



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.5.2003
COM(2003) 317 definitivo

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

POLITICA GLOBALE DELL'UE CONTRO LA CORRUZIONE

INDICE

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Introduzione | 3 |
| 2. | Terminologia..... | 6 |
| 3. | L'impegno politico – una priorità | 7 |
| 4. | Rendere efficaci gli strumenti del diritto penale..... | 8 |
| 5. | Potenziare la cultura anti-corrruzione nelle istituzioni dell'UE..... | 15 |
| 6. | Prevenzione della corruzione – il mercato unico ed altre politiche interne | 17 |
| 7. | Dimensione esterna | 21 |
| 8. | Conclusioni | 25 |

1. INTRODUZIONE

L'**articolo 29 del trattato sull'Unione europea** cita la corruzione tra le forme di criminalità, organizzata o di altro tipo, che l'Unione si impegna a prevenire e reprimere per conseguire l'obiettivo della creazione e del mantenimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia tramite una più stretta cooperazione di polizia, giudiziaria e doganale, nonché, ove necessario, il ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale.

Trascendendo l'aspetto puramente repressivo, nel **Piano d'azione contro la criminalità organizzata del 1997**¹ il Consiglio aveva già chiesto che fosse elaborata, tenendo conto dei lavori già svolti in altre sedi internazionali, una politica globale contro la corruzione, incentrata principalmente sulla prevenzione. In particolare, aveva invitato gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione a tener altresì presenti tutti gli aspetti connessi con il corretto funzionamento del mercato interno e le altre politiche interne, nonché l'assistenza e la cooperazione esterne.

In risposta a tale indirizzo politico, la Commissione ha presentato nello stesso anno una **Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio**² nella quale proponeva una serie di misure (divieto della deducibilità fiscale delle somme pagate a titolo di corruzione, norme applicabili alle procedure per l'aggiudicazione di appalti, introduzione di norme contabili e di revisione contabile, istituzione di una c.d. "lista nera" delle società colpevoli di corruzione e misure concernenti i programmi comunitari di aiuto e di assistenza ai paesi terzi) allo scopo di formulare una strategia dell'UE di lotta alla corruzione valida tanto all'interno che all'esterno del suo territorio.

Tornando alla cooperazione giudiziaria in materia penale, il **Piano di azione di Vienna approvato dal Consiglio nel 1998**³ ha individuato nella corruzione uno dei comportamenti illeciti nel settore della criminalità organizzata che richiedevano un'azione prioritaria ed ha ritenuto che fosse opportuno elaborare e fissare norme minime relative agli elementi costitutivi di tale reato e alle relative sanzioni.

In occasione del **Consiglio europeo di Tampere del 1999**, i capi di Stato di governo hanno approvato detta raccomandazione ed hanno individuato nella corruzione, nel contesto della criminalità finanziaria, uno dei settori di particolare rilievo nel quale dovevano essere concordate definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.

¹ Piano d'azione contro la criminalità organizzata (adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997); GU C 251 del 15.8.1997, pag. 1.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa ad una politica dell'Unione contro la corruzione, adottata dalla Commissione il 21 maggio 1997. COM(1997) 192 def.

³ Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Testo adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998; GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

Infine, in linea con il Piano d'azione del 1998 e le conclusioni di Tampere, la cosiddetta **Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio sulla prevenzione ed il controllo della criminalità organizzata del marzo 2000**⁴ ha ribadito la necessità di adottare strumenti atti a ravvicinare le legislazioni nazionali e di sviluppare una politica dell'UE più generale (ossia multidisciplinare) contro la corruzione, tenendo anche conto dei corrispondenti lavori svolti in altre sedi internazionali. Inoltre, il documento sollecitava gli Stati membri che ancora non avevano ratificato gli strumenti legislativi anticorruzione dell'UE e del Consiglio d'Europa a provvedere rapidamente in tal senso, secondo un calendario chiaramente definito.

Da allora la lotta contro la corruzione ha acquistato nuovo slancio a livello nazionale, europeo ed internazionale e sono stati adottati importanti strumenti comunitari ed internazionali.

Per quanto riguarda gli strumenti dell'UE, la **Convenzione dell'UE relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee**⁵ ed il suo **primo protocollo**⁶ sono entrati in vigore il 17 ottobre 2002; il **secondo protocollo della citata convenzione**⁷ e la **Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea**⁸ sono tuttora in fase di ratifica.

Sempre con riferimento alla **protezione degli interessi finanziari delle Comunità**, la Commissione ha affrontato il problema della corruzione interna con l'istituzione di un Ufficio europeo antifrode (OLAF)⁹ dotato di poteri investigativi interistituzionali. In forza dell'articolo 280 del trattato CE, che prevede misure volte sia alla prevenzione sia alla repressione delle frodi commesse a danno del bilancio CE, è stata adottata una strategia generale. Tale strategia individua nell'elaborazione di un dettagliato approccio interistituzionale finalizzato a prevenire e combattere la corruzione una delle sfide prospettate dalla Commissione nel suo documento che illustra la sua politica articolata in quattro assi principali¹⁰. Per quanto riguarda le indagini interne dell'OLAF, la corruzione si estende alle irregolarità commesse da funzionari dell'UE nell'esercizio delle loro mansioni che possono dare luogo a procedimenti disciplinari o penali. L'OLAF è stato recentemente oggetto di una approfondita relazione di valutazione della Commissione¹¹, con particolare riferimento all'attuazione degli obiettivi stabiliti nel citato documento di strategia. Dato che affronta il problema della lotta alla corruzione sotto tutti i suoi aspetti, la presente relazione segue un'impostazione coerente con le nuove iniziative annunciate nella citata relazione di valutazione.

⁴ Prevenzione e controllo della criminalità organizzata Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio, adottata dal Consiglio il 27 marzo 2000; GU C 124 del 3.5.2000, pag. 1.

⁵ GU C 316 del 27.11.1995

⁶ GU C 313 del 23.10.1996

⁷ GU C 221 del 19.7.1997

⁸ GU C 195 del 25.6.1997

⁹ L'OLAF è stato istituito con decisione della Commissione 1999/352/CE, CECA, EURATOM, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

¹⁰ Cfr. *Comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale*, COM(2000) 358 def.

¹¹ COM(2003) 154 def., del 2.4.2003.

La **Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali**¹² e la **Convenzione penale relativa alla corruzione del Consiglio d'Europa**¹³ sono già entrate in vigore, benché per quest'ultima nella maggior parte degli Stati membri non siano stati ancora depositati gli strumenti di ratifica.

Nel 2000, l'**Assemblea generale delle Nazioni Unite** ha deciso di conferire ad un comitato ad hoc il mandato di elaborare uno strumento giuridico internazionale di lotta contro la corruzione, la **futura convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione**¹⁴. Se adottata, la convenzione avrà implicazioni di vasta portata per la lotta alla corruzione su scala mondiale. L'UE ha adottato tre posizioni comuni sulla base dell'articolo 34 del trattato sull'Unione Europea. Il contributo della Commissione al conseguimento di dette posizioni comuni¹⁵ è stato sostanziale ed il Consiglio ha incaricato la Commissione di negoziare le disposizioni del progetto di convenzione che rientrano nelle competenze delle Comunità.

Nelle raccomandazioni formulate, il Consiglio dell'Unione europea ha ripetutamente sottolineato la necessità di tener conto dei lavori svolti in altri consessi internazionali in tema di lotta contro la corruzione. Aderendo a tale invito, e convinta che la duplicazione di attività analoghe può generare un inutile spreco di risorse, quando non rivelarsi controproducente, la Commissione ritiene che nella fase attuale dell'elaborazione della politica in materia sia necessario rafforzare e sostenere a livello dell'UE soprattutto quelle **misure che non sono già ampiamente trattate o sono state adottate, pur con carattere vincolante diverso da quello degli strumenti dell'UE, da altre organizzazioni internazionali. Ciò vale, segnatamente, per le iniziative delle Nazioni Unite, dell'OCSE e del Consiglio d'Europa, nel cui consesso l'UE ha svolto e continuerà a svolgere un ruolo trainante.**

Gli obiettivi e le finalità della lotta contro la corruzione a livello dell'UE ai sensi dell'articolo 29 del TUE devono essere inseriti, in modo chiaro e coerente, nel contesto degli altri obiettivi politici sanciti dal trattato CE, quali un corretto processo decisionale, la concorrenza leale ed il corretto funzionamento del mercato interno, la protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee, gli aiuti e l'assistenza esterne ed un commercio internazionale aperto, libero e corretto. Le iniziative illustrate nella presente comunicazione devono essere chiaramente delimitate rispetto alle azioni previste nei menzionati settori di intervento comunitario, in modo da creare una cornice onnicomprensiva ed assicurare la complementarità tra i diversi settori.

¹² La Convenzione, firmata il 21.11.1997, è entrata in vigore il 15.2.1999. La versione integrale del testo, nonché informazioni dettagliate sulla ratifica, le misure nazionali d'attuazione e le relazioni di valutazione sono disponibili nella rubrica "corruzione" sul sito <http://www.oecd.org/>

¹³ La Convenzione, firmata il 27.1.1999, è entrata in vigore il 1°7.2002. La versione integrale del testo, nonché informazioni dettagliate sulla ratifica, le misure nazionali d'attuazione e le relazioni di valutazione sono disponibili sul sito <http://www.greco.coe.int>

¹⁴ I relativi documenti del Comitato Ad Hoc per i negoziati per una convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione sono disponibili sul sito http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html

¹⁵ Il documento non è stato reso pubblico.

La presente comunicazione illustra quanto è stato conseguito finora, ma indica altresì i necessari miglioramenti per dare nuovo impulso alla lotta contro la corruzione. Il documento cerca inoltre di definire i settori che meglio si prestano ad essere destinatari di iniziative adottate dall'UE in materia di lotta contro la corruzione. **La Commissione è fermamente intenzionata a ridurre la corruzione a tutti i livelli in modo coerente all'interno delle istituzioni dell'UE, negli Stati membri ed al di fuori dell'UE**, sia che si tratti della corruzione politica, delle prassi corruttive ad opera della criminalità organizzata o in collusione con la stessa, della corruzione nel settore privato o della c.d. "piccola corruzione".

Fintantoché esiste la criminalità vi sarà sempre qualcuno che ha interesse a ricorrere alla corruzione per proteggersi dall'azione giudiziaria e dalle sanzioni e, **soprattutto i gruppi appartenenti alla criminalità organizzata** preferiranno reinvestire una parte dei loro proventi illeciti nel pagamento di tangenti piuttosto che correre il rischio di subire misure repressive e di esporsi quindi alla privazione della libertà e alla perdita dei loro profitti derivanti dal crimine. Nondimeno, si può ipotizzare che sarebbe possibile ridurre considerevolmente il livello e la portata della corruzione nelle nostre società rafforzando le misure repressive e limitando le occasioni che la rendono possibile.

A tal fine, gli atti di corruzione devono essere individuati e perseguiti ed i corruttori devono essere puniti e privati dei proventi ottenuti illecitamente.

Nel contempo è necessario ridurre le occasioni che favoriscono le prassi corruttive e prevenire i potenziali conflitti d'interesse rendendo trasparenti e responsabili le strutture amministrative a tutti i livelli, legislativo, esecutivo e giudiziario, così come nel settore privato.

Strategie complete volte a rafforzare l'integrità e le salvaguardie istituzionali devono assicurare che le decisioni del settore pubblico siano adottate esclusivamente nell'interesse della collettività.

2. TERMINOLOGIA

Non esiste un'unica definizione uniforme di tutti gli elementi costitutivi della corruzione¹⁶. Una definizione piuttosto tradizionale, adottata dalla Banca mondiale e dall'organizzazione non governativa *Transparency International*, presenta la corruzione come "*l'abuso di una posizione di responsabilità pubblica per ottenere un indebito profitto privato*"; sembra tuttavia più adeguata una definizione più ampia quale quella adottata nel Programma globale contro la corruzione delle Nazioni Unite, ossia "*l'abuso di potere ai fini di un profitto privato*", che ricomprende in tal modo nel suo campo di applicazione tanto il settore pubblico che il settore privato¹⁷.

¹⁶ Cfr. P.C. van Duyne: "*Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes*" in *Forum on Crime and Society*, Vol. 1 n. 2, dicembre 2001, pag. 74-76

¹⁷ La Convenzione di diritto civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa (Strasburgo 4/11/1999; *European Treaty Series* n°174) definisce la "*corruzione*" come il fatto di "sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una somma di danaro o altro vantaggio indebito o la promessa di tale vantaggio indebito, che distorce il corretto adempimento di una funzione/compito o comportamento richiesto dal beneficiario dell'illecito pagamento, del vantaggio non dovuto o della promessa di un tale vantaggio."

Attesa la loro particolare natura, i menzionati strumenti dell'UE definiscono la corruzione soltanto in una prospettiva penalistica considerando come figura di reato un comportamento, che è solitamente denominato corruzione (attiva o passiva)¹⁸.

Nei paragrafi che seguono si deve operare una distinzione tra la corruzione in senso più restrittivo come definita nel diritto penale e la corruzione in una più ampia accezione socio-economica. Tale distinzione è necessaria giacché, conformemente ai principi dello stato di diritto, le disposizioni del diritto penale esigono un linguaggio univoco e preciso, mentre la nozione di “corruzione” può ammettere una definizione più generale, pur rispondendo alle finalità della *prevenzione* della criminalità. In tale contesto, la definizione di corruzione può ricomprendere aspetti quali l'integrità, la trasparenza, la responsabilità e la buona gestione¹⁹. I confini di una politica anticorruzione dell'UE differiranno pertanto a seconda dell'oggetto trattato: mentre le iniziative illustrate nei capitoli 4 e 5 trattano soprattutto la corruzione nel senso restrittivo del diritto penale, i capitoli 3, 6 e 7 e l'elenco dei principi generali allegato alla presente comunicazione trattano il fenomeno corruttivo in senso molto più ampio.

3. L'IMPEGNO POLITICO – UNA PRIORITÀ

Il contrasto e la prevenzione della corruzione possono avere successo soltanto a condizione che tutte le componenti della società ne riconoscano il carattere indispensabile. Il segnale più importante deve tuttavia venire dalla stessa classe dirigente e politica. I pubblici ufficiali avrebbero difficoltà ad agire in modo imparziale, obiettivo e nell'interesse esclusivo del pubblico se i più alti rappresentanti del governo del paese non promuovessero e dimostrassero con il loro comportamento di rispettare le norme anticorruzione di cui chiedono l'effettiva attuazione.

Una ferma volontà politica e un atteggiamento non ambiguo da parte dei governi degli Stati membri e dei rappresentanti dell'UE darebbero parimenti un segnale chiaro ai loro omologhi dei paesi candidati all'adesione e al resto del mondo.

In questo contesto, la Commissione richiama i principi ispiratori e comuni dell'Unione, sanciti nell'articolo 6 del trattato sull'Unione europea: libertà, democrazia, rispetto dei diritti di dell'uomo e delle libertà fondamentali dello stato di diritto. Laddove la corruzione è in grado di pregiudicare tutti i suddetti principi, il rispetto incondizionato di questi valori comuni rappresenta per contro la miglior salvaguardia contro l'espansione delle pratiche corruttive.

Il Consiglio europeo è invitato ad approvare senza riserve, in occasione di una delle prossime riunioni, le raccomandazioni formulate nella presente comunicazione.

¹⁸ Cfr. gli articoli 2 e 3 della Convenzione dell'UE del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e gli articoli 2 e 3 del primo protocollo della Convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee, o ancora gli articoli 2 e 3 dell'Azione comune sulla corruzione nel settore privato.

¹⁹ Giova osservare che tali principi sono riscontrabili nelle norme disciplinari previste, ad esempio, nello Statuto contenente i regolamenti e le regolamentazioni applicabili ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità europee.

4. RENDERE EFFICACI GLI STRUMENTI DEL DIRITTO PENALE

Facendo seguito al Consiglio europeo di Tampere, dedicato esclusivamente al tema della Giustizia e degli Affari interni, il documento intitolato “*Prevenzione e controllo della criminalità organizzata - Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio*” del 27 marzo 2000 individua nella corruzione nel contesto della criminalità finanziaria uno dei reati contro i quali il Consiglio “*dovrebbe, ove necessario, adottare strumenti volti a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri*” concordando **definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni** e sviluppando una politica dell'UE più generale (cioè multidisciplinare) contro tali forme specifiche di crimine, tenendo in debita considerazione i lavori svolti in altre sedi internazionali (cfr. *Conclusione 48 della Presidenza di Tampere e raccomandazione n. 7 della Strategia per l'inizio del nuovo millennio*).

a) **Ratifica degli strumenti anticorruzione dell'UE**

La raccomandazione n. 27 della Strategia per l'inizio del nuovo millennio sollecitava gli Stati membri che non avevano ancora ratificato i seguenti strumenti anticorruzione dell'UE a presentare proposte ai rispettivi parlamenti per accelerare la procedura di ratifica secondo il calendario stabilito:

- (1) **entro la prima metà del 2001, la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;**
- (2) **entro fine 2001, i Protocolli della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;**
- (3) **entro fine 2001, la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea.**

Ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE, la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee ed il relativo primo protocollo (che definisce per la prima volta i reati di corruzione attiva e passiva a livello dell'UE) è entrata in vigore il 17 ottobre 2002.

Inoltre, nel maggio 2001, la Commissione ha adottato una proposta di direttiva che propone una definizione comune della corruzione attiva e passiva a danno degli interessi finanziari delle Comunità²⁰. A seguito del parere del Parlamento europeo, che ha approvato il testo in linea di principio in prima lettura, la proposta è stata modificata il 16 ottobre 2002²¹. **La proposta si trova tuttora all'esame del Consiglio.**

²⁰ La proposta mira ad allineare il diritto penale sostanziale degli Stati membri per quanto riguarda la definizione di frode, corruzione e riciclaggio di capitali provento di attività illecite che pregiudicano gli interessi finanziari della Comunità, nonché la responsabilità penale e le sanzioni penali applicabili, in conformità della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità ed i suoi protocolli.

²¹ Cfr. COM(2002) 577 def.

Mentre i sopracitati strumenti trovano applicazione soltanto ai comportamenti criminali che pregiudicano gli interessi finanziari delle Comunità europee, la Convenzione dell'UE del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea introduce le figure di reato della corruzione transfrontaliera attiva e passiva nel territorio dell'UE, anche quando non siano lesi gli interessi finanziari delle Comunità. **Due Stati membri dell'UE non hanno tuttavia ancora completato il processo di ratifica.**

La Commissione sollecita gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione dell'UE relativa alla corruzione e/o il secondo protocollo della Convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee a provvedere in tal senso senza ulteriore indugio.

b) Ratifica degli strumenti internazionali anticorruzione

Tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato la Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali del 1997 ed hanno adeguato il diritto penale nazionale di conseguenza.

La Convenzione penale del Consiglio d'Europa in materia di lotta contro la corruzione è entrata in vigore il 1° luglio 2002 con la ratifica di 14 Stati, tra i quali figurano però solo quattro Stati membri dell'UE.

Solo due Stati membri dell'UE hanno ratificato a tutt'oggi la Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa.

La Commissione sollecita gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la convenzione penale e/o la convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa o che non hanno aderito al Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) a provvedere in tal senso senza ulteriore indugio.

c) Controllo dell'applicazione effettiva degli strumenti anticorruzione

Quando i citati strumenti internazionali saranno stati effettivamente recepiti da idonee disposizioni attuative, molte delle pertinenti disposizioni del diritto penale degli Stati membri (configurazione di reato, sanzioni e confisca, responsabilità e sanzioni applicabili alle persone giuridiche, estradizione, azione giudiziaria penale e cooperazione tra le autorità di applicazione della legge degli Stati membri) saranno già state ravvicinate.

La Commissione ritiene che gli sforzi profusi a livello internazionale nella lotta contro la corruzione possono rivelarsi efficaci soltanto se sono seguiti da meccanismi di controllo e di valutazione tra pari. D'altra parte, per quanto possibile si dovrebbe evitare qualsiasi (costosa e spesso controproducente) duplicazione delle attività internazionali.

In veste di custode dei trattati, la Commissione svolge una funzione generale di controllo sull'attuazione in particolare della normativa della Comunità europea e deve seguire attentamente l'attuazione degli strumenti dell'UE da parte degli Stati membri.

Nondimeno, a parte la possibilità di adire Corte di giustizia europea con domande pregiudiziali sull'interpretazione e sulla validità delle decisioni quadro e le convenzioni, gli **strumenti dell'Unione europea** non prevedono veri e propri meccanismi di controllo o di valutazione comparabili a quelli a disposizione del Gruppo di lavoro (subregionale) dell'OCSE sulla corruzione o quelli previsti dal GRECO (*Group d'Etats contre la corruption*) (formato principalmente da Stati europei) istituito allo scopo di assicurare l'attuazione della convenzione dell'OCSE sulla corruzione e delle convenzioni penale e civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa. Il GRECO²² è incaricato di vigilare sul rispetto dei 20 principi guida del Consiglio d'Europa per la lotta contro la corruzione e dell'attuazione delle convenzioni penale e civile sulla corruzione e dei codici di condotta applicabili ai funzionari pubblici. Attraverso un controllo tra pari effettuato in due fasi, il Gruppo valuta il rispetto degli impegni derivanti da detti strumenti legali e contribuisce in tal modo ad individuare lacune e carenze dei meccanismi nazionali contro la corruzione, nonché a promuovere le necessarie riforme legislative, istituzionali e di ordine pratico per una più efficace prevenzione e lotta contro la corruzione. In tale contesto, è utile ricordare che entrambe le convenzioni del Consiglio d'Europa in tema di corruzione hanno fatto seguito all'adozione delle convenzioni dell'UE e ne hanno esteso la portata.

La Commissione ritiene che **nella fase attuale** non sia appropriato istituire un distinto meccanismo di valutazione e di controllo dell'UE, perché ciò sarebbe contrario alla convinzione generale della Commissione che si debba evitare per quanto possibile la duplicazione dei lavori.

Tanto le convenzioni sulla corruzione del Consiglio d'Europa che lo statuto del GRECO prevedono già clausole di adesione specifiche per la Comunità europea. Mentre l'adesione della Comunità europea alla convenzione di diritto penale ed al Gruppo GRECO, indipendentemente dalle due convenzioni, deve avvenire su invito formale del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, tale partecipazione avverrebbe in modo automatico, qualora la Comunità aderisca alla convenzione di diritto civile e può pertanto essere decisa unilateralmente dalla CE.

Per questo motivo, la Commissione preparerà l'adesione della Comunità europea ad entrambe le convenzioni sulla corruzione del Consiglio d'Europa, nei limiti della competenza comunitaria conferitale, e negozierà con il Consiglio d'Europa le condizioni e le modalità della successiva partecipazione della Comunità in seno al GRECO. **Gli Stati membri dell'UE sono invitati a sostenere senza riserve in sede di Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'eventuale domanda di adesione della Comunità europea, elaborata dalla Commissione, ad una o entrambe le convenzioni sulla corruzione del Consiglio d'Europa, così come la sua conseguente partecipazione nel GRECO, secondo modalità da convenire.**

Qualora la partecipazione nel GRECO non fosse considerata opportuna, la Commissione esaminerà la possibilità d'istituire un distinto meccanismo comunitario di reciproca valutazione e controllo nel settore della lotta contro la corruzione.

²² Il GRECO è diventato operativo il 1° maggio 1999 e conta attualmente 34 membri, tra cui tutti gli Stati membri dell'UE (ad eccezione dell'Austria e dell'Italia), tutti i paesi candidati (ad eccezione della Turchia) e gli Stati Uniti. Per maggiori informazioni, consultare il sito www.greco.coe.int

d) **Migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia all'interno dell'UE**

La cooperazione di polizia e giudiziaria all'interno dell'UE è stata rafforzata con l'istituzione di **EUROJUST**, una rete di cooperazione giudiziaria, e con l'estensione del **mandato dell'Europol**.

L'istituzione dell'unità provvisoria EUROJUST è stata approvata nel dicembre 2001 e la nomina dei suoi membri è avvenuta nel luglio 2002. EUROJUST è composto da un magistrato (pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative) per ciascuno Stato membro, ed ha per mandato di facilitare i contatti, migliorare la cooperazione tra magistrati ed individuare collegamenti tra le indagini in corso di dimensione transfrontaliera. La **competenza materiale dell'Eurojust** è molto simile al **mandato della convenzione Europol**, che si estende tra l'altro alle indagini in materia di frode e corruzione, riciclaggio di capitali illeciti e partecipazione ad un'organizzazione criminale.

Ne consegue che entrambi gli organismi avranno facoltà e tratteranno casi di corruzione transfrontaliera e adempiranno in tal modo agli obblighi derivanti dalle corrispondenti disposizioni degli strumenti anticorruzione dell'UE. La **Procura europea per la tutela degli interessi finanziari della Comunità**, la cui istituzione è stata proposta dalla Commissione nel Libro verde dell'11 dicembre 2001²³ sarà incaricata di trattare gli atti di corruzione commessi ai danni degli interessi finanziari della Comunità.

In tale contesto, **la decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo**, le cui disposizioni saranno applicate da tutti gli Stati membri entro il 1° gennaio 2004 si rivelerà determinante nella lotta contro la corruzione. La decisione includerà la corruzione tra le figure di reato per le quali non è più necessario procedere alla verifica preliminare della doppia incriminazione, e ciò garantirà che gli autori dei reati saranno consegnati alle autorità giudiziarie dello Stato richiedente.

Inoltre, il Consiglio sta attualmente esaminando le proposte concernenti due nuovi strumenti legislativi che, una volta adottati, obbligheranno gli Stati membri ad adeguare la legislazione nazionale o ad introdurre nuove disposizioni atte a garantire il reciproco riconoscimento delle decisioni di blocco dei beni, incluse quelle relative ai proventi di attività di corruzione, nonché a facilitare la confisca di tali proventi, permettendo segnatamente alle autorità competenti di confiscare i beni di proprietà di una persona che sia stata condannata per un reato "che sia di natura tale da generare proventi ingenti", a meno che la persona non possa dimostrare che i beni sono stati acquisiti in maniera legittima o con mezzi legittimi. I due testi non contengono una specifica elencazione dei 'reati presupposto', ma saranno applicati a tutti gli atti illeciti punibili con una pena detentiva massima di sei anni.

²³ COM(2001) 715 def.

Benché dal punto di vista giuridico non si applichi al settore della cooperazione giudiziaria e politica, è utile ricordare in questo contesto che la **seconda direttiva sul riciclaggio di capitali adottata nel novembre 2001**²⁴ estende l'ambito di applicazione dei 'reati presupposto' a tutti i reati gravi, ivi inclusa esplicitamente la "corruzione", e fa obbligo agli Stati membri di contrastare e prevenire il riciclaggio dei proventi derivanti da detti reati. I comportamenti che configurino un atto di corruzione in forza del diritto degli Stati membri, che si tratti di corruzione passiva o attiva e tanto nel settore privato che pubblico, devono essere trattati tenendo conto delle norme e delle definizioni comuni stabilite nell'ambito degli strumenti dell'UE, della convenzione sulla corruzione del OCSE e delle convenzioni del Consiglio d'Europa sulla corruzione.

e) **Lotta contro la corruzione nel settore privato**

Per quanto riguarda la corruzione nel settore privato, nel dicembre 1998 è stata adottata un'**azione comune sulla corruzione nel settore privato**²⁵, che invita gli Stati membri a rendere sanzionabili penalmente gli atti di corruzione attiva e passiva commessi da una persona nell'ambito delle proprie attività professionali. Tuttavia, gli Stati membri possono limitarsi a considerare reati soltanto talune forme di comportamento che hanno effetti distorsivi sulla concorrenza all'interno del mercato comune e che possono cagionare un danno economico a terzi a causa dell'inopportuna aggiudicazione di appalti o dell'esecuzione di un contratto.

Tuttavia, l'azione comune impegnava la responsabilità dei soli governi, e non dei parlamenti nazionali degli Stati membri; difatti, a tutt'oggi solo otto Stati membri hanno dato piena attuazione all'azione comune.

Nel luglio 2002, la Danimarca ha pertanto presentato una **proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato**²⁶. Il testo mira a modificare e sviluppare ulteriormente l'azione comune del 1998 e ad assumere quindi carattere più vincolante rispetto allo strumento precedente. La Commissione ricorda che la menzionata azione comune era corredata di una dichiarazione del Consiglio, condivisa dalla Commissione, che proponeva di adottare ulteriori provvedimenti in futuro.

La Commissione si compiace dell'iniziativa, che tiene conto del processo di privatizzazione di enti pubblici in senso lato. Lo strumento proposto garantirebbe anche l'equilibrio tra gli strumenti relativi alla corruzione che coinvolgono pubblici ufficiali e quelli applicabili alla corruzione nel settore privato. In tal modo, indipendentemente dalla struttura organizzativa di taluni settori all'interno dell'UE e tenendo conto del fatto che gli strumenti di diritto penale attinenti al settore pubblico richiamano la legislazione nazionale ai fini della definizione della nozione di pubblico ufficiale, si possono appianare le eventuali divergenze giuridiche allo scopo di conferire lo stesso grado di protezione giuridica nei confronti dello stesso comportamento corruttivo. Inoltre, l'iniziativa danese intende conformarsi all'impostazione adottata nelle precedenti decisioni quadro.

²⁴ GU L 344 del 28.12.2001, pag. 76.

²⁵ GU L 358 del 31.12.1998.

²⁶ In occasione della riunione del 19 dicembre 2002, i Ministri dell'Unione responsabili della Giustizia e affari interni hanno raggiunto un accordo politico generale sul testo del progetto di decisione quadro.

f) Individuazione, perseguimento penale e sanzione degli atti di corruzione

Benché esista già una legislazione penale sostanziale concernente la corruzione, sia attiva che passiva commessa tanto nel settore pubblico che nel settore privato, o sia di imminente introduzione in tutti gli Stati membri dell'UE e nei paesi candidati, grazie all'impegno sovranazionale profuso in questo settore che ha portato all'elaborazione dei citati strumenti anticorruzione comunitari ed internazionali - **il vero problema della lotta contro la corruzione sembra consistere soprattutto nell'attuazione di tali leggi, ovvero nella prevenzione, nell'azione investigativa e giudiziaria e nell'emanazione di sentenze definitive per i reati di corruzione.**

Le difficoltà incontrate nell'effettiva attuazione della normativa derivano dal fatto che la corruzione è spesso considerata una fattispecie di reato che non causa vittime (dirette). Pertanto è raro che una parte interessata possa denunciare un episodio di corruzione alle autorità di polizia e giudiziarie, e difatti il numero delle denunce delle prassi corruttive è decisamente modesto. Ciò dipende probabilmente dal fatto che la corruttela è generalmente protetta da un *patto di silenzio* tra il corruttore e corrotto, che hanno un interesse comune a nascondere la loro azione per quanto è loro possibile.

Inoltre, esistono statistiche molto limitate e pochi fascicoli penali concernenti i reati di corruzione e le informazioni a disposizione non consentono di elaborare indicatori generali del fenomeno, in considerazione dell'alto numero di episodi non denunciati. Di conseguenza, è molto difficile addivenire a conclusioni corrette e l'unico modo per ampliare la conoscenza del fenomeno consiste nel convincere i testimoni a denunciare gli atti di corruzione. Ciò può avvenire soltanto se ai denunciatori viene garantita un'effettiva protezione da danni diretti o rappresaglie (perdita del lavoro, minacce personali, ecc.) e se esistono strumenti di protezione dei testimoni, come proposto nella Strategia per l'inizio del nuovo millennio con riferimento alla prevenzione ed al controllo della criminalità organizzata (*cf. raccomandazione n. 25*).

Spesso non vi sono testimoni che possono denunciare un fatto di corruzione, e in tal caso l'unico modo per portare alla luce le pratiche corruttive sembra essere quello di incentivare le persone direttamente coinvolte in tali pratiche a denunciare i propri complici. Qualora nessuna di tali modalità rappresenti una soluzione appropriata, si potrebbero prevedere, come ultima risorsa, disposizioni atte ad alleggerire l'onere della prova a carico degli organismi di polizia.

La decisione della Commissione²⁷ relativa alla denuncia di presunte irregolarità gravi contiene chiare disposizioni relative alle modalità di denuncia e alle persone da contattare qualora i funzionari della Commissione sospettino e vogliano denunciare presunti episodi, tra l'altro, di frode o corruzione.

Gli Stati membri sono invitati, eventualmente su proposta della Commissione, ad introdurre norme comuni per l'assunzione delle prove, specifiche tecniche investigative, la protezione dei denunciatori, delle vittime e dei testimoni di atti di corruzione e la confisca dei proventi della corruzione allo scopo di facilitare l'individuazione, l'attività investigativa e giudiziaria e la condanna per reati di corruzione. Essi dovrebbero assicurare che le vittime della corruzione possano avvalersi di idonei rimedi giudiziari.

²⁷ C(2002) 845 del 4.4.2002

La Commissione invita gli Stati membri ad introdurre, ove opportuno, chiari orientamenti all'indirizzo del personale della pubblica amministrazione. A tal fine, essi possono prendere a modello di riferimento la decisione della Commissione del 4 aprile 2002.

Il costo complessivo della corruzione corrisponde, stando alle stime, al 5% circa dell'economia mondiale. Le organizzazioni criminali utilizzano fino al 30% dei proventi dei loro crimini per corrompere la polizia, i pubblici ministeri, i giudici e l'amministrazione pubblica in generale, nell'intento di "comprare l'esenzione" dalle misure repressive.

Per contro, fondi pubblici relativamente esigui sono destinati alle indagini e alla prevenzione della corruzione, benché l'esperienza dimostri che maggiori investimenti nei servizi specializzati nella lotta alla corruzione possono moltiplicare l'individuazione e la repressione della corruzione e di conseguenza l'efficacia di qualsiasi politica anticorruzione.

Le autorità specializzate nella lotta contro la corruzione ed i funzionari degli Stati membri impegnati a combattere la corruzione e reati economici connessi, quali la frode, il riciclaggio, i reati fiscali e contabili, devono godere della necessaria indipendenza, autonomia e protezione nell'esercizio delle loro funzioni, non devono subire alcuna indebita pressione e devono essere dotati di efficienti mezzi per l'assunzione delle prove e per la protezione di coloro che collaborano con le autorità nella lotta alla corruzione.

È opportuno potenziare la cooperazione tra organismi di polizia e le attività investigative comuni, con particolare riferimento alle indagini di tipo finanziario, nonché istituire reti e punti di contatto nazionali incaricati di trattare specificamente i fatti di corruzione, in modo da facilitare la cooperazione internazionale nel settore.

In aggiunta a dette iniziative, la Commissione propugna una revisione del trattato CE al fine di poter istituire una Procura europea indipendente con poteri di attività investigativa e di azione penale nei confronti degli autori di reati che ledono gli interessi finanziari della CE, compresa la corruzione dei funzionari dell'UE²⁸. L'istituzione della procura europea garantirebbe l'effettiva applicazione del diritto penale e al contempo contribuirebbe ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone ed il controllo giurisdizionale dei compiti operativi dell'OLAF.

²⁸ Cfr. Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea; COM(2001) 715 del 12.12.2001, ed il suo rapporto di seguito COM(2003) 128 def. del 19.3.2003.

5. POTENZIARE LA CULTURA ANTI-CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI DELL'UE

Combattere la corruzione e la frode all'interno delle istituzioni e degli organismi dell'UE è diventata una priorità assoluta per l'UE negli ultimi anni. La crisi provocata dalle dimissioni della Commissione nel marzo 1999 ha messo in evidenza la necessità di introdurre misure più efficaci per la protezione dell'integrità dell'Amministrazione pubblica europea²⁹. Per migliorare la cornice giuridica in questo settore, la Commissione ha definito varie iniziative nella sua strategia generale del 2000 per la protezione degli interessi finanziari della Comunità, nel piano di azione 2001-2003³⁰ e, più recentemente, nella relazione di valutazione delle attività dell'OLAF³¹.

Istituito nel 1999 come organismo amministrativo indipendente, l'OLAF è incaricato di indagare in casi di corruzione, frode ed altre gravi irregolarità professionali commesse ai danni del bilancio CE all'interno delle istituzioni ed organismi dell'UE³² (indagini amministrative interne). L'accordo interistituzionale del maggio 1999³³ ha ulteriormente esteso i poteri investigativi³⁴ a tutte le attività illecite lesive degli interessi delle Comunità, ed alle gravi condotte irregolari connesse all'esercizio di attività professionali dei funzionari e degli agenti delle Comunità perseguibili in sede disciplinare o penale. Il Consiglio europeo di Colonia ha invitato tutte le istituzioni e gli organismi ad aderire all'accordo interistituzionale di modo che l'OLAF vi possa condurre le sue indagini in condizioni equivalenti.

²⁹ Sulla base di un esame approfondito delle norme e pratiche esistenti, molti documenti hanno richiamato l'attenzione sulla debolezza del quadro giuridico, ed in particolare sul fatto che nessuna indagine su presunti casi di corruzione o di frode può essere condotta nell'ambito delle istituzioni dell'UE. Cfr. la relazione speciale della Corte dei conti relativa ai Servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare "l'Unità di coordinamento della lotta antifrode" (UCLAF) (GU C 230 del 22.7.1998) e la relazione del 15 marzo 1999 sulla frode, la cattiva gestione ed il favoritismo alla Commissione europea del Comitato di esperti indipendenti, seguito da una seconda relazione, datata 10 settembre 1999, sulla riforma della Commissione, che contiene un'analisi delle prassi in vigore e proposte per eliminare casi di cattiva gestione, irregolarità e frode.

³⁰ Cfr. le comunicazioni della Commissione: Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale (COM(2000) 358) e Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro le frodi - Programma d'azione per 2001-2003 (COM(2001) 254).

³¹ Cfr. COM(2003) 154 def.

³² Decisione della Commissione 1999/352/CE, CECA, EURATOM, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20).

³³ Accordo interistituzionale, del 25 maggio 1999, tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione delle Comunità europee relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 15) e allegato modello di decisione.

³⁴ Secondo il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio ed il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, la finalità delle indagini dell'OLAF consiste nel "lottare contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità europea" e "ricercare a tal fine i fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che possono costituire un inadempimento agli obblighi dei funzionari e agenti delle Comunità, perseguibile in sede disciplinare o penale o un inadempimento agli obblighi analoghi dei membri delle istituzioni e degli organi, dei dirigenti degli organismi o del personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi cui non si applica lo statuto".

Per assicurare una migliore protezione dell'integrità dell'Amministrazione pubblica europea tutte le istituzioni ed organismi dovrebbero aderire all'accordo interistituzionale del maggio 1999 ed adottare una decisione interna sulla falsariga del modello di decisione allegato all'accordo interistituzionale³⁵.

L'OLAF agisce principalmente sulla base di casi riportati e utilizzando informazioni fornite dai membri e dal personale delle istituzioni che assolvono al loro dovere di lealtà³⁶. **A tale proposito, la Commissione raccomanda che l'OLAF elabori e metta in atto pratiche per assicurare il rispetto e l'applicazione uniforme delle procedure informative nelle istituzioni e negli organismi interessati, nonché procedure d'informazione per le persone coinvolte nelle indagini³⁷.**

Anche la cooperazione tra l'OLAF e le altre istituzioni ed organismi e con le autorità specializzate nell'individuazione delle irregolarità finanziarie è stata individuata come un aspetto rilevante della lotta contro la corruzione e la frode all'interno delle istituzioni dell'UE³⁸.

A seguito del Libro bianco sulla riforma³⁹, la Commissione ha redatto una guida pratica per una sana gestione finanziaria che illustra le norme di condotta, con riferimento ai fondamentali doveri etici previsti dallo statuto dei funzionari, e segnatamente i doveri di integrità, lealtà ed imparzialità⁴⁰. La Commissione ha anche adottato misure interne tendenti a promuovere la responsabilità ed a prevenire le pratiche di corruzione nell'ambito della Commissione⁴¹, quali in particolare la **decisione del 4 aprile 2002 relativa alla denuncia di presunte irregolarità gravi**, codici di condotta per i Commissari ed i funzionari della Commissione⁴², norme di controllo interno nei servizi della Commissione, una Guida per i test di vulnerabilità alla frode o nuove norme di rotazione nell'assunzione di incarichi delicati.

³⁵ Cfr. Raccomandazione n. 1 della relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*, COM(2003) 154.

³⁶ L'obbligo di informare l'Ufficio di eventuali casi di frode o di corruzione è disposto dal regolamento n. 1073/1999.

³⁷ Cfr. Raccomandazione n. 16 della relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*

³⁸ Cfr. Relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*

³⁹ Libro bianco sulla riforma della Commissione del 1° marzo 2000, COM(2000) 200/2.

⁴⁰ Cfr. *Azione 92, Una sana gestione dei progetti. Guida pratica*. Il progetto del testo sarà presentato per approvazione dal Collegio dei Commissari.

⁴¹ Nell'ambito della riforma la Commissione propone di includere nello Statuto dei funzionari, che è in fasi di discussione al Consiglio, norme in materia di sensibilizzazione alle pratiche irregolari applicabili al personale di tutte le istituzioni dell'UE.

⁴² Codice di buona condotta amministrativa per il personale della Commissione europea nelle relazioni con il pubblico.

Con l'istituzione dell'Ufficio investigativo e disciplinare (IDOC)⁴³, la Commissione ha creato un sistema capace di affrontare meglio i casi di corruzione o, in generale, le situazioni che implicano dei conflitti di interessi sotto l'aspetto disciplinare. **La cooperazione tra IDOC e OLAF dovrebbe essere considerata un aspetto fondamentale nell'assicurare una protezione efficace ed uniforme dell'integrità dell'Amministrazione pubblica europea. In considerazione delle loro missioni complementari⁴⁴ nel settore delle indagini amministrative, i rapporti tra i due organismi dovrebbero essere disciplinati in un memorandum d'intesa ed entrambi dovrebbero assicurare un adeguato seguito delle indagini OLAF quando è richiesta l'adozione di sanzioni disciplinari ed evitare la sovrapposizione di competenze⁴⁵.**

6. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE – IL MERCATO UNICO ED ALTRE POLITICHE INTERNE

La Commissione ritiene che le iniziative future dovranno vertere in particolare su misure preventive tendenti a ridurre le occasioni di commettere atti corruttivi, **evitando i casi di conflitto d'interesse ed introducendo verifiche e controlli sistematici.** La Commissione si rifà in tal modo all'impostazione già proposta nella sua prima comunicazione sulla corruzione.

In risposta alla comunicazione, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad esercitare le sue competenze in vari settori, quali la deducibilità fiscale, l'istituzione di "liste nere" ai fini dell'esclusione di candidati sospetti dalle procedure d'aggiudicazione degli appalti pubblici, le transazioni finanziarie, i programmi di formazione, la frode nell'ambito delle istituzioni comunitarie, il riciclaggio di denaro e l'aiuto e l'assistenza ai paesi terzi.

a) Accrescere l'integrità del settore pubblico

Il 7 novembre 2000, i Ministri dell'UE responsabili della funzione pubblica e della pubblica amministrazione hanno adottato a Strasburgo una risoluzione sulla qualità e l'analisi comparativa dei servizi pubblici nell'Unione europea.

Il punto fondamentale di questa risoluzione è l'instaurazione di un quadro di riferimento per l'autovalutazione della gestione della qualità totale nell'ambito delle amministrazioni pubbliche (denominato "*Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques*" o "Common Assessment Framework", CAF).

Il CAF dovrebbe fungere da mezzo di comunicazione e da strumento di analisi comparata dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche degli Stati membri al fine di accrescere l'integrità, la responsabilità e la trasparenza delle istituzioni pubbliche.

⁴³ Decisione C(2002) 540 sulla conduzione di indagini amministrative e procedimenti disciplinari.

⁴⁴ L'OLAF ha più ampi poteri interni per condurre indagini, anche nei confronti di membri o personale non soggetto allo statuto dei funzionari, che può esercitare in tutte le istituzioni ed organismi.

⁴⁵ In considerazione dell'esperienza maturata dall'OLAF nella lotta contro condotte che configurano gravi forme di reati economici e finanziari, il memorandum dovrebbe rendere più trasparente la suddivisione pratica dei compiti tra OLAF e gli organismi disciplinari.

Cfr. Raccomandazione n. 8 della relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio per la lotta anti-frode (OLAF)*

Su richiesta dei Ministri, i responsabili della funzione pubblica e della pubblica amministrazione hanno elaborato per il gruppo di esperti “Servizi pubblici innovativi” un programma di lavoro inteso a migliorare costantemente la qualità e l'efficienza delle amministrazioni.

La Commissione raccomanda di instaurare un dialogo con tutte le parti interessate nell'UE in tema di norme minime e standard di riferimento relativi all'integrità e alla corretta gestione amministrativa, sulla base della risoluzione di Strasburgo, che costituisce una componente essenziale della strategia per prevenire e combattere efficacemente la corruzione organizzata e transfrontaliera.

b) Deducibilità fiscale delle tangenti

A seguito della raccomandazione dell'OCSE del 1996 e della comunicazione della Commissione del 1997, tutti gli Stati membri che autorizzavano o tolleravano ancora la deducibilità fiscale delle somme versate a titolo di corruzione agli ufficiali pubblici stranieri hanno modificato la legislazione nazionale per vietare tale pratica.

c) Appalti pubblici

Gli appalti pubblici rappresentano circa il 15% del PIL nell'UE. Le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici garantiscono la trasparenza e l'accesso non discriminatorio a tutte le procedure di appalto. Il sistema comunitario tiene in debita considerazione la prevenzione della frode, della corruzione e della collusione tra offerenti e le autorità aggiudicatrici. I comportamenti collusivi tra imprese che partecipano ad una gara di appalto possono inoltre costituire una diretta violazione del divieto sancito dall'articolo 81 del trattato CE. Nella citata Strategia per l'inizio del nuovo millennio, il Consiglio ha invitato gli Stati membri e la Commissione europea ad assicurare che la legislazione in vigore preveda la possibilità di escludere un candidato che si è reso responsabile di illeciti connessi con la criminalità organizzata dalle procedure d'aggiudicazione di appalti pubblici condotte dagli Stati membri e dalla Comunità; specifiche disposizioni relative al ruolo che la Commissione deve assumere sia nella cooperazione amministrativa che nella compilazione di “liste nere”, per garantire che questi impegni possano essere mantenuti, pur nel rispetto delle pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati.

Nel suo progetto di modifica delle direttive sugli appalti pubblici, presentato nel maggio 2000, la Commissione ha previsto l'obbligo di escludere dagli appalti qualsiasi offerente che sia stato condannato con sentenza passata in giudicato per reati di corruzione, frode o partecipazione ad una criminalità organizzata. L'articolo 45 della proposta modificata di direttiva dispone che le autorità aggiudicatrici possono chiedere la collaborazione delle autorità competenti di un altro Stato membro quando hanno bisogno di informazioni concernenti la situazione personale dei candidati o offerenti interessati. L'autorità contattata in un altro Stato membro è tenuta a cooperare dietro richiesta. Entrambi il Consiglio ed il Parlamento europeo nella loro prima lettura della proposta di direttiva hanno sostenuto gli emendamenti dell'articolo 45. Non è necessaria, pertanto, alcuna ulteriore proposta legislativa per dare inizio all'attuazione dell'articolo 45 della proposta di direttiva.

La Commissione valuterà nuovamente questo aspetto alla luce dell'applicazione delle nuove norme.

d) Accrescere l'integrità del settore privato

i. Protezione delle professioni vulnerabili dall'influenza della criminalità

È stato instaurato un dialogo aperto e proficuo con i rappresentanti delle professioni giuridiche, contabili e dei revisori dei conti, allo scopo di individuare eventuali lacune e incoerenze, di elaborare principi etici fondamentali a livello dell'UE e di trovare un giusto equilibrio tra il segreto professionale e l'interesse pubblico.

Tale dialogo ha portato alla firma, il 27 luglio 1999, di una Carta delle associazioni professionali europee a sostegno della lotta contro la criminalità. Le associazioni professionali europee (notai, avvocati, contabili, revisori dei conti e consulenti fiscali) incoraggiano le organizzazioni loro associate ad inserire nei rispettivi codici deontologici esistenti o futuri norme tendenti a proteggere i professionisti che rappresentano da possibili coinvolgimenti in casi di frode, corruzione e riciclaggio di denaro o dallo sfruttamento a fini illeciti delle loro attività da parte della criminalità organizzata.

La Commissione invita i firmatari della Carta delle associazioni professionali europee a rafforzare ulteriormente i loro sistemi di autoregolamentazione a sostegno della lotta contro la criminalità e segnatamente nell'intento di ridurre il rischio che i rappresentanti delle rispettive professioni debbano sacrificare la loro integrità professionale in conseguenza di atti commessi da criminali per fini illeciti.

ii. Rafforzare la responsabilità delle persone giuridiche

Le imprese ed i loro rappresentanti possono generalmente assumere il ruolo sia di autori di pratiche corruttive (agendo dal "lato dell'offerta" della corruzione) sia di vittime (ad esempio, un'impresa partecipante ad una gara di appalto che viene aggiudicata ad un concorrente ricorso a pratiche corruttive per influenzare la decisione a suo favore; oppure un'impresa i cui interessi sono lesi da un proprio dipendente che è stato corrotto da una società concorrente).

Questo "doppio" ruolo del settore privato deve essere affrontato promuovendo la responsabilità delle persone giuridiche sulla base di norme e principi internazionali, ivi inclusa l'elaborazione e l'attuazione di norme contabili moderne, l'adozione di sistemi di controllo interno, codici di condotta adeguati e relativa applicazione, nonché istituendo canali di comunicazione.

A seguito dell'adozione della Convenzione dell'OCSE sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali del 1997, la corruzione di un pubblico ufficiale straniero, indipendentemente dalla giurisdizione cui appartiene, costituisce una fattispecie di reato sanzionabile (estesa anche alla responsabilità delle persone giuridiche) nelle giurisdizioni degli Stati che hanno aderito alla convenzione (compresi tutti gli Stati membri dell'UE). Nondimeno, studi recenti (*cf. Bribe Payers' Index of Transparency International*) sembrano indicare che solo un numero modesto di imprese è a conoscenza di questo strumento internazionale e dei testi nazionali di attuazione. È necessario **sensibilizzare maggiormente l'intero settore privato** affinché le imprese diventino consapevoli delle conseguenze nocive che le pratiche corruttive possono avere sul loro funzionamento e sulla loro reputazione e si impegnino di conseguenza a prevenire tali pratiche illecite.

La corruzione è un fenomeno occulto, poiché si fonda su un “patto di silenzio” tra il corruttore e il corrotto. **Le imprese devono pertanto disporre di chiare norme per la denuncia delle irregolarità** (che stabiliscono, cioè, la procedura che un dipendente deve seguire qualora venga a conoscenza di una condotta corruttiva all'interno della società). Le imprese devono inoltre prevedere misure di formazione e di controllo dell'applicazione di tali norme, al fine di trasmettere il messaggio inequivocabile che la corruzione è un fenomeno inaccettabile e di incoraggiare i dipendenti a denunciare tali pratiche.

La Commissione intende stimolare ulteriormente il necessario dialogo su questo tema tra il settore pubblico ed il settore privato con iniziative quali il Forum dell'UE sulla prevenzione della criminalità organizzata.

e) Norme contabili e revisione legale dei conti

Nel settore della contabilità e della revisione contabile alcuni recenti grossi scandali hanno portato ad un'accelerazione del processo decisionale volto a creare un mercato europeo dei capitali efficiente e competitivo entro il 2005, obiettivo perseguito dal “Piano d'azione per i servizi finanziari” dell'UE.

Nel giugno 2002, l'UE ha adottato un regolamento che obbliga tutte le società quotate, comprese le banche e le imprese di assicurazione, a redigere i conti consolidati conformemente alle norme contabili internazionali (IAS) a partire dal 2005. Ciò garantirà che i conti delle società saranno più affidabili, più trasparenti e più facilmente comparabili nell'insieme dell'UE. In tal modo si faciliterà inoltre l'individuazione di casi di frode e di corruzione. Spetta ora alla Commissione assicurare l'effettiva attuazione, un'interpretazione armonizzata ed il rispetto delle norme IAS.

Nel maggio 2002 la Commissione ha formulato raccomandazioni sull'indipendenza dei revisori legali dei conti. Tali raccomandazioni contengono una serie di principi rigorosi che, tra l'altro, fanno divieto ai revisori di effettuare una revisione legale qualora mantengano un qualsiasi legame con il cliente che potrebbe compromettere la loro indipendenza. Benché non siano giuridicamente vincolanti, le raccomandazioni costituiranno un chiaro parametro di riferimento ai fini dell'adozione delle migliori prassi. La Commissione controllerà l'attuazione delle raccomandazioni ed esaminerà alla luce della loro concreta applicazione la necessità di una legislazione comunitaria vincolante.

A tutt'oggi non esistono norme di controllo armonizzate nell'UE. Benché vi sia un accordo generale in forza del quale tutte le iniziative in questo campo devono fondarsi sui principi internazionali di revisione contabile (*International Standards on Auditing - IAS*), resta tuttora imprecisato come le revisioni legali nell'UE saranno condotte su tale base. Non esistono nemmeno meccanismi comunitari di sorveglianza della professione dei revisori.

La revisione legale dei conti formerà oggetto di una futura comunicazione della Commissione che illustrerà le priorità politiche future in questo settore.

f) Lotta contro la corruzione politica ed il finanziamento illegale dei partiti

In questi ultimi anni l'Europa occidentale è stata colpita da **un'ondata di scandali politici** che hanno evidenziato la possibile esistenza di rapporti segreti tra responsabili di partiti o titolari di una funzione pubblica ed il mondo degli affari. Molto spesso i partiti politici ricevono donazioni non dichiarate, elargite in violazione degli obblighi di legge allo scopo di influenzare decisioni politiche o economiche importanti o di creare un “clima favorevole” tra i politici ed il settore privato.

Il carattere segreto di tali legami rende spesso molto difficile dimostrare la corresponsione ed il ricevimento materiali della somma pagata a titolo di corruzione ai sensi del diritto penale e, a volte, tale comportamento non configura nemmeno un illecito penale.

In particolare, alcuni casi eclatanti di corruttela, portati alla luce dai mass media, hanno evidenziato questo fenomeno. Tale tendenza di malcostume può essere collegata in generale alla struttura e alle regole del finanziamento dei partiti politici nei paesi interessati. L'incremento degli scandali politici legati al finanziamento dei partiti è dovuto in parte ai seguenti fattori: crescente burocratizzazione delle strutture dei partiti, aumento del costo delle campagne politiche, un cambiamento nella natura della competizione politica dovuto al sempre più frequente utilizzo dei mezzi di comunicazione, declino dei mezzi tradizionali di finanziamento dei partiti, declino del ruolo dello Stato in quanto prestatore di servizi pubblici e la competizione per ottenere contratti pubblici.

In proposito è necessario condurre uno studio di ampio respiro allo scopo di valutare ed analizzare la natura di tali legami, in modo da evidenziare tutti gli aspetti del problema e di affrontarlo adeguatamente in futuro. Infatti **soltanto la massima trasparenza in materia di finanziamento dei partiti e di spese elettorali e l'applicazione di determinate limitazioni alle attività imprenditoriali degli uomini politici possono garantire che essi agiscano nell'esclusivo interesse della collettività e non sussistano (potenziali) conflitti d'interesse.**

La Commissione è molto preoccupata per gli sviluppi di questo fenomeno e propone l'adozione a livello dell'UE di norme chiare e trasparenti applicabili al finanziamento dei partiti così come un rafforzamento del ruolo della società civile.

Sulla base di uno studio di valutazione della situazione relativa alla corruzione politica ed al finanziamento dei partiti in Europa, la Commissione elaborerà e trasmetterà al Parlamento europeo ed al Consiglio proposte volte a introdurre norme e buone prassi intese a rendere trasparente il finanziamento dei partiti e le spese elettorali ed a evitare i conflitti d'interesse.

7. DIMENSIONE ESTERNA

L'imminente adesione dei nuovi Stati membri dell'UE e una maggiore coerenza tra le politiche interne ed esterne dell'UE, come suggerito nelle conclusioni del vertice di Tampere o nella recente Comunicazione intitolata “Europa ampliata - Prossimità”, in particolare con riferimento alla Russia, i NSI occidentali, la regione sudorientale dell'Europa ed i partner mediterranei, hanno già preparato il terreno per future (specifiche) iniziative dell'Unione per la lotta contro la corruzione.

a) Promuovere le politiche anticorruzione nei paesi prossimi all'adesione, nei paesi candidati e altri paesi terzi sulla base di dieci principi generali (cfr. Documento in allegato)

Nei paesi candidati e prossimi all'adesione la lotta alla corruzione ha assunto una dimensione molto più rilevante negli ultimi anni, dovuta segnatamente alla prospettiva dell'adesione. Sebbene siano stati conseguiti già enormi progressi e la maggior parte di paesi candidati abbia adottato una strategia nazionale anticorruzione, la corruzione, la frode ed altri reati economici rimangono reati diffusi, come evidenziato dalla Commissione nelle sue periodiche relazioni sullo stato di avanzamento dei paesi candidati all'adesione. Inoltre, la sovrapposizione di competenze e la mancanza di coordinamento rischiano di pregiudicare la riuscita di qualsiasi politica di anticorruzione.

Benché lo sviluppo delle capacità di lotta contro la corruzione sia stato uno dei temi trattati nell'ambito dei negoziati di adesione ed il programma PHARE abbia sostenuto diversi progetti anticorruzione, **la Commissione propone di intensificare gli sforzi per garantire che la sua strategia globale anticorruzione sia pienamente estesa ai paesi candidati e prossimi all'adesione.**

Sebbene tutti i paesi candidati e prossimi all'adesione abbiano firmato almeno uno degli strumenti anticorruzione internazionali in vigore, ad esempio le convenzioni penale e civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa o la convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, il compito più arduo rimane la loro effettiva attuazione.

La Commissione ha ripetutamente raccomandato un migliore coordinamento delle varie autorità responsabili della lotta contro la corruzione e l'avvio di ulteriori campagne volte a sensibilizzare il pubblico allo scopo di prevenire la corruzione. A questo proposito, **l'istituzione di un'unica unità anticorruzione o di un organismo di coordinamento unico** rappresenterebbe un significativo progresso.

La capacità delle strutture amministrative e giudiziarie di adempiere efficacemente ai propri compiti è una preoccupazione costante della Commissione. Ciò vale soprattutto per l'attuazione delle obbligazioni giuridiche derivanti dall'*acquis communautaire*. Per rendere più efficace la lotta alla corruzione, una maggiore integrità, trasparenza e responsabilità delle amministrazioni e la promozione dei principi di buon governo costituiscono elementi determinanti di una politica preventiva globale.

La Commissione è favorevole, sulla base dei dieci principi generali (cfr. documento in allegato) e delle esigenze di ciascun paese, ad un impegno di vasta portata del programma PHARE nel periodo rimanente prima dell'adesione, volto a rafforzare ulteriormente le capacità amministrative interessate (ordinamento giudiziario, polizia, dogana, appalti pubblici) nei paesi candidati.

La Commissione ritiene che **la formazione e la specializzazione in questo settore** vadano migliorate affinché gli organismi nazionali competenti in tutti i settori interessati - magistratura, pubblici ministeri, polizia ed autorità doganali - siano dotati di personale adeguato e debitamente formato. Soprattutto, la raccomandazione fondamentale - e valida per tutti i settori - che si formula in questo contesto è quella di conformare maggiormente la legislazione nazionale all'*acquis* e ad altri strumenti internazionali al fine di assicurare ulteriori progressi.

La Commissione riconosce che l'efficacia delle politiche nazionali anticorruzione non può essere valutata prima di almeno un anno dalla loro attuazione.

In altri paesi, quali gli Stati dei Balcani occidentali, la corruzione rimane una pratica diffusa. Un rafforzamento generale delle istituzioni nazionali costituisce un elemento fondamentale del processo di stabilizzazione e di associazione nei citati paesi. Istituzioni più forti ed efficienti potranno opporre una maggiore resistenza contro la corruzione. A tale fenomeno è dedicato una parte rilevante delle strategie regionali e per paese realizzate nel contesto del programma d'assistenza CARDS con riferimento, ad esempio, alla lotta contro la criminalità organizzata. In generale, è essenziale che gli Stati dei Balcani occidentali conseguano dei progressi nell'eliminazione della corruzione se vogliono compiere dei passi in avanti verso una loro integrazione europea.

Nel dicembre 2002, il Consiglio europeo di Copenaghen ha ribadito che l'Unione doveva cogliere l'occasione offerta dall'allargamento per migliorare le relazioni con i suoi vicini, Russia, Ucraina, Moldavia, Bielorussia e paesi mediterranei, al fine di evitare che si formino nuove linee di delimitazione in Europa e di promuovere la stabilità e la prosperità all'interno ed all'esterno delle nuove frontiere dell'Unione. Nell'ambito della nuova politica di vicinato, si prevede di intensificare la cooperazione per prevenire e combattere le minacce alla sicurezza comune, compresa la corruzione. L'UE studierà le possibilità di collaborare più strettamente con i paesi limitrofi nei settori della cooperazione giudiziaria e di polizia e dello sviluppo della reciproca assistenza giudiziaria. Tali paesi hanno bisogno di attirare investimenti esteri per stimolare la loro economia. Ciò contribuirebbe fortemente, in modo indiretto, a ridurre i livelli di corruzione, fenomeno di cui i responsabili politici prendono sempre più coscienza.

b) Accordi di cooperazione e programmi esterni di assistenza

La promozione dei diritti dell'uomo, il consolidamento dei principi democratici e lo Stato di diritto sono diventati obiettivi essenziali della politica esterna e di sviluppo dell'UE. Sono stati integrati come "elementi fondamentali" nei vari accordi di cooperazione conclusi con i paesi in via di sviluppo e fanno parte dei temi affrontati nell'ambito del regolare dialogo politico instaurato con i paesi partner. L'accordo di partenariato ACP-UE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 tra l'UE e 77 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) consegue un ulteriore progresso in proposito in quanto affronta esplicitamente questioni quali la "good governance" (individuato come "elemento fondamentale") e la corruzione. Gli Stati ACP e l'UE sono pervenuti ad una definizione di "good governance"⁴⁶ che include la lotta contro la corruzione. Questi settori costituiscono anche un tema importante del dialogo politico. Le parti hanno convenuto che, quando la Comunità è un partner importante in termini di sostegno finanziario, i casi gravi di corruzione, tanto attiva che passiva, sono oggetto di una procedura di consultazione. Qualora non siano adottate le misure necessarie per porre rimedio alla situazione irregolare, sussiste anche la possibilità, sebbene come ultima risorsa, di sospendere l'assistenza.

⁴⁶ La "good governance" è definita come la gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie finalizzata ad uno sviluppo equo e sostenibile. Implica chiari processi decisionali a livello delle autorità pubbliche, istituzioni trasparenti e tenute a rendere conto del proprio operato, il primato del diritto nella gestione delle risorse, ed il rafforzamento delle capacità di elaborare e applicare misure volte in particolar modo a prevenire e combattere la corruzione.

L'accordo di Cotonou non definisce il concetto di “caso grave di corruzione” che può condurre alla sospensione della cooperazione. Nell’ambito del dialogo politico permanente che include anche gli aspetti connessi alla “governance”, le parti esaminano i cambiamenti in corso e la continuità dei progressi compiuti. Tale valutazione regolare tiene conto del contesto economico, sociale, culturale e storico di ciascun paese. La procedura di consultazione non è applicabile esclusivamente o necessariamente quando si tratta di salvaguardare l’impiego dei fondi comunitari, ma più generalmente quando la corruzione costituisce un ostacolo allo sviluppo del paese. Sono state condotte consultazioni in un caso, nel quale l'Unione europea era profondamente preoccupata dalla mancanza di trasparenza del sistema di contabilità pubblica e dai rischi di corruzione grave, in particolare nella gestione delle risorse naturali e nello sfruttamento dei monopoli in un paese partner.

Il “Manuale delle procedure relative agli appalti di servizi, di forniture e di lavori nel quadro della cooperazione comunitaria con i paesi terzi” della Commissione contiene disposizioni applicabili ai casi di pratiche di corruzione individuate nel contesto di un determinato progetto. Tali disposizioni non comportano necessariamente la sospensione dell’applicazione della cooperazione quadro con il paese interessato. Esse hanno ripercussioni generali, almeno in una prima fase, sui pagamenti comunitari a favore del progetto in questione.

La sezione 7 del manuale prevede la possibilità “di sospendere o di annullare il finanziamento di un progetto se vengono scoperte pratiche di corruzione di qualsiasi natura in qualsiasi fase della procedura d'aggiudicazione o durante l'esecuzione del contratto e se l'autorità contraente omette di adottare le misure idonee per porre rimedio a questa situazione. Ai fini della presente disposizione, si intende per “pratica di corruzione”, qualsiasi proposta intesa ad offrire somme di danaro, regali, gratifiche o commissioni a qualsiasi persona come incitamento o ricompensa affinché compia o si astenga dal compiere atti riguardanti l'aggiudicazione del contratto o l'esecuzione del contratto già concluso con l'autorità contraente.”

Al fine di dare attuazione a questa nuova politica, la Commissione sta attualmente riesaminando l'accordo quadro e gli accordi specifici di finanziamento con gli Stati beneficiari, nonché i modelli di documenti da utilizzare per le gare d'appalto ed i contratti in vista di inserirvi clausole standard volte a precisare che la Commissione ha facoltà di annullare il finanziamento ed obbligare lo Stato beneficiario ad assumere la responsabilità dell'adozione di misure concrete nei casi di corruzione.

Più recentemente (dicembre 2001, gennaio 2002), sono stati conclusi accordi con l'Algeria ed il Libano che contengono nuovi capitoli dedicati alla cooperazione nel settore della Giustizia e degli affari interni. Detti accordi includono uno specifico articolo sulla lotta contro la corruzione, richiamano gli strumenti giuridici internazionali in vigore ed impegnano le parti ad adottare misure concrete anticorruzione e ad accordare reciproca assistenza giudiziaria nelle indagini penali.

c) Politica commerciale dell'UE e crediti all'esportazione che beneficiano di pubblico sostegno

Studi recenti che esaminano la relazione tra l'apertura di un paese e la sua *good governance*, da un lato, ed il grado di corruzione dall'altro, indicano che la migliore strategia di prevenzione della corruzione sembra consistere in elevati investimenti volti al rafforzamento delle istituzioni ("*good governance*"), una elevata remunerazione dei pubblici funzionari, la partecipazione al libero scambio e l'apertura dei mercati: quanto più aperto è un paese, tanto meno sarà propenso alla corruzione. **Aumentando l'incertezza ed i costi delle operazioni, la corruzione ostacola il commercio internazionale e riduce gli investimenti, e con essi la crescita economica. Condizioni di mercato aperti, trasparenti e concorrenziali a livello locale ed internazionale possono ridurre la corruzione.**

L'UE, tramite la Commissione, ha sempre invocato la trasparenza come elemento essenziale del commercio internazionale. In questo contesto, ha sempre riconosciuto, tra le sue più alte priorità, la necessità di una maggiore trasparenza degli appalti pubblici. La CE raccomanda l'estensione ad altre parti all'OMC dell'accordo sugli appalti pubblici, che contiene delle disposizioni sul miglioramento della trasparenza e garantisce una concorrenza leale nel settore degli appalti pubblici internazionali. La CE si è anche impegnata a partecipare attivamente ai negoziati previsti per raggiungere un accordo multilaterale sulla trasparenza degli appalti pubblici, come deciso in occasione in occasione della 4^a Conferenza ministeriale dell'OMC che si è tenuta a Doha. Anche le proposte avanzate in altri settori di regolamentazione che figurano all'ordine del giorno di Doha ed intese a rafforzare la trasparenza e la prevedibilità dei sistemi multilaterali incrementeranno, se attuate, il livello d'integrità.

Per quanto riguarda i crediti all'esportazione che beneficiano di pubblico sostegno, la Commissione invita gli Stati membri a sorvegliare l'attuazione, nella pratica, delle clausole anticorruzione delle norme applicate dalle rispettive agenzie nazionali, conformemente alla "dichiarazione d'azione" dell'OCSE del dicembre 2000⁴⁷.

8. CONCLUSIONI

In conclusione, la futura politica anticorruzione dell'UE dovrebbe comprendere i seguenti principali elementi:

- **un forte impegno politico contro tutte le forme di corruzione deve essere assunto al massimo livello politico dell'UE;**
- **l'attuazione degli strumenti anticorruzione in vigore deve essere monitorata con attenzione ed essere rafforzata, tramite l'adesione della Comunità europea ad una o entrambe le convenzioni sulla corruzione del Consiglio d'Europa e la partecipazione nel relativo meccanismo di controllo - il gruppo GRECO;**
- **gli Stati membri dell'UE devono sviluppare e migliorare gli strumenti investigativi ed assegnare ulteriore personale specializzato ai servizi impegnati nella lotta contro la corruzione;**
- **gli Stati membri e la Commissione devono intensificare di sforzi nella lotta contro la corruzione che lede gli interessi finanziari della Comunità europea;**

⁴⁷ Il documento è stato oggetto di revisione e sostituito il 7 febbraio 2003. Tutta la documentazione è disponibile sul sito <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>

- **le norme comuni in materia di integrità delle pubbliche amministrazioni in tutta l'UE, quali il Quadro di riferimento comune per la valutazione del servizio pubblico da parte dei responsabili delle amministrazioni pubbliche dell'UE, devono essere ulteriormente sviluppate a livello dell'UE;**
- **gli Stati membri e la Commissione devono sostenere il settore privato nell'impegno volto a rafforzare l'integrità e la responsabilità delle persone giuridiche;**
- **la lotta contro la corruzione politica ed il finanziamento illecito dei partiti e di altri gruppi di interesse deve essere potenziata a livello dell'UE e degli Stati membri;**
- **nel loro costante dialogo con i paesi candidati e prossimi all'adesione e altri paesi terzi, gli Stati membri e la Commissione devono includere sistematicamente le questioni relative alla corruzione ed assistere maggiormente tali paesi nei loro sforzi finalizzati ad elaborare ed attuare politiche nazionali anticorruzione sulla base dei dieci principi generali che figurano in allegato;**
- **l'UE deve continuare a considerare la lotta contro la corruzione parte integrante della sua politica esterna e commerciale.**

ALLEGATO

DIECI PRINCIPI PER MIGLIORARE LA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NEI PAESI CANDIDATI E PROSSIMI ALL'ADESIONE E NEGLI ALTRI PAESI TERZI

1 Al fine di assicurare la credibilità, è fondamentale che i dirigenti ed i responsabili dei processi decisionali assumano una chiara posizione contro la corruzione. Atteso che non esiste una ricetta universale, è necessario elaborare ed attuare strategie o programmi anticorruzione nazionali, che includano misure di natura sia preventiva che repressiva. Dette strategie devono essere oggetto di un esteso processo di consultazione a tutti i livelli.

2 Gli Stati membri attuali e futuri dell'UE conformano pienamente le loro disposizioni all'*acquis* dell'UE e ratificano e mettono in atto tutti i principali strumenti anticorruzione ai quali hanno aderito (convenzioni delle N.U., del Consiglio d'Europa e dell'OCSE). I paesi terzi firmano, ratificano ed attuano i pertinenti strumenti internazionali di lotta contro la corruzione.

3 Le leggi anticorruzione sono importanti, ma più importante ancora è che siano attuate da organismi di lotta contro la corruzione competenti e visibili (cioè servizi specializzati e dotati di personale adeguatamente formato, ad esempio dei procuratori per la lotta alla corruzione). Occorre elaborare tecniche investigative, statistiche ed indicatori mirati. Il ruolo degli organismi di applicazione della legge deve essere rafforzato con riferimento non soltanto alla corruzione, ma anche alla frode, ai reati fiscali ed al riciclaggio di capitali illeciti.

4 Gli incarichi pubblici devono essere accessibili a tutti i cittadini. Le procedure d'assunzione e di promozione devono essere disciplinate da criteri basati sugli obiettivi e sul merito. Le remunerazioni ed i diritti sociali devono essere adeguati. I pubblici funzionari devono essere obbligati a rendere noto il patrimonio di cui dispongono. Gli incarichi di natura sensibile devono essere assunti a rotazione.

5 L'integrità, la responsabilità e la trasparenza dell'amministrazione pubblica (giustizia, polizia, dogane, amministrazione fiscale, settore sanitario, appalti pubblici) devono essere rafforzate facendo ricorso a strumenti di gestione della qualità ed a norme di controllo e di sorveglianza, quali il Quadro di riferimento comune per la valutazione del servizio pubblico da parte dei responsabili delle amministrazioni pubbliche dell'UE e la Risoluzione di Strasburgo. Una maggiore trasparenza è importante se si vuole instaurare un rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione pubblica.

6 Devono essere adottati codici di condotta per il settore pubblico, la cui applicazione deve essere soggetta a controllo.

7 Si devono introdurre chiare norme relative alla denuncia di presunte irregolarità applicabili tanto al settore pubblico che al settore privato (giacché la corruzione è un reato che non provoca direttamente delle vittime che possano testimoniare e denunciare la pratica corruttiva).

8 Si deve promuovere la disapprovazione collettiva nei confronti degli atti di corruzione con campagne di sensibilizzazione attraverso i mezzi di comunicazione e con la formazione. Il messaggio centrale deve essere che la corruzione non è un fenomeno tollerabile, bensì un reato. La società civile ha un ruolo importante da svolgere nel prevenire e combattere questo problema.

9 Devono essere introdotte norme chiare e trasparenti in materia di finanziamento dei partiti e un controllo finanziario esterno dei partiti politici per evitare collegamenti occulti tra i responsabili politici ed interessi commerciali (illeciti). I partiti politici esercitano evidentemente una forte influenza sugli organi responsabili dei processi decisionali, ma sono spesso immuni dalla legislazione anticorruzione.

10 Si devono introdurre incentivi che inducano il settore privato ad astenersi dal commettere atti di corruzione, quali i codici di condotta o le “liste bianche” delle imprese integre.