzionale dell'Agenzia e una giurisprudenza coerente nei tribunali. L'ANI vanta una casistica coerente di indagini, conclusioni/ricorsi e sanzioni. Inoltre ha creato un portale pubblico, in cui sono pubblicate tutte le dichiarazioni della situazione patrimoniale e le dichiarazioni di conflitto d'interessi presentate da titolari di cariche pubbliche, che rappresenta una misura fondamentale per la trasparenza. In totale, l'Agenzia tratta ogni anno più di mezzo milione di dichiarazioni. Sono state inoltre intraprese azioni per fornire orientamenti su incompatibilità e conflitti d'interessi e sulla compilazione delle dichiarazioni della situazione patrimoniale e di conflitto d'interessi, come anche per formare referenti in seno alle istituzioni pubbliche allo scopo di compiere un'opera di sensibilizzazione e di migliorare l'efficienza e la precisione della procedura di presentazione delle dichiarazioni.

Protezione degli informatori in Irlanda e Regno Unito

La legge britannica del 1998 sulla divulgazione di informazioni pubbliche (Public Information Disclosure Act 1998) è considerata da più parti una legge pionieristica in seno all'UE³⁶. La sua finalità è proteggere il pubblico interesse tutelando sul posto di lavoro le persone che effettuano segnalazioni di illeciti, non limitatamente ai casi di corruzione. La legge britannica costituisce un buon modello anche sotto un altro aspetto: il suo approccio graduale incoraggia in primo luogo, se possibile, le segnalazioni interne o le segnalazioni ai regolatori, ma consente segnalazioni di maggiore portata ove giustificato. Le segnalazioni effettuate all'esterno richiedono prove di livello più elevato.

³⁶ Per ulteriori informazioni, cfr. "Toolbox on the quality of public administration (Pacchetto di strumenti sulla qualità della pubblica amministrazione)", pag. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

La legge irlandese del 2014 sulle segnalazioni protette (Protected Disclosures Act 2014) prende le mosse dal sistema britannico e si spinge oltre chiedendo agli organismi del settore pubblico di porre in essere politiche di informazione conformi ai requisiti della legge. Essa si applica a dipendenti del settore pubblico e privato, datori di lavoro, contraenti, tirocinanti, personale degli organismi, ex dipendenti e persone in cerca di lavoro. Diversamente dalle leggi di altri paesi che pongono in capo agli informatori l'onere di dimostrare di agire in "buona fede" o nel "pubblico interesse", in Irlanda la motivazione alla base della segnalazione delle informazioni è irrilevante. Le disposizioni incoraggiano tutte le categorie di persone sopra elencate a segnalare gli illeciti e rendono più facile difendere tali segnalazioni. Per le persone che sono state licenziate per aver effettuato una segnalazione protetta sono disponibili misure provvisorie di protezione. La legge irlandese prevede anche un "destinatario delle segnalazioni" indipendente (un giudice, in servizio attivo o in pensione), abilitato a ricevere segnalazioni contenenti materiale altamente sensibile.

La trasparenza e il ricorso a dati aperti e appalti elettronici per prevenire e individuare i casi di corruzione in Croazia, Estonia, Portogallo e Slovenia

Le attività regolari e sistematiche di raccolta, monitoraggio e pubblicazione dei dati completi relativi agli appalti pubblici consentono una maggiore trasparenza e contribuiscono a prevenire la corruzione.

L'applicazione online "Supervisor" della commissione slovena per la prevenzione della corruzione fornisce informazioni sulle operazioni commerciali di un'ampia varietà di organismi pubblici, indicando le parti contraenti, i principali destinatari, le entità giuridiche correlate, le date, gli importi e gli scopi delle operazioni. Essa offre una panoramica dei 4,7 miliardi di EUR spesi in media ogni anno dal settore pubblico per forniture e servizi. Inoltre, offre informazioni dettagliate sui consigli di amministrazione e sulle commissioni

di vigilanza di tutte le imprese statali o a controllo statale nonché sulle rispettive relazioni annuali. Questo sistema di trasparenza facilita l'accertamento delle irregolarità negli appalti pubblici e nella spesa pubblica.

Il Portogallo possiede un portale web nazionale, denominato BASE, per centralizzare le informazioni sugli appalti pubblici. BASE riceve i dati sulle procedure aperte e ristrette che precedono l'aggiudicazione dall'edizione elettronica della Gazzetta Ufficiale portoghese e dalle piattaforme elettroniche certificate. Tutte le amministrazioni aggiudicatrici pubbliche utilizzano l'area riservata del portale per registrare i dati degli appalti, caricare i contratti stessi e registrare informazioni sulla loro esecuzione. Tra il 2008 e il 2011 BASE ha pubblicizzato esclusivamente contratti relativi ad aggiudicazioni dirette. Da gennaio 2012 BASE è tenuto a pubblicizzare tutti i contratti risultanti da tutte le tipologie di procedure disciplinate dal codice degli appalti pubblici. Il portale pubblica inoltre informazioni sull'esecuzione dei contratti.

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

Azione penale contro la corruzione transnazionale nel Regno Unito

Gli Stati membri che combattono efficacemente la corruzione nel proprio territorio spesso si trovano in difficoltà per quanto concerne il comportamento delle loro imprese all'estero, in particolare nei paesi in cui le pratiche di corruzione sono diffuse.

Nel Regno Unito la legge sulla corruzione del 2010 (Bribery Act) istituisce un quadro giuridico che va oltre i requisiti della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione. Le autorità hanno anche pubblicato linee guida³⁷ che aiutano le imprese ad adeguarsi alla legge.

Nello specifico, la legge sulla corruzione del 2010 introduce la responsabilità oggettiva per un'impresa che non impedisca a persone a essa collegate di commettere atti di corruzione per suo conto al fine di ottenere o mantenere un vantaggio commerciale o di altra natura. Le organizzazioni commerciali commettono quindi un reato se non impediscono ai loro dipendenti o ad altre persone ad esse collegate di commettere atti di corruzione. Se l'organizzazione commerciale disponeva di procedure adeguate, può utilizzarle in sua difesa. Dal momento che stabilisce incentivi così forti per le imprese per far sì impediscano la corruzione, questa legge è considerata un deterrente efficace e ha indotto le imprese ad adottare procedure preventive di ampia portata.

L'Ufficio delle frodi gravi del Regno Unito (Serious Fraud Office, SFO) vanta una casistica³⁸ di indagini e di azioni penali su casi gravi di corruzione transnazionale, compresi i casi concernenti le attività di imprese britanniche di primo piano. Di recente ha sottoscritto due accordi sul rinvio dell'azione penale³⁹ in casi perseguiti a norma dell'articolo 7 della legge sulla corruzione del 2010, relativo al mancato impedimento della corruzione.

Data: 22.11.2017

³⁷ Serious Fraud Office Guidelines
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

³⁸ Casi dell'Ufficio britannico delle frodi gravi
<https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Accordi sul rinvio dell'azione penale
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. RISORSE UTILI

- Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Pacchetto di strumenti sulla qualità della pubblica amministrazione
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Indicatori sulla governance mondiale della Banca mondiale
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- OCSE, Principles for Integrity in Public Procurement
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Commissione europea, Statistiche ufficiali sulla corruzione
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori
<https://rm.coe.int/16807096c7>