

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD
CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Posizione della corte dei conti europea
in merito alla relazione della Commissione europea
sulle misure contro la corruzione

**POSIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA IN MERITO ALLA
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULLE MISURE CONTRO
LA CORRUZIONE**

Messaggio principale

1. La Corte dei conti europea accoglie con favore la pubblicazione di detta relazione¹ sulla lotta alla corruzione, il primo documento di questo genere pubblicato dalla Commissione. La relazione sulle misure contro la corruzione, specie nel campo dei pubblici appalti, rappresenta un contributo significativo al dibattito in materia di frodi e corruzione. Detto dibattito contribuisce in maniera importante a far sì che le autorità pubbliche (nazionali) siano responsabili di fronte ai cittadini europei.
2. La relazione della Commissione descrive tendenze e sviluppi in materia di corruzione e individua una serie di misure anticorruzione efficaci applicate negli Stati membri. Nel far ciò, la relazione tratta un'ampia gamma di questioni, assieme ad aree specifiche nelle quali la corruzione rappresenta un rischio peculiare. La relazione ha però principalmente natura descrittiva. È basata sui risultati di tavole rotonde, dei sondaggi Eurobarometro e su un'analisi delle misure contro la corruzione, ma non contiene informazioni su constatazioni concrete.
3. A prima vista, le conclusioni della relazione sembrano allarmanti, ma esse sono basate in primo luogo sulla percezione che i cittadini e le imprese hanno della corruzione, nonché sulle misure anticorruzione attualmente applicate. La realtà potrebbe essere differente. La relazione non offre molto in termini di analisi delle modalità con le quali dette percezioni sono correlate all'esperienza pratica della Commissione stessa o a quella degli Stati membri.

¹ Cfr. COM(2014) 38.

4. Inoltre, la relazione non stabilisce alcun collegamento con quanto riscontrato dall'OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode. Pertanto, la relazione non contiene le informazioni delle quali il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali degli Stati membri hanno bisogno per adottare decisioni informate sulle politiche in tema di misure di lotta alle frodi e alla corruzione. È anche deludente il fatto che la prima relazione della Commissione sulle misure contro la corruzione non riguardi le istituzioni dell'UE.

5. La Corte ritiene che debbano essere elaborati ulteriormente dati approfonditi (tempestivi ed esatti) e valutazioni indipendenti, sia a livello dell'UE che degli Stati membri, per individuare: 1) le effettive aree di rischio; 2) i motivi per i quali si verifica la corruzione e 3) quali misure risultate efficaci debbano essere prese. Basare le misure contro la corruzione su percezioni piuttosto che su effettivi casi di corruzione comporta il rischio che dette misure siano inutilmente onerose e non affrontino le vere cause della corruzione. Potrebbero perfino rendere il fenomeno della corruzione maggiormente pervasivo.

Contesto

6. Il meccanismo anticorruzione dell'UE del 2011, basato sull'articolo 83 del TFUE, prevede che la Commissione presenti una relazione sulla lotta alla corruzione ogni due anni, a partire dal 2013². La relazione presentata dalla Commissione non contiene quasi alcun riferimento al quadro giuridico delle misure contro la corruzione nell'UE.

7. L'azione dell'UE si basa sul principio della trasparenza (articolo 15 del TFUE). I cittadini dell'UE possono fare valere il diritto ad una buona amministrazione; quest'ultimo comprende il diritto a che le questioni che li riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo (articolo 41 della Carta

² Cfr. articolo 4 (Pubblicazione della relazione sulla lotta alla corruzione nell'UE) del documento della Commissione C(2011) 3673 *final* del 6 giugno 2011.

dei diritti fondamentali dell'Unione europea³). L'articolo 310 del TFUE dispone che l'Unione e gli Stati membri combattano la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'articolo 325 del TFUE è incentrato sulla lotta contro la frode, e costituisce la base giuridica delle attività di vari organismi, tra cui l'OLAF. Detto articolo dispone tra l'altro che l'Unione e gli Stati membri adottino misure dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

8. Deve osservarsi che l'articolo 83 del TFUE, che funge da base giuridica per la relazione sulla lotta alla corruzione, è di natura più generale. Tratta dei diversi tipi di criminalità transnazionale ed attribuisce competenze legislative al Parlamento europeo ed al Consiglio, volte a promuovere la cooperazione nel campo della giustizia in ambito UE. L'articolo 325 del TFUE è incentrato in maniera più specifica sulla lotta contro la frode, in relazione agli interessi finanziari dell'UE. Non è chiaro in che modo la Commissione veda il rapporto tra l'articolo 83 e l'articolo 325 del TFUE relativamente alla relazione sulla lotta contro la corruzione e alla relazione annuale della Commissione sulla lotta contro la frode⁴. In questo contesto, la Corte desidera fare riferimento alle conclusioni e raccomandazioni del proprio parere n. 8/2005⁵, relative alla semplificazione ed al consolidamento della normativa comunitaria antifrode, al fine di evitare duplicazioni o sovrapposizioni o disposizioni contraddittorie.

La prima relazione sulla lotta alla corruzione

9. La corruzione e le frodi erodono la fiducia nelle istituzioni pubbliche e nella democrazia, ostacolando al contempo il funzionamento del mercato interno dell'UE. La pubblicazione della relazione da parte della Commissione costituisce un passo iniziale promettente, ed il dibattito che ne è scaturito può

³ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

⁴ COM(2013) 548 definitivo.

⁵ Parere n. 8/2005 (sezione VI, Conclusioni e raccomandazioni).

solo essere benefico. Un dibattito di questo tipo è importante, perché contribuisce in maniera significativa all'obbligo di render conto delle istituzioni pubbliche (nazionali) nei confronti dei cittadini dell'UE. Rafforzare il buongoverno migliorando la trasparenza ed il rispetto dell'obbligo di render conto - in particolare nel campo delle misure anticorruzione - è essenziale affinché le istituzioni pubbliche conquistino la fiducia dei cittadini. Una politica di trasparenza e di rispetto dell'obbligo di render conto aiuta dette istituzioni a svolgere i propri compiti in modo appropriato ed assicura l'integrità del personale delle stesse. Trasparenza e integrità sono requisiti essenziali per poter lottare contro le frodi e contro la corruzione.

10. La Commissione deve riflettere sul contenuto e le raccomandazioni della relazione sulla lotta alla corruzione. Questi aspetti sono discussi in maggiore dettaglio nei paragrafi seguenti.

Contenuto

11. Nella sua prima relazione sulla lotta alla corruzione, la Commissione non stabilisce un legame con la questione generale della frode e della corruzione nell'UE e negli Stati membri dell'UE. La Commissione fornisce però argomentazioni a sostegno del suo soffermarsi sulla tematica degli appalti pubblici. Quella degli appalti pubblici è un'area avente un'elevata incidenza sul tasso di errore stimato dalla Corte dei conti europea, ed è pertanto considerata un'area ad elevato rischio. Il tasso di errore stimato dalla Corte non rappresenta una misurazione delle frodi o della corruzione. La presenza di errori nel campo degli appalti pubblici può significare che gli obiettivi della normativa in materia - promuovere una leale concorrenza e far sì che gli appalti vengano aggiudicati all'offerente meglio qualificato - non sono sempre stati conseguiti. Quando ciò si verifica, la Corte trasmette qualunque caso di sospetta frode o corruzione all'OLAF, che è dotato di poteri d'indagine.

12. La Corte riconosce l'importanza degli appalti pubblici, la questione che la Commissione ha scelto di trattare nel capitolo tematico della relazione. Nel

2013, la Corte ha identificato gli appalti pubblici come specifica materia di futuri controlli sulla gestione, e sta attualmente espletando un controllo di gestione su quest'argomento nell'ambito dei fondi strutturali. La Corte intende inoltre svolgere un controllo di gestione nell'ambito delle politiche interne.

13. La relazione presentata dalla Commissione sulla lotta alla corruzione valuta quanto conseguito dalle iniziative nazionali. Non viene fornita alcuna spiegazione convincente sul motivo per cui le istituzioni e gli organismi dell'UE sono stati esclusi da tale analisi. Tuttavia, emerge dalla stessa relazione e dalle reazioni che essa ha suscitato presso, ad esempio, il Mediatore europeo⁶, nonché dal dibattito presso il Parlamento europeo⁷, che detta omissione delle istituzioni e degli organismi dell'UE dalla relazione sia stata una scelta infelice. La Corte tiene a sottolineare che le proprie relazioni annuali e speciali non compensano, di per sé, detta omissione.

14. L'Unione europea non fa attualmente parte del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)⁸ istituito dal Consiglio d'Europa. Tutti i 28 Stati membri dell'UE sono già membri del GRECO. Risulta difficile spiegare ai cittadini dell'UE che le istituzioni nazionali di tutti gli Stati membri dell'UE sono valutate rispetto ai criteri anticorruzione del Consiglio d'Europa, e che invece l'amministrazione dell'UE non lo è. Il Consiglio ha più volte richiesto alla Commissione di fare in modo che l'UE aderisca al GRECO⁹.

⁶ "...includere le istituzioni dell'UE nella prossima relazione sulla lotta alla corruzione". Mediatore europeo, comunicato stampa n. 4/2014 del 4 febbraio 2014.

⁷ Commissione per le libertà civili, 12 febbraio 2014.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

⁹ Cfr. paragrafo 4.4.5 del Programma di Stoccolma (*An open and secure Europe serving and protecting the citizen*), documento n. 17024/09 adottato dal Consiglio europeo nella riunione del 10/11 dicembre 2009. Da ultimo, il Consiglio ha ribadito alla Commissione tale richiesta nel febbraio 2013.

15. Il potere delle informazioni: i cittadini sono controparti importanti delle istituzioni pubbliche e quindi dovrebbero disporre di quante più informazioni possibile. La prassi amministrativa nota come *Open data* (dati "aperti") consiste nel fatto che i dati prodotti dalle istituzioni pubbliche possano essere usati, riutilizzati e ridistribuiti da tutti. La relazione della Commissione fa già riferimento ad esempi di buon utilizzo delle informazioni già disponibili (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 Il potere delle informazioni: il caso della Slovacchia¹⁰

Iniziativa "Governo locale aperto" - Slovacchia

In Slovacchia, nel quadro del monitoraggio esterno della spesa pubblica, l'iniziativa "Governo locale aperto" classifica 100 centri urbani slovacchi in funzione di una serie di criteri basati sulla trasparenza degli appalti pubblici, l'accesso alle informazioni, la disponibilità di dati d'interesse pubblico, la partecipazione pubblica, l'etica professionale e i conflitti d'interessi. Il progetto è gestito da *Transparency International*.

16. Le informazioni contenute nella relazione della Commissione si riferiscono per lo più ai risultati di sondaggi effettuati presso cittadini ed imprese, e a una descrizione delle misure anticorruzione previste o attuate. Tale approccio fa sorgere la questione delle eventuali differenze fra percezione e realtà del fenomeno della corruzione. L'uso massiccio di sondaggi sulla percezione della corruzione necessita di un esame più approfondito. Sebbene il risultato di alcuni sondaggi sia allarmante a prima vista, quando si tratta dei fatti concreti relativi alla frequenza della corruzione nei diversi Stati membri la realtà potrebbe essere in certo modo diversa. In ogni caso, la corruzione è un fenomeno da prendere seriamente. Purtroppo, la relazione della Commissione europea non parte da alcuno studio in questo campo, quale ad esempio lo studio PWC/ECORYS intrapreso per conto della Commissione stessa nel

¹⁰ COM(2014) 38, pag. 29.

2013¹¹. Detti studi, come il sondaggio Eurobarometro sulla corruzione, mostrano che la frequenza dei casi di corruzione è molto più bassa di quella percepita da cittadini e decisori politici. Partire dalle percezioni anziché dai dati effettivi può dar corso, immotivatamente, a sentimenti negativi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, sia negli Stati membri che a livello dell'UE.

17. I sondaggi in materia di corruzione hanno i loro limiti, come illustra l'esempio che segue (cfr. **riquadro 2**). Ciò detto, è allarmante che il 25 % dei cittadini europei ritenga normale pagare una tangente per ottenere un servizio pubblico.

Riquadro 2 Esempio: sondaggi sulla corruzione nei Paesi Bassi¹²

Il 61 % degli olandesi ritiene che la corruzione sia generalizzata nel loro paese. Al contrario, solo il 2 % degli olandesi afferma che è stato loro chiesto esplicitamente o implicitamente di pagare una tangente nel corso dell'anno precedente. Le ragioni di tale discrepanza non vengono discusse nella relazione della Commissione.

18. Come detto in precedenza, la Commissione ha utilizzato, quali fonti per la propria relazione sulla lotta alla corruzione, informazioni desunte dai sistemi di monitoraggio esistenti, dati provenienti dalle autorità pubbliche nazionali e ricerche svolte da istituzioni universitarie ed esperti indipendenti¹³. Nonostante ciò, la relazione è piuttosto descrittiva e manca di informazioni sostanziali (operative) circa l'efficacia e l'impatto delle diverse misure anticorruzione. La relazione non è basata su solidi elementi probatori (cfr. **riquadro 3**).

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

¹² Cfr. le sintesi dei capitoli nazionali della relazione sulla lotta alla corruzione, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-67_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm).

¹³ COM(2014) 38, pag. 39.

Riquadro 3 Valutare l'importanza del contesto regionale: cosa conta?¹⁴

La Commissione sostiene che nella propria relazione sulla lotta alla corruzione "l'accento è posto su ciò che funziona o non funziona nella lotta alla corruzione in un determinato paese".

La Corte ritiene che il contesto nazionale e regionale sia importante, poiché dà forma all'impatto delle diverse misure. Questo essenziale contesto locale rende difficile generalizzare in merito all'efficacia delle diverse misure. Tuttavia, manca un'analisi comparativa (tra paese e paese) in grado di individuare quali fattori del contesto contino, e perché. Per di più, non vi sono informazioni sulle interazioni e sulle interdipendenze tra le diverse misure anticorruzione. In che modo i diversi interventi sono sostenuti (o ostacolati) da altre misure o da più ampie riforme della governance, quali riforme della gestione delle finanze pubbliche (ad esempio, amministrazione fiscale e gestione del bilancio, statistiche sul settore pubblico, autorità appaltanti, istituzioni superiori di controllo)?

19. La relazione della Commissione non affronta le cause della corruzione, in particolare nel campo degli appalti pubblici. Ponendo l'accento sui meccanismi di controllo, sulla prevenzione e sui rischi, la relazione trascura questa questione, che invece deve essere affrontata se si vogliono individuare misure efficaci in grado di risolvere il problema. Per molti anni, la Corte ha evidenziato la necessità di semplificare la normativa, inclusa quella in materia di pubblici appalti: più complesse sono le norme, più elevato tende ad essere il numero di errori. Tra le altre cause, l'applicazione di norme complesse può anche creare un ambiente in cui possono celarsi corruzione e frode. La complessità delle norme in materia di appalti è verosimilmente un fattore che contribuisce al verificarsi di numerosi errori e che accresce il rischio di corruzione.

¹⁴ COM(2014) 38, pag. 41 ("Metodologia di valutazione e uso di indicatori").

20. Per quanto concerne alcuni dei meccanismi di controllo citati, quali le norme sui conflitti d'interesse, o l'efficacia delle agenzie anticorruzione, la Corte dei conti europea ha pubblicato relazioni di audit contenenti raccomandazioni che possono essere utili in un ambito più esteso¹⁵.

21. La Commissione deve disporre di dati approfonditi sull'effettivo verificarsi di casi di corruzione, insieme ad una successiva analisi delle sue cause, per poter giustificare con efficacia le proprie proposte di misure contro la frode e contro la corruzione, richieste non solo dall'articolo 83 ma anche dall'articolo 325, paragrafo 4, del TFUE "[...] al fine di pervenire a una protezione **efficace** ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni [...] dell'UE".

Raccomandazioni formulate dalla Commissione

22. Le raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione costituiscono un punto di partenza che merita di essere considerevolmente sviluppato: esse sono di natura piuttosto generale, e per questo motivo superficiali (cfr. esempi al ***riquadro 4***). Nelle raccomandazioni generali dovrebbe specificarsi più in dettaglio quali azioni devono essere intraprese, in che modo possono essere realizzate, e da chi. Sarebbero utili anche informazioni sulle disposizioni in tema di monitoraggio. Tuttavia, per le misure da intraprendere a livello di Stato, gli allegati alla relazione relativi ai singoli paesi contengono raccomandazioni più specifiche.

¹⁵ Si vuol qui fare riferimento alla relazione speciale n. 15/2012 intitolata "La gestione del conflitto di interessi in quattro Agenzie UE", ed alla relazione speciale n. 2/2011 concernente l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Riquadro 4 Raccomandazioni: esempi¹⁶

1. Attuare politiche anticorruzione mirate per le amministrazioni regionali e locali. Le valutazioni dei rischi possono essere utili per esaminare le particolari vulnerabilità di questo livello amministrativo.
2. Garantire norme minime comuni di trasparenza a livello delle amministrazioni regionali e locali applicabili alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e alla fase di esecuzione degli stessi.
3. Garantire che gli organi di ricorso, di vigilanza e consultivi nel settore degli appalti pubblici e la Corte dei conti, se del caso, dispongano di una capacità sufficiente per svolgere i rispettivi compiti di verifica.
4. Garantire un coordinamento efficace tra le autorità incaricate della vigilanza sugli appalti pubblici.
5. Garantire meccanismi di follow-up efficaci che permettano in tempo utile di abrogare le decisioni di aggiudicazione e/o annullare gli appalti pubblici nel caso in cui pratiche di corruzione abbiano condizionato la procedura di appalto.

Conclusioni

23. La relazione biennale sulla lotta alla corruzione rappresenta per la Commissione un'opportunità per dar vita ad un dialogo in tutta l'UE e per stabilire nessi sostanziali tra trasparenza, integrità, corruzione, frode e obbligo di render conto. La Corte dei conti accoglie con favore la pubblicazione della prima relazione sulla lotta contro la corruzione, che contiene informazioni sulle tendenze relative alla corruzione e fornisce dettagli delle buone pratiche impiegate nel campo delle misure anticorruzione.

¹⁶ COM(2014) 38, pagg. 37 e 38.

24. La relazione in questione è però troppo descrittiva e poco analitica, e non presenta constatazioni sostanziali, basandosi invece sui risultati di sondaggi sulla percezione della corruzione, che costituiscono uno strumento di limitata utilità. La Corte ritiene necessarie ricerche più pertinenti dal punto di vista operativo, nonché valutazioni rigorose, compresa un'analisi delle effettive aree di rischio. Ciò fornirebbe una base fattuale, attualmente assente, per gli obiettivi ed i risultati delle diverse misure anticorruzione, e farebbe luce sulle interazioni tra i diversi interventi anticorruzione degli Stati membri e di organismi dell'UE quali l'OLAF per conto della Commissione.

25. Le istituzioni dell'UE avrebbero dovuto essere incluse nella relazione della Commissione. Qualunque informazione di cui dispone la Commissione è benvenuta, anche in questa tardiva fase. Non vengono presentate motivazioni convincenti sul perché l'Unione europea non faccia ancora parte del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) istituito dal Consiglio d'Europa. L'Unione europea dovrebbe chiedere di divenire membro a pieno titolo del GRECO, con l'obiettivo di mettere l'amministrazione dell'UE allo stesso livello dei governi dei suoi 28 Stati membri, già soggetti alla valutazione inerente il rispetto delle norme anticorruzione definite dal Consiglio d'Europa.