



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 16 maggio 2023
(OR. en)

9491/23

COPS 255
CORLX 503
COPEN 159
JAI 634
COJUR 17
COWEB 64
CONUN 117
COHOM 112
NDICI 13
DEVGEN 88
RELEX 610
CFSP/PESC 727

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Commissione europea/Alto rappresentante
Data:	3 maggio 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	JOIN(2023) 12 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sulla lotta contro la corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento JOIN(2023) 12 final.

All.: JOIN(2023) 12 final



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 3.5.2023
JOIN(2023) 12 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO
E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

sulla lotta contro la corruzione

1. INTRODUZIONE

La corruzione è molto dannosa per la società, per le nostre democrazie, per l'economia e per i cittadini. Indebolisce le istituzioni a cui facciamo affidamento, riducendone la credibilità e la capacità di dar corso alle politiche pubbliche e a servizi pubblici di qualità. Agisce da catalizzatore per la criminalità organizzata e le ingerenze straniere ostili. Prevenire e combattere efficacemente la corruzione è fondamentale sia per salvaguardare i valori dell'UE e l'efficacia delle politiche dell'Unione, sia per preservare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia nei confronti di governanti e istituzioni pubbliche.

La corruzione è un ostacolo alla crescita economica sostenibile che distrae risorse dai risultati produttivi, compromette l'efficienza della spesa pubblica e inasprisce le disuguaglianze sociali. Ostacola il funzionamento efficace e regolare del mercato unico, crea incertezze nel fare impresa e frena gli investimenti. È per sua natura difficile da quantificare, ma anche le stime prudenti inducono a ritenere che costi all'economia dell'UE almeno 120 miliardi di EUR l'anno¹. Gli effetti negativi della corruzione sono avvertiti in tutto il mondo, compromettendo gli sforzi volti a garantire il buon governo e la prosperità e a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

La vigenza di politiche anticorruzione efficaci è uno degli elementi fondamentali del contesto favorevole necessario per preservare lo Stato di diritto, unitamente al rispetto dell'indipendenza della magistratura, alla libertà e al pluralismo dei media, alla trasparenza e all'elevata qualità della pubblica amministrazione e a una società civile libera e attiva. Per tenere sotto controllo la corruzione è richiesto un impegno costante per la *prevenzione*, la preservazione di una cultura dell'*integrità* e l'*applicazione* attiva della normativa anticorruzione, compreso l'effettivo perseguimento dei reati di corruzione. Questa linea trova riscontro anche nell'azione di contrasto della corruzione che l'UE conduce all'esterno poggiandosi sul sostegno allo Stato di diritto e alla gestione delle finanze pubbliche dei paesi partner.

Gli indici di corruzione a livello mondiale collocano molti Stati membri dell'UE tra i paesi considerati meno corrotti al mondo². Tuttavia, come indicato anche nelle relazioni sullo Stato di diritto, le questioni da affrontare sono molte e la corruzione continua a destare preoccupazione in tutta l'UE, come dimostrato dai dati dell'Eurobarometro. Nel 2022 quasi sette europei su dieci (il 68 %) ritenevano che la corruzione fosse diffusa nel loro paese e solo il 31 % era del parere che l'impegno del proprio governo per combattere la corruzione fosse efficace. Inoltre più della metà delle imprese aventi sede nell'UE (il 51 %) ritiene improbabile che nel loro paese le persone o le imprese corrotte siano intercettate o denunciate alla polizia o alla procura³.

Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2022 la presidente von der Leyen ha sottolineato la necessità di un'azione risoluta contro la corruzione. L'UE può svolgere un ruolo importante:

¹ La stima si basa sui lavori di istituzioni e organismi specializzati, quali Camera di commercio internazionale, Transparency International, Global Compact delle Nazioni Unite, Forum economico mondiale e Clean Business is Good Business, secondo cui la perdita di ricchezza economica dovuta alla corruzione è pari al 5 % del PIL a livello mondiale. Un'altra stima indica che nell'UE i costi della corruzione sono compresi tra 179 e 990 miliardi di EUR l'anno (studio "The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption" di RAND Europe, 2016).

² Cfr., ad esempio, l'indice globale di percezione della corruzione 2022 di Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³ Speciale Eurobarometro 523 sulla corruzione (2022) ed Eurobarometro Flash 507 sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE (2022).

non solo nel modo in cui gestisce il proprio lavoro, ma anche con iniziative continue per integrare misure volte a prevenire la corruzione nell'elaborazione delle proprie politiche e dei propri programmi e sostenendo attivamente il lavoro degli Stati membri volto a predisporre solide politiche e normative anticorruzione.

Oggi la Commissione ha adottato due proposte mirate a rafforzare il diritto dell'Unione in questo settore. In primo luogo la Commissione propone una direttiva volta ad aggiornare e ad armonizzare le norme dell'UE in materia di definizione dei reati di corruzione e relative sanzioni, a garantire standard elevati nel contrastare l'intera varietà dei reati di corruzione, a prevenire meglio il fenomeno e a migliorare l'applicazione della normativa⁴. In secondo luogo l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, con il sostegno della Commissione, propone di integrare nello strumentario della politica estera e di sicurezza comune in tema di misure restrittive (sanzioni PESC) un regime di sanzioni PESC specifiche per combattere la corruzione laddove atti di corruzione ledano o rischino di ledere gravemente gli interessi fondamentali dell'Unione e gli obiettivi della PESC, come stabilito all'articolo 21 del trattato sull'Unione europea⁵. L'alto rappresentante presenta pertanto una proposta di decisione del Consiglio e, insieme alla Commissione, una proposta di regolamento del Consiglio relativo a un quadro tematico per le sanzioni PESC contro la corruzione, al fine di integrare le azioni di politica interna ed esterna condotte dall'Unione per contrastarla.

La Commissione intensificherà l'azione: le proposte anticorruzione oggi presentate costituiscono una pietra miliare nella lotta contro la corruzione a livello nazionale e dell'UE. La presente comunicazione illustra le modalità con cui questi elementi fondamentali accompagneranno uno sforzo più ampio volto a elaborare un approccio strategico globale e sistematico. Si dovranno far convergere i lavori esistenti ed elaborare nuovi orientamenti e strumenti a livello sia dell'UE che degli Stati membri, contribuendo anche a un chiaro impegno a combattere la corruzione a livello mondiale. Il successo dipenderà da uno sforzo comune e continuo a livello unionale, nazionale, regionale e locale che coinvolga le autorità pubbliche, la società civile, il settore privato nonché le organizzazioni internazionali. Ciò non solo sensibilizzerà la collettività sulle conseguenze della corruzione, ma infonderà anche ai cittadini e alle imprese la fiducia necessaria per farvi fronte.

2. CHE COS'È LA CORRUZIONE

La corruzione è comunemente definita come abuso del potere di cui si dispone per il proprio tornaconto⁶. Sebbene la natura e la portata della corruzione possano variare da un paese all'altro, nessun paese può proclamarsene esente. Trattandosi di un problema globale con importanti implicazioni transfrontaliere, è oggetto di una specifica convenzione delle Nazioni Unite, la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). La convenzione, unico strumento anticorruzione universale giuridicamente vincolante, definisce le varie manifestazioni della corruzione, comprendenti reati che vanno dalla piccola corruzione ai grandi scandali politici. L'UE e tutti gli Stati membri sono parti della convenzione. La lotta

⁴ Proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione COM (2023) 234.

⁵ Proposta di decisione del Consiglio relativa a misure restrittive contro i gravi atti di corruzione, presentata dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (HR(2023)108), e proposta congiunta di regolamento del Consiglio relativo a misure restrittive contro i gravi atti di corruzione (JOIN(2023)13).

⁶ Date le varie forme che può assumere, non esiste una definizione giuridica univoca di corruzione.

contro la corruzione ha rappresentato un tema importante anche per il Consiglio d'Europa⁷, che ha elaborato strumenti come le convenzioni penale e civile sulla corruzione. Inoltre l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) lavora a misure volte a prevenire la corruzione, stabilendo disposizioni giuridicamente vincolanti per configurare come reato la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali⁸.

Un sistema politico e istituzionale fondato sull'integrità, la trasparenza e la responsabilità nella vita pubblica rappresenta la migliore garanzia contro la corruzione. Laddove vi sia una solida cultura del servizio pubblico e una remunerazione equa, i servizi pubblici risultano più resilienti nei confronti della corruzione. Tutte le autorità pubbliche devono difendersi dal rischio di corruzione. Sebbene la corruzione sia innanzitutto un reato e gli atti specifici in cui si esplica siano definiti nel diritto nazionale e internazionale, anche le lacune nell'integrità, i conflitti di interessi o le gravi violazioni delle norme etiche possono far ravvisare rischi in tal senso. Ecco il motivo per cui gli approcci anticorruzione efficaci si fondano spesso su misure volte a migliorare la trasparenza, l'etica e l'integrità, nonché a regolamentare ambiti quali il conflitto di interessi, l'attività di lobbying e il fenomeno delle porte girevoli. Gli enti pubblici dovrebbero perseguire i più elevati standard di integrità, trasparenza e indipendenza quali elementi importanti della lotta contro la corruzione in senso lato.

La corruzione è parte integrante di quasi tutte le attività della criminalità organizzata, che per il 60 % la usa per infiltrarsi nel settore pubblico o privato⁹. La strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza¹⁰ e la strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025¹¹ hanno riconosciuto il collegamento e sottolineato il particolare rischio di corruzione in settori specifici, tra cui la sanità, i trasporti, l'edilizia, la gestione dei rifiuti, i settori aerospaziale e della difesa, l'agricoltura, l'alimentazione, il lavoro e la protezione sociale. Una recente relazione dimostra come la corruzione sia il principale elemento che facilita l'infiltrazione nei porti e nelle catene logistiche, ove reti criminali cercano di allacciare reti di corruzione in molteplici sedi per agevolare la commissione di reati quali il traffico di stupefacenti¹².

In alcuni di questi ambiti anche la corruzione nel settore privato rappresenta un rischio significativo e costituisce un asse portante dell'azione, poiché le operazioni di corruzione tra privati incidono sull'intera catena di approvvigionamento, distorcono i mercati, compromettono la concorrenza e aumentano i costi per le imprese. Il fenomeno è oggetto di un vasto corpus di norme, di programmi in tema di dovere di diligenza e di conformità al diritto, nonché di strumenti più "morbidi", volti a promuovere una cultura generale dell'etica

⁷ Convenzione penale sulla corruzione, protocollo addizionale alla convenzione penale sulla corruzione (STCE 191) e convenzione civile sulla corruzione (STCE 191). I lavori del Consiglio d'Europa comprendono anche i venti principi guida per la lotta contro la corruzione (risoluzione (97) 24) e raccomandazioni riguardanti settori quali le responsabilità dei funzionari pubblici e il finanziamento dei partiti.

⁸ La convenzione dell'OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. I lavori sulla prevenzione comprendono i principi dell'OCSE per la trasparenza e l'integrità nelle attività di lobbying e la raccomandazione dell'OCSE sull'integrità pubblica.

⁹ Cfr.: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf.

¹⁰ COM(2020) 605 final.

¹¹ COM(2021) 170 final.

¹² Relazione congiunta di Europol e del comitato direttivo per la sicurezza dei porti di Anversa, Amburgo/Bremerhaven e Rotterdam (2023) "Criminal networks in EU ports, Risks and challenges for law enforcement".

e dell'integrità nelle attività commerciali, favorendo il più ampio quadro anticorruzione a livello sia globale che dell'UE¹³.

3. IL QUADRO ANTICORRUZIONE DELL'UE

Il contributo dell'UE nel prevenire, accertare e combattere la corruzione a tutti i livelli può fondarsi su un solido corpus di misure già in atto. Dovrebbe servire di base per il processo di sviluppo di una linea strategica più globale, che comprenda nuovi approcci e filoni di lavoro per essere all'altezza della sfida e tenere il passo con l'evoluzione dei rischi di corruzione. Come riconosciuto nelle relazioni sullo Stato di diritto, un quadro anticorruzione strategico offre un'importante occasione di tradurre l'impegno e la visione politici in azioni concrete. Le strategie anticorruzione possono far sì che le singole lacune normative o istituzionali non siano corrette isolatamente e che le disposizioni anticorruzione siano integrate in tutti i settori politici pertinenti. Ne consegue la necessità di una **strategia anticorruzione dell'UE** che, per essere efficace, dovrà poggiare su un consenso forte e su una consultazione ampia, in particolare con il Parlamento europeo e gli Stati membri. Dovrà anche essere accompagnata da obiettivi specifici e misurabili, da un bilancio e da una dotazione di personale chiari e da responsabilità ben definite.

La preparazione delle prospettate riforme può trarre grande vantaggio dalla condivisione delle competenze e delle esperienze a livello dell'UE. Una prima fase del processo consisterà nell'istituzione di una **rete dell'UE contro la corruzione**. Dal 2015 il programma dell'UE di condivisione delle esperienze anticorruzione offre agli operatori degli Stati membri che intervengono nella lotta contro la corruzione un consesso in cui possono trarre ispirazione e insegnamenti alla luce delle riforme legislative, istituzionali e politiche avviate in altri Stati membri. Questo lavoro sarà ampliato e approfondito attraverso una rete che fungerà da catalizzatore per i lavori volti alla prevenzione della corruzione in tutta l'UE. La rete sarà incaricata di elaborare le migliori prassi e orientamenti pratici in vari settori di comune interesse. Sosterrà una raccolta più sistematica di dati e prove che possano costituire una solida base per le azioni anticorruzione e per monitorarne il successo. La rete si baserà sull'esperienza di collaborazione, non solo con le autorità pubbliche e di contrasto, e riunirà tutti i portatori di interessi, compresi operatori del settore, esperti e ricercatori, così come i rappresentanti della società civile e delle organizzazioni internazionali.

3.1 La corruzione come reato

L'UE dispone di norme penali per combattere la corruzione, ma sono frammentarie, obsolete e di portata limitata. La principale normativa penale anticorruzione dell'UE consiste nella convenzione del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea¹⁴ e nella decisione quadro del Consiglio del 2003 relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato¹⁵, entrambe anteriori al trattato di Lisbona ed integrate da strumenti più recenti, quali la direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione

¹³ L'UNCAC tratta della corruzione sia nel settore privato che in quello pubblico. Il Forum economico mondiale, il [Global Compact delle Nazioni Unite](#), [Alliance for Integrity](#), Transparency International, l'OCSE e il G20 hanno avviato ulteriori iniziative internazionali che orientano in materia di etica degli affari.

¹⁴ Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea.

¹⁵ Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 (GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54).

mediante il diritto penale¹⁶ ("direttiva TIF") e la proposta di direttiva relativa al recupero e alla confisca dei beni¹⁷.

La proposta di direttiva adottata contestualmente alla presente comunicazione **stabilisce norme sulla definizione dei reati di corruzione e sulle relative sanzioni**¹⁸. Amplia l'elenco dei reati al fine di includervi, oltre a quelli più classici, l'appropriazione indebita, il traffico d'influenza, l'abuso di ufficio e l'intralcio alla giustizia e l'arricchimento illecito legato ai reati di corruzione. Stabilisce inoltre livelli coerenti di sanzioni, nonché le circostanze aggravanti e attenuanti. Potrebbero configurarsi circostanze aggravanti quando, ad esempio, l'autore del reato detiene una carica pubblica di alto livello o è incaricato dell'applicazione della legge. Tra le circostanze attenuanti potrebbero figurare situazioni in cui l'autore del reato identifica altri autori o contribuisce ad assicurarli alla giustizia. Per la prima volta a livello dell'UE, la proposta fa convergere la corruzione nei settori pubblico e privato in un unico atto giuridico. Stabilisce inoltre chiari obblighi di monitoraggio e comunicazione per favorire l'applicazione della normativa.

L'azione contro la corruzione inizia con la **prevenzione** e con la creazione di una **cultura dell'integrità** in cui la corruzione non è tollerata. La direttiva proposta impone agli Stati membri di adottare provvedimenti quali campagne di informazione e sensibilizzazione, nonché programmi di ricerca e istruzione, e di incoraggiare la società civile e le organizzazioni delle comunità di base a partecipare a iniziative anticorruzione. Impone loro di predisporre strumenti di prevenzione fondamentali quali il libero accesso alle informazioni di interesse pubblico e norme efficaci sulla divulgazione e gestione dei conflitti di interessi nel settore pubblico, sulla dichiarazione e verifica della situazione patrimoniale dei funzionari pubblici e sull'interazione tra il settore privato e quello pubblico. Offre una normativa coerente per combattere meglio la corruzione nell'UE e rafforzare il coordinamento delle azioni a livello nazionale e dell'Unione.

La proposta rafforzerà inoltre **l'applicazione della normativa**. Le relazioni sullo Stato di diritto hanno dimostrato che sistemi giudiziari penali efficienti dotati di strumenti adeguati per combattere la corruzione sono fondamentali per mantenere standard elevati. La direttiva faciliterà una lotta efficace contro la corruzione in tutta l'UE, prevedendo norme minime per contrastare la complessa rete di attività interconnesse che alimentano la corruzione nelle società odierne. Tratterà i fattori cruciali per un'efficace attività anticorruzione, tra cui la capacità, la specializzazione e l'accesso ai necessari strumenti investigativi, così come gli ostacoli all'efficacia delle indagini e dei procedimenti penali, quali la macchinosità e l'opacità delle procedure di revoca delle immunità o l'eccessiva brevità dei termini di prescrizione per i reati di corruzione.

3.2 Integrare la lotta contro la corruzione nell'elaborazione delle politiche dell'UE

La lotta contro la corruzione occupa un posto di rilievo nelle politiche interne ed esterne dell'UE. Nella sua attività la Commissione ha sempre puntato a prevedere garanzie contro la corruzione, colmando le potenziali lacune, provvedendo a che la trasparenza e la chiarezza riducano gli spazi in cui la corruzione può prosperare e assicurando che le istituzioni e gli

¹⁶ Direttiva (UE) 2017/1371, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

¹⁷ COM(2022) 245 final.

¹⁸ La proposta di direttiva si fonda sull'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), e sull'articolo 83, paragrafi 1 e 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

organi responsabili dell'attuazione delle politiche dell'UE a tutti i livelli soddisfino criteri elevati di indipendenza e integrità. Il coordinamento dei grandi attori dell'UE contribuisce sia a ridurre al minimo il rischio di corruzione lesiva delle politiche dell'UE sia a sostenere l'azione a livello nazionale e mondiale. Le misure di esecuzione che garantiscono l'accertamento e la sanzione degli atti di corruzione costituiscono un deterrente efficace. Le politiche e i programmi dell'UE comprendono pertanto un'ampia varietà di misure atte non solo a scoraggiare e ad accertare i casi di corruzione, ma anche a rafforzare l'efficacia dell'azione volta a indagare su tali atti e a sanzionarli al loro verificarsi. La direttiva proposta rafforzerà ulteriormente questo quadro.

Creare una cultura dell'integrità e della trasparenza

Un sistema politico e istituzionale fondato sull'integrità, la trasparenza e la responsabilità nella vita pubblica rappresenta la migliore garanzia contro la corruzione. Ecco il motivo per cui gli approcci anticorruzione efficaci si fondano spesso su misure volte a migliorare la trasparenza, l'etica e l'integrità, nonché a regolamentare ambiti quali il conflitto di interessi, l'attività di lobbying e il fenomeno delle porte girevoli.

L'esperienza acquisita anche attraverso le relazioni sullo Stato di diritto dimostra che, a livello sia nazionale che dell'UE, una risposta forte alla corruzione si fonda su sistemi atti a prevenire e ad affrontare i conflitti di interessi, istituendo registri delle lobby e per la trasparenza e predisponendo validi meccanismi per la dichiarazione e la verifica della situazione patrimoniale e degli interessi dei funzionari pubblici.

La trasparenza non è solo un elemento fondamentale della responsabilità politica, ma è anche determinante per costruire l'integrità. Per eliminare le occasioni di corruzione è fondamentale un sistema basato sulla trasparenza del processo decisionale e della fase attuativa. Anche le transazioni digitali e la pubblicazione di dati finanziari e di altro tipo da parte degli enti pubblici rendono più difficile la corruzione negli scambi. Quadri etici solidi e chiari, con le strutture e le istituzioni necessarie per funzionare correttamente, sono strumenti potenti. Vi è anche un'importante dimensione internazionale: nell'ambito della prossima iniziativa per la difesa della democrazia¹⁹, la Commissione presenterà una normativa sulla trasparenza della rappresentanza di interessi stranieri, al fine di limitare il rischio di ingerenze occulte nei processi democratici a livello dell'UE e degli Stati membri.

Negli ultimi decenni sono state elaborate importanti norme in materia di integrità e lotta contro la corruzione in questi ambiti. Il funzionamento delle principali istituzioni e l'elaborazione di solidi quadri anticorruzione e per l'integrità hanno tratto grande beneficio dall'operato di organizzazioni quali il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, l'OCSE e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC). Muovendo da queste norme, le politiche per l'integrità e le riforme politiche devono tuttavia essere adattate al contesto affinché possano essere efficaci. Le raccomandazioni contenute nella relazione sullo Stato di diritto mirano a sostenere gli Stati membri nell'approvazione di tali riforme rafforzando le norme sull'integrità, prevenendo i conflitti di interessi, migliorando la trasparenza delle attività di lobbying e regolamentando il fenomeno delle "porte girevoli" tra cariche pubbliche e private, e nell'applicazione delle relative norme e nello sviluppo di efficaci sistemi di dichiarazione della situazione patrimoniale e degli interessi.

Politiche di prevenzione per far fronte ai rischi di corruzione

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Trasparenza-in-materia-di-ingerenze-occulte-da-parte-di-paesi-terzi_it.

Come tutti i reati, la corruzione si nutre di opportunità. L'elaborazione delle politiche dell'UE mira a ridurre il potenziale di corruzione individuando i rischi e creando gli strumenti necessari per farvi fronte. Uno dei primi compiti della nuova rete dell'UE contro la corruzione sarà la mappatura dei **settori comuni ad alto rischio** entro il 2024. L'intervento, che sarà guidato dalla Commissione in stretta consultazione con gli Stati membri, costituirà una componente importante dello sviluppo delle future iniziative unionali di lotta contro la corruzione.

L'intervento prospettato si fonderà sul lavoro già svolto in settori di rischio palese. Particolare attenzione è rivolta agli **appalti pubblici**, che rappresentano il 14 % del PIL degli Stati membri dell'UE. Un'importante riforma del 2014²⁰ ha rafforzato le garanzie sul conflitto di interessi, prevedendo l'esclusione obbligatoria degli offerenti qualora siano stati coinvolti in precedenti casi di corruzione. Nell'UE gli appalti completamente elettronici sono obbligatori dal 2018 e si continua a lavorare alla creazione di una cultura della trasparenza che preveda la pubblicazione di tutti i contratti di appalto pubblico e l'obbligo degli Stati membri di segnalare i casi di corruzione legati agli appalti dell'UE. Per eliminare le occasioni di corruzione è fondamentale organizzare gare pubbliche condotte da professionisti qualificati in un contesto di trasparenza.

La corruzione prospera laddove non può essere individuata o dimostrata. Le pratiche di corruzione sono spesso associate alla frode, all'evasione e all'elusione fiscali. Le norme sulla trasparenza nella **normativa fiscale** contribuiscono ad accertare tali pratiche. Gli aggiornamenti delle norme sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione diretta²¹ e sull'imposta sul valore aggiunto²² mirano a intensificare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, contribuendo a rilevare i casi di corruzione prima dell'avvio di indagini penali formali.

Un problema particolare che ostacola l'individuazione dei casi di corruzione è il ricorso a società di comodo e ad altri veicoli societari opachi e complessi²³ al fine di occultare operazioni e l'identità dei titolari effettivi. La **direttiva antiriciclaggio dell'UE** è stata periodicamente riveduta e rafforzata²⁴ per introdurre registri obbligatori dei titolari effettivi

²⁰ Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 (la "direttiva sulle concessioni", la "direttiva classica" e la "direttiva sui settori di pubblica utilità").

²¹ Direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e successive modificazioni. È attualmente in discussione un'ulteriore proposta di modifica della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale ("DAC8" — COM(2022)707). La proposta prevede che le informazioni fiscali scambiate tra le autorità fiscali degli Stati membri nell'ambito della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale possano essere utilizzate anche per altre finalità, ad esempio a fini antiriciclaggio e anticorruzione, nonché per le finalità contemplate da un atto basato sull'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'UE. Ciò faciliterà la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri e una lotta più efficace contro la corruzione.

²² Il regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto ha istituito Eurofisc, rete di Stati membri per la lotta contro le frodi transfrontaliere in materia di IVA, in grado di richiedere informazioni all'OLAF e a Europol. Come annunciato nel piano d'azione per una fiscalità equa e semplice, si prevedono ulteriori miglioramenti nella cooperazione tra autorità fiscali e istituzioni e organi dell'UE.

²³ Il 22 dicembre 2021 la Commissione ha proposto un'iniziativa fondamentale per combattere l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali (COM (2021) 565 final).

²⁴ Direttiva 2015/849 del 20 maggio 2015, modificata dalla direttiva 2018/843 del 30 maggio 2018, integrata dalla direttiva (UE) 2018/1673, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, che armonizza le definizioni dei reati di riciclaggio e le relative sanzioni, compresa la corruzione quale reato presupposto.

delle società e di altri soggetti giuridici²⁵. Tali registri contribuiscono a divulgare i conflitti di interessi, a denunciare la corruzione ad alto livello e a promuovere le indagini sui flussi illeciti di denaro. La direttiva ha anche un importante valore di prevenzione, poiché impone ai soggetti obbligati del settore privato di condurre una più adeguata verifica della clientela nei casi in cui si siano individuati rischi più elevati, ad esempio in relazione a persone politicamente esposte²⁶. La proposta relativa al pacchetto di misure antiriciclaggio del luglio 2021 rafforza ulteriormente il quadro dell'UE per difenderne l'integrità del sistema finanziario e il mercato interno²⁷.

Anche le iniziative volte a contrastare i rischi specifici della criminalità organizzata contribuiscono a limitare le occasioni di corruzione. Un esempio è dato dal **traffico di beni culturali**: il piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali del dicembre 2022²⁸ offre all'UE e agli Stati membri un quadro globale per promuovere la prevenzione e l'accertamento di tale traffico e la relativa risposta della giustizia penale.

La prevenzione della corruzione fin dalla fase di progettazione **richiede indipendenza e imparzialità da parte degli organismi nazionali istituiti in base al diritto dell'Unione**, siano essi autorità nazionali garanti della concorrenza, organi di ricorso nel settore degli appalti pubblici oppure organismi preposti alla regolamentazione. Ciò fa confluire il livello dell'UE e quello degli Stati membri in un'unica cultura della prevenzione e dell'integrità. Ad esempio, la normativa sulla concorrenza stabilisce garanzie minime di indipendenza per le autorità nazionali che applicano le norme dell'UE sulla concorrenza²⁹. Tra queste figurano le norme sul conflitto di interessi e la tutela dal licenziamento ingiustificato. La normativa sul mercato interno, che stabilisce norme per le autorità nazionali di regolamentazione e sicurezza in settori quali comunicazioni elettroniche, media, energia elettrica, gas, alimenti e mangimi, spazio ferroviario europeo unico e sicurezza ferroviaria, impone agli Stati membri di garantire che gli organismi interessati siano funzionalmente indipendenti ed esercitino i loro poteri in modo imparziale e trasparente.

Per un'azione efficace contro la corruzione sono fondamentali **l'individuazione e la mappatura dei settori a rischio**. Le attività di corruzione, in costante evoluzione, si adattano alle nuove opportunità e le pratiche variano da uno Stato membro all'altro. Nessun settore o ambito di attività è al sicuro dai rischi di corruzione, ma meritano particolare attenzione i **settori comuni ad alto rischio**, solitamente quelli che comportano la gestione di ingenti fondi pubblici o l'accesso a permessi o a servizi essenziali. Sono quindi vulnerabili settori come la sanità, l'edilizia o l'urbanistica; inoltre improvvisi aumenti degli investimenti

²⁵ La raccolta dei dati dei titolari effettivi è stata resa obbligatoria, anche a fini di controllo e verifica, in alcuni atti di base, come il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza o il regolamento recante disposizioni comuni. Rientrerà anche nella proposta di prossima revisione del regolamento finanziario.

²⁶ Ai sensi della normativa antiriciclaggio, per "persona politicamente esposta" (PEP) si intende una persona fisica che occupa o ha occupato un'importante carica pubblica. Poiché le PEP detengono posizioni che possono essere utilizzate impropriamente a fini di corruzione e riciclaggio dei fondi illeciti che ne derivano, si ritiene che presentino un rischio più elevato e sono pertanto soggette a ulteriori misure di dovuta diligenza.

²⁷ Il pacchetto consiste in proposte di una nuova direttiva antiriciclaggio (COM(2021)423); di un regolamento antiriciclaggio (COM(2021)420); di un regolamento che istituisce un'autorità antiriciclaggio (COM(2021)421) e di una rifusione del regolamento sui trasferimenti di fondi del 2015 (COM(2021)422). Il pacchetto è attualmente oggetto di negoziati interistituzionali.

²⁸ COM(2022)800 final.

²⁹ Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno (articolo 4 "Indipendenza").

pubblici possono creare nuovi rischi legati alla corruzione. Necessitano di un monitoraggio costante anche le aree a rischio di criminalità elevata, come i porti, che costituiscono focolai di tensione per i gruppi della criminalità organizzata che gestiscono il traffico di stupefacenti.

Tra gli esempi del modo in cui intervenire in settori emergenti figurano i **programmi di soggiorno e cittadinanza per investitori** (programmi relativi ai "visti d'oro" e ai "passaporti d'oro") da cui la Commissione ha messo in guardia poiché possono essere utilizzati per occultare reati finanziari, tra cui la corruzione attiva e passiva³⁰. La Commissione ritiene che i programmi di cittadinanza per investitori, nei quali è sistematicamente concessa la cittadinanza di uno Stato membro, e quindi dell'Unione, in cambio di pagamenti o investimenti d'importo prestabilito senza che esista un autentico legame con lo Stato membro che la concede, violino il diritto dell'Unione; ha infatti adottato misure nei confronti degli Stati membri che offrono tali programmi³¹. Lo sport è un altro esempio di settore individuato come ad alto rischio in tempi relativamente recenti, nel quale gruppi della criminalità organizzata vanno alla ricerca di profitti **truccando incontri e gare** mediante corruzione ed estorsione³².

Accertamento dei casi di corruzione

Sebbene la disponibilità di meccanismi di controllo interni ed esterni, il lavoro delle autorità del settore pubblico e la presenza di autorità di contrasto attive e dotate di risorse costituiscano i presupposti migliori per individuare i segnali di attività di corruzione, è la società nel suo complesso che deve svolgere un ruolo fondamentale nel portare alla luce il fenomeno.

Molti casi recenti di rilievo sono stati segnalati grazie alle persone che levano la loro voce contro le irregolarità nel contesto lavorativo. Il ruolo chiave dei **segnalanti** nella difesa dell'interesse pubblico è riconosciuto nella direttiva del 2019 sulla protezione degli informatori³³. Tale direttiva contribuisce alla lotta contro la corruzione in molti settori strategici fondamentali dell'UE, quali gli appalti pubblici, i servizi finanziari, la tutela degli interessi finanziari dell'UE, la protezione dell'ambiente, la sicurezza dei trasporti, la salute pubblica e la sicurezza nucleare. Stabilisce norme efficaci di tutela dalle ritorsioni nei confronti degli informatori che segnalano attività illegali. Impone agli Stati membri di istituire chiari canali di segnalazione interna ed esterna in grado di garantire la riservatezza degli informatori sia nel settore pubblico che in quello privato nonché di dare riscontro e seguito alle segnalazioni. L'efficace attuazione della direttiva sulla protezione degli informatori è un passo fondamentale verso una rigorosa applicazione delle norme anticorruzione. La direttiva proposta consentirebbe di compiere un ulteriore passo avanti estendendo la protezione alle persone che segnalano reati di corruzione. Ciò incoraggerebbe le persone a segnalare i reati di corruzione senza temere ritorsioni e migliorerebbe l'efficacia delle indagini anticorruzione.

³⁰ COM(2019)12 final del 23 gennaio 2019.

³¹ Nel marzo 2022, nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di valutare immediatamente se le precedenti naturalizzazioni di cittadini russi o bielorusi, basate su programmi di cittadinanza per investitori, debbano essere revocate poiché la persona interessata è soggetta alle misure restrittive dell'Unione o appoggia attivamente la guerra in Ucraina. La Commissione ha inoltre raccomandato agli Stati membri di adottare misure immediate per far fronte ai rischi posti dai programmi di soggiorno per investitori (C(2022)2028 final del 28 marzo 2022).

³² Nel 2019 la Commissione ha pubblicato uno studio dal titolo "Mappatura della corruzione nello sport nell'UE", che illustra i legami tra doping, partite truccate e corruzione.

³³ Direttiva (UE) 2019/1937, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

I giornalisti svolgono un ruolo particolarmente importante nella scoperta dei casi di corruzione. Tuttavia molte imprese che operano nel settore dei mezzi di comunicazione e numerosi giornalisti sono sottoposti a vessazioni e ad altre minacce quando sollevano questioni di interesse pubblico e denunciano fenomeni di corruzione. La Commissione ha recentemente proposto misure volte a migliorarne la sicurezza³⁴ e a tutelarli meglio dall'abuso del contenzioso³⁵. La proposta di atto normativo europeo sulla libertà dei media del 2022³⁶ stabilisce disposizioni importanti a rafforzamento dell'indipendenza dei media. Contro le ingerenze politiche nelle decisioni editoriali è necessario predisporre garanzie sotto forma di obblighi d'indipendenza, congruità e stabilità del finanziamento dei media del servizio pubblico e regole sulla trasparenza della proprietà dei media e l'assegnazione della pubblicità statale, così da consentire ai mezzi di informazione di svolgere meglio il loro importante ruolo sociale, anche in termini di vigilanza e denuncia dei casi di corruzione. La proposta stabilisce altresì misure volte a tutelare l'indipendenza dei direttori politici dei media e a divulgare i conflitti di interessi.

Il **settore privato** è un partner importante nella lotta contro la corruzione. Nel settore finanziario i soggetti privati hanno obblighi di dovere di diligenza che contribuiscono a proteggere il sistema finanziario dell'UE. Necessitano di sostegno nei loro sforzi volti a individuare e a segnalare i casi di riciclaggio dei proventi della corruzione; il quadro antiriciclaggio dell'UE mira infatti a migliorare la comprensione dei rischi da parte dei soggetti del settore privato e a rafforzarne le capacità di individuazione e segnalazione. A ciò si aggiungano le informazioni fornite dalle Unità di informazione finanziaria e dalle autorità di contrasto in merito alle tipologie di corruzione, alle tendenze e agli indicatori di rischio. Per promuovere la cultura dell'integrità, la direttiva relativa alla comunicazione societaria sulla sostenibilità del 2022³⁷ impone ai soggetti del settore privato che rientrano nel suo ambito applicazione l'obbligo di includere nelle relazioni sulla gestione informazioni riguardanti l'etica degli affari e la cultura aziendale, compresa la lotta contro la corruzione.

Un giro di vite alla corruzione

Le indagini, il perseguimento dei reati e le sanzioni contro la corruzione rientrano in gran parte nelle competenze delle autorità di contrasto degli Stati membri. Il monitoraggio effettuato nell'ambito delle relazioni sullo Stato di diritto rivela la presenza di problemi nelle indagini, nel perseguimento dei reati e nel giudizio dei casi di corruzione; la proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale tratta invece di specifiche carenze. La lotta contro la corruzione presuppone sistemi giudiziari indipendenti ed efficienti, dotati di mezzi finanziari sufficienti, di risorse umane adeguate e della possibilità di sfruttare appieno gli strumenti digitali, e in grado di applicare effettivamente e far rispettare la normativa anticorruzione all'insegna di un'attività investigativa e un'azione penale imparziali. La vigenza di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per i casi di corruzione e le debite attività di recupero e confisca dei proventi dei reati di corruzione favoriscono la credibilità della magistratura e delle autorità di contrasto fungendo da deterrenti.

Intensificare **la cooperazione tra il livello dell'UE e quello degli Stati membri** può fornire una risposta più incisiva alla corruzione. Norme armonizzate sui reati e sulle sanzioni, norme sulla cooperazione giudiziaria in materia penale basate sul principio del riconoscimento reciproco e l'operato di agenzie e organismi specializzati quali Eurojust, Europol, Ufficio

³⁴ C(2021)6650 del 16 settembre 2021.

³⁵ COM/2022/177 final e C/2022/2428 del 27 aprile 2022.

³⁶ COM(2022)457 final.

³⁷ Direttiva (UE) 2022/2464 del 14 dicembre 2022.

europeo per la lotta antifrode (OLAF) e Procura europea (EPPO) contribuiscono ad accertare, investigare e perseguire i casi di corruzione.

La Commissione ha adottato misure importanti volte a dotare gli Stati membri di strumenti migliori per privare i criminali delle **ricchezze acquisite illecitamente**, compresi i beni ottenuti con reati di corruzione³⁸. Il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento³⁹ rende più rapidi e più semplici il congelamento e la confisca dei beni di origine illecita in tutta l'UE. Più di recente, nel maggio 2022 la Commissione ha proposto una direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni⁴⁰ volta a garantire che i profitti derivanti da attività criminali, compresa la corruzione, possano essere efficacemente tracciati, individuati, congelati, gestiti e confiscati⁴¹.

Fra le altre norme dell'UE a sostegno delle **attività di contrasto alla corruzione** si annovera il pacchetto sulle prove elettroniche di recente adozione, che rispecchia il maggiore utilizzo dei canali di comunicazione elettronica da parte dei criminali e delle strutture della criminalità organizzata. Il pacchetto consentirà alle autorità nazionali di richiedere prove elettroniche per le cause penali direttamente ai prestatori di servizi in altri Stati membri. La corruzione è uno dei reati per cui sarà possibile ricorrere agli ordini europei di produzione e di conservazione. Il mandato d'arresto europeo⁴² già consente una rapida procedura di consegna transfrontaliera tra le autorità giudiziarie degli Stati membri ai fini dell'azione penale o dell'esecuzione di una pena detentiva, anche nei casi di corruzione. L'operato delle autorità di contrasto, in particolare degli uffici per il recupero dei beni e delle autorità anticorruzione, è agevolato anche dalla possibilità di accedere alle informazioni finanziarie e sui conti bancari e di utilizzarle⁴³.

Il lavoro dell'UE nella lotta contro la frode sostiene le iniziative anticorruzione

L'UE e i suoi Stati membri condividono la responsabilità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione⁴⁴. Molto spesso la lotta contro la frode – reato in cui si mira ad assicurarsi profitti illeciti a danno del bilancio dell'UE – favorisce anche l'azione contro la corruzione – reato in cui i poteri pubblici sono utilizzati impropriamente con la stessa finalità.

Al fine di ridurre al minimo i rischi di corruzione a danno dei fondi dell'Unione, il **regolamento finanziario**⁴⁵ dell'UE prevede disposizioni generali sulla prevenzione e l'accertamento delle frodi e stabilisce norme in materia di appalti pubblici e concessione di finanziamenti. Sono comprese in quest'ambito norme volte a evitare i conflitti di interessi⁴⁶.

³⁸ COM(2021)170 final.

³⁹ Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

⁴⁰ Proposta di direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni (COM(2022) 245 final).

⁴¹ Unitamente alla proposta di direttiva relativa alla configurazione come reato della violazione delle misure restrittive, la direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni consentirà di confiscare i beni delle persone fisiche e entità che eludono le misure restrittive imposte dall'UE a causa della guerra della Russia contro l'Ucraina.

⁴² Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

⁴³ Direttiva (UE) 2019/1153, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati.

⁴⁴ Articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁴⁵ Regolamento (UE) 2018/1046.

⁴⁶ Cfr. anche comunicazione della Commissione "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario" (2021/C 121/01) (GU C 121 del 9.4.2021).

L'attuale **strategia antifrode**⁴⁷ della Commissione struttura l'applicazione coordinata delle norme a tutela del bilancio dell'UE dalla frode, dalla corruzione e da altre irregolarità intenzionali. Ai fini dell'esecuzione del bilancio dell'UE sono disponibili diversi strumenti atti a garantire lo svolgimento di controlli rigorosi, adattati a seconda che i programmi finanziari siano attuati dalla Commissione in regime di gestione diretta, in regime di gestione indiretta o in regime di gestione concorrente con gli Stati membri. Strumenti quali il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) contribuiscono a intercettare gli operatori economici fraudolenti o inaffidabili e a precludere loro l'ottenimento di fondi dell'UE. Una recente proposta di revisione del regolamento finanziario⁴⁸ migliorerebbe la qualità dei dati raccolti sui beneficiari dei finanziamenti dell'UE (compresi i titolari effettivi), anche tramite l'obbligatorietà di usare uno stesso sistema informatico integrato per l'estrazione di dati e mediante il punteggio di rischio messo a disposizione dalla Commissione. La proposta estenderebbe peraltro l'EDES a nuovi settori di spesa⁴⁹.

Rigorese **valutazioni ex ante** contribuiscono ad accertare che i soggetti incaricati dell'esecuzione di fondi dell'UE dispongano di efficaci sistemi di controllo interno. La presenza di garanzie antifrode e anticorruzione è presupposto essenziale dei **sistemi nazionali di controllo sui fondi dell'UE**⁵⁰ e gli Stati membri sono tenuti a prevenire, accertare, risolvere e segnalare le irregolarità, che è possibile siano collegate alla corruzione. Anche gli **organismi di audit** hanno un ruolo importante nel garantire l'esistenza di sistemi efficaci per accertare e prevenire le pratiche di corruzione. La Corte dei conti europea e il servizio di audit interno della Commissione integrano gli audit degli Stati membri e gli audit specifici ai programmi, e a tutti i fondi dell'UE interessati da corruzione sono applicati meccanismi di recupero.

Oltre a prevenire la corruzione nei fondi dell'UE, l'Unione ha sviluppato una solida architettura istituzionale che contribuisce a individuare e a perseguire qualsiasi forma di corruzione legata al bilancio dell'UE. In quest'ambito rientrano l'OLAF, l'EPPO, Eurojust come coordinatore ed Europol con la sua capacità analitica, tutti operanti in stretta collaborazione con le autorità nazionali. L'EPPO, operativa dal giugno 2021⁵¹, è responsabile delle indagini, dei procedimenti penali e del rinvio a giudizio degli autori e dei complici di reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, compresa la corruzione a danno del bilancio dell'Unione. In tale ambito svolge indagini ed esercita le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri partecipanti.

Per garantire il rispetto dello Stato di diritto è fondamentale che i servizi investigativi e le procure funzionino adeguatamente nella lotta contro la corruzione. Il **regime generale di condizionalità**⁵² tutela il bilancio dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto che incidono o rischiano seriamente di incidere sul bilancio, comprese le carenze sistemiche

⁴⁷ COM(2019)196 final. Nell'ambito del controllo interno la Commissione ha elaborato una strategia antifrode a livello di istituzione (CAFS) cui si affiancano strategie antifrode su misura in ciascuno dei suoi servizi, applicabili a tutte le modalità di gestione dei programmi e dei fondi dell'UE.

⁴⁸ COM(2022) 223 final.

⁴⁹ In particolare la gestione concorrente, che rappresenta oltre il 70 % del bilancio dell'UE e del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La Commissione ha inoltre istituito una serie di strumenti di prevenzione, accertamento e indagine del possibile uso improprio dei fondi dell'UE, come lo strumento di valutazione del rischio Arachne o il sistema di gestione delle irregolarità.

⁵⁰ Regolamento (UE) n. 2021/1060 e regolamento (UE) n. 2021/2116.

⁵¹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea. Attualmente 22 Stati membri partecipano alla cooperazione rafforzata e all'EPPO.

⁵² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092.

degli Stati membri nella lotta contro la corruzione. A norma del regolamento sulla condizionalità, su proposta della Commissione il Consiglio può sospendere impegni o pagamenti oppure adottare altre misure qualora le violazioni dei principi dello Stato di diritto nello Stato membro in questione⁵³ compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

4. IL SOSTEGNO ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NEGLI STATI MEMBRI

La corruzione si manifesta in molte forme e le pratiche corruttive variano da uno Stato membro all'altro, a livello nazionale e locale e nei vari settori. Sebbene siano necessarie regole, norme e buone prassi comuni per combattere la corruzione, per essere efficaci le risposte politiche devono adattarsi a sfide, rischi ed esigenze specifici. Pertanto l'UE sta avviando iniziative su misura volte a sostenere ciascuno Stato membro nella lotta contro la corruzione a livello nazionale.

Il sostegno dell'UE alle riforme anticorruzione nazionali

L'UE contribuisce in prima persona all'elaborazione e alla condivisione delle migliori prassi attraverso le **relazioni annuali sullo Stato di diritto**. Dal 2020 la Commissione monitora gli sviluppi della lotta contro la corruzione a livello nazionale in quanto aspetto fondamentale dello Stato di diritto. Dal 2022 le relazioni riportano raccomandazioni per paese volte a sostenere gli Stati membri nell'impegno di portare avanti le riforme pianificate o in corso, a incoraggiare sviluppi positivi e a contribuire a individuare gli ambiti in cui potrebbe essere necessario apportare miglioramenti o dare seguito a recenti cambiamenti o riforme.

Le valutazioni per paese contenute nelle relazioni annuali sullo Stato di diritto mostrano come ogni Stato membro si adoperi per prevenire la corruzione, adattando le leggi per tenere il passo con le nuove tendenze e facendo tesoro degli insegnamenti appresi. Mostrano altresì come gli Stati membri si adoperino per creare una cultura anticorruzione e si impegnino per migliorare l'applicazione della normativa. Attraverso le raccomandazioni e il seguito dato a ciascuna relazione, la Commissione interagisce con gli Stati membri a livello tecnico e politico per mettere a disposizione competenze, assisterli nel superare le sfide individuate e promuovere le riforme necessarie. Il processo offre preziosi spunti comuni, evidenziando temi specifici che la nuova rete può portare avanti.

Unitamente all'indipendenza e all'efficienza del sistema giudiziario e alla qualità e all'inclusività del processo legislativo, la lotta contro la corruzione è parte integrante del **semestre europeo**. Data l'importanza economica che rivestono e l'impatto diretto che producono sul contesto imprenditoriale, sugli investimenti, sulla crescita economica e sull'occupazione, le valutazioni riportate nelle relazioni del semestre europeo includono le sfide cui alcuni Stati membri devono far fronte a causa della corruzione. Tra gli esempi specifici si annoverano una maggiore efficacia nella tutela degli informatori, il rafforzamento del quadro anticorruzione mediante l'istituzione di nuovi organismi di controllo indipendenti, un maggior rigore nelle procedure di controllo, controlli sistematici delle dichiarazioni

⁵³ Tra le possibili violazioni dei principi dello Stato di diritto a norma del regolamento figurano le situazioni in cui le autorità nazionali che indagano sui casi di corruzione e perseguono i relativi reati non funzionano correttamente, in cui le misure nazionali volte a prevenire e a sanzionare la corruzione sono insufficienti o in cui manca una cooperazione efficace e tempestiva con l'OLAF o l'EPPO.

patrimoniali, la creazione di percorsi indipendenti per perseguire i casi di corruzione e norme più rigorose sul conflitto di interessi e relativa applicazione.

Le raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del semestre europeo hanno orientato riforme e investimenti concreti in diversi Stati membri al fine di migliorarne la capacità di combattere la corruzione. Si rispecchiano nei traguardi concreti previsti dai **piani nazionali di ripresa e resilienza**. Gli impegni specifici in materia di riforme assunti in questi piani da diversi Stati membri garantiranno la prevenzione, l'accertamento e la risoluzione dei conflitti di interessi, dei casi di corruzione e delle frodi relative all'uso di fondi pubblici.

La Commissione si avvale inoltre di programmi settoriali per sostenere le iniziative anticorruzione negli Stati membri. Lo **strumento di sostegno tecnico** fornisce competenze tecniche su misura per aiutare gli Stati membri a sviluppare la capacità amministrativa e a progettare e attuare riforme, molte delle quali incentrate sull'aumento delle difese contro la corruzione. Tra gli esempi di riforme promosse dallo strumento di sostegno tecnico figurano l'integrazione della trasparenza e dell'assunzione di responsabilità nelle strutture nazionali, il sostegno tecnico per l'elaborazione e l'attuazione di orientamenti etici e strategie anticorruzione e antifrode e il sostegno al recepimento e all'attuazione della normativa dell'UE in materia di lotta contro la corruzione.

Nell'ambito del **Fondo Sicurezza interna** l'UE finanzia fra l'altro una serie di azioni contro la corruzione, volte principalmente a rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità di contrasto e tra altre autorità nazionali, anche con organismi fondamentali quali Europol e le pertinenti organizzazioni internazionali. Tra gli esempi figurano lo sviluppo delle capacità delle autorità nazionali anticorruzione e il sostegno ai progetti realizzati dalle organizzazioni della società civile. Il **programma antifrode dell'Unione** offre sostegno agli Stati membri nella lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. In particolare il programma assiste le autorità nazionali nel rafforzare la capacità investigativa e comprende una sezione formazione.

Esempio: il progetto "Speak Up Europe" mira a consentire ai cittadini europei di levare la loro voce contro i comportamenti scorretti nelle organizzazioni pubbliche e private e della società civile. Incoraggia canali sicuri per segnalare casi di corruzione e fornisce assistenza tecnica, legale e di patrocinio. La Commissione finanzia anche progetti nazionali che in Austria hanno compreso un programma dell'Ufficio federale per la prevenzione e la lotta contro la corruzione per sensibilizzare sia nei ranghi della pubblica amministrazione che nella società civile. In Lituania il servizio investigativo speciale ha ricevuto nel 2021 sostegno per lanciare una piattaforma di e-learning con materiale per la formazione professionale anticorruzione destinato ai dipendenti pubblici e ad altri soggetti interessati a creare un ambiente anticorruzione.

Il sostegno alle autorità giudiziarie e di contrasto

La cooperazione tra le autorità di contrasto può offrire un contributo importante alle indagini e al perseguimento dei reati di corruzione. **Eurojust** promuove la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri nella lotta contro la corruzione. Nel 2021 ha sostenuto gli Stati membri in 326 casi di corruzione, ha istituito 11 squadre investigative comuni e ha tenuto 13 riunioni di coordinamento su casi specifici. Le politiche anticorruzione occupano un posto preminente nella strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024⁵⁴ volta alla

⁵⁴ COM(2020)713 final.

formazione dei professionisti della giustizia sul diritto dell'Unione. Nel 2023 la rete europea di formazione giudiziaria ha organizzato diversi seminari sulla lotta contro la corruzione. Nel 2021, nei suoi primi sette mesi di attività, l'**EPPO** ha indagato su 40 casi di corruzione a danno del bilancio dell'UE. Nel 2022 il numero è salito a 87.

I legami tra corruzione e criminalità organizzata comportano che **Europol** sostenga attivamente gli Stati membri nella lotta contro la corruzione effettuando analisi strategiche e fornendo sostegno alle indagini penali e alle operazioni di intelligence criminale. Europol dispone di un Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica per fornire sostegno operativo e analitico ai partner e agli Stati membri nelle indagini sulla criminalità finanziaria ed economica, compresa la corruzione, e nel congelamento e sequestro dei beni di origine illecita.

Esempio: il Centro europeo per la criminalità economica e finanziaria di Europol ha coadiuvato la guardia civile (Guardia Civil) e la polizia nazionale (Policía Nacional) spagnole per individuare manifestazioni di corruzione tra operatori delle dogane e della polizia che agevolano il traffico di stupefacenti verso l'UE. Il sistema di corruzione mirava a facilitare la spedizione in Europa occidentale di cocaina e hashish per un valore di centinaia di milioni di EUR. Il Centro ha contribuito alle indagini mettendo a disposizione intelligence operativa e supporto di analisi così come sostegno operativo diretto.

5. LE ISTITUZIONI DELL'UE E LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE

La credibilità dell'azione dell'UE volta a contrastare la corruzione nelle politiche dell'UE e a sostenere gli sforzi degli Stati membri si fonda sull'efficienza e sulla reputazione delle sue istituzioni e dei suoi organi e organismi. A partire dagli anni '90 del secolo scorso l'UE ha elaborato normative e processi volti a ridurre al minimo il rischio di corruzione riguardo al proprio personale e a livello politico. Si è adoperata per stabilire una serie di norme in materia di etica, integrità e trasparenza che contribuiscono a prevenire la corruzione, e per istituire nuovi organismi incaricati di perseguire eventuali casi di corruzione. Tuttavia gli avvenimenti recenti hanno ricordato che le istituzioni dell'UE non sono immuni alla corruzione e che la disciplina vigente non solo deve essere applicata con rigore e coerenza, ma deve anche essere aggiornata continuamente. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a rispettare gli stessi standard, assumendo lo stesso impegno a prevenire la corruzione, a promuovere una cultura dell'integrità e ad applicare norme rigorose.

All'interno delle istituzioni dell'UE vige una **politica di tolleranza zero** nei confronti della corruzione. La prevenzione della corruzione si fonda su un solido quadro in materia di etica, integrità e trasparenza. Lo statuto dei funzionari dell'Unione europea⁵⁵ stabilisce gli obblighi etici personali che incombono al personale dell'UE. Contiene norme specifiche in ambiti quali conflitti di interessi, favori e doni, onorificenze e decorazioni, attività esterne e cariche pubbliche, attività dei coniugi, obblighi dopo la cessazione dal servizio, riservatezza, segnalazione di eventuali attività illecite, denunce di irregolarità e sanzioni disciplinari. Ogni istituzione, organo o organismo dell'UE ha la responsabilità di applicare il quadro giuridico al proprio personale e di garantire la conformità, tramite, fra l'altro, l'aggiornamento periodico delle regole interne, azioni di sensibilizzazione, consulenza al personale e sanzioni in caso di

⁵⁵ Statuto dei funzionari dell'Unione europea e regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (regolamento n. 31 (CEE), 11 (CEEA), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica).

violazione delle norme. Ai sensi dello statuto dei funzionari, il personale può essere soggetto a sanzioni disciplinari in caso di violazione delle norme; le istituzioni, gli organi e gli organismi possono decidere di istituire servizi interni dedicati e specializzati per le indagini e le questioni disciplinari⁵⁶. Gli obblighi previsti dallo statuto si applicano in aggiunta a quelli imposti dal regolamento finanziario dell'UE⁵⁷.

Per consentire il controllo pubblico e dare ai cittadini e ad altri gruppi di interessi la possibilità di monitorare le attività di lobbying a livello dell'UE, nel 2021 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno adottato un nuovo quadro congiunto per la cooperazione in materia di registro per la trasparenza⁵⁸ al fine di promuovere ulteriormente la rappresentanza etica e trasparente degli interessi a livello dell'Unione⁵⁹. Il quadro congiunto stabilisce un codice di condotta con norme e principi etici che devono rispettare i rappresentanti di interessi iscritti nel registro ed è integrato da misure di trasparenza interna alle istituzioni per quanto riguarda le riunioni e altre interazioni con i rappresentanti di interessi.

Per quanto riguarda i **membri delle istituzioni dell'UE**, ossia i deputati al Parlamento europeo, il presidente del Consiglio europeo, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei conti, i trattati stabiliscono le diverse discipline degli obblighi etici personali e le sanzioni delle violazioni compiute dai membri di ciascuna istituzione⁶⁰. Discipline e sanzioni sono solitamente integrate da norme più dettagliate, in particolare regolamenti o codici di condotta⁶¹, che variano secondo l'istituzione. Per aumentare ulteriormente la trasparenza, l'integrità e l'assunzione di responsabilità nelle istituzioni dell'UE occorre che la disciplina etica sia aggiornata a cadenza periodica. La Commissione proporrà pertanto di istituire un organo etico interistituzionale incaricato di stabilire norme comuni rigorose e misure di rafforzamento della trasparenza.

Uno dei compiti principali dell'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** consiste nello svolgere indagini amministrative su frodi, corruzione o qualsiasi altra attività illecita lesiva

⁵⁶ Nel 2002 la Commissione ha istituito l'Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC) per far rispettare i principi di etica e integrità al proprio interno. L'IDOC indaga sui fatti che possono costituire violazioni dello statuto dei funzionari e in caso di colpa grave avvia procedure disciplinari su cui deve pronunciarsi una commissione di disciplina. Le sanzioni sono stabilite nello statuto dei funzionari.

⁵⁷ Cfr. parte 3.2.

⁵⁸ Accordo interistituzionale, del 20 maggio 2021, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio.

⁵⁹ In virtù dell'accordo interistituzionale, l'iscrizione dei rappresentanti d'interessi nel registro per la trasparenza è una condizione preliminare e necessaria per lo svolgimento di determinate attività di rappresentanza di interessi. L'accordo stabilisce inoltre un codice di condotta che riporta le norme e i principi etici che devono essere rispettati dai rappresentanti di interessi iscritti al registro per la trasparenza.

⁶⁰ Articolo 223, paragrafo 2, TFUE; articolo 15, paragrafi 5 e 6, TUE per il presidente del Consiglio europeo; articolo 245 TFUE per i membri della Commissione; articolo 6 del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea per i membri della Corte; articolo 11 del protocollo n. 4 sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea; articolo 286 TFUE per i membri della Corte dei conti.

⁶¹ Per quanto riguarda i commissari, il codice di condotta per i membri della Commissione europea (C(2018)700, GU C 65 del 21.2.2018, pag. 7) ne precisa gli obblighi che incombono loro in virtù dei trattati, in particolare per quanto riguarda il principio di indipendenza, gli eventuali conflitti di interessi e l'obbligo di esercitare il mandato nell'interesse generale dell'Unione. Un comitato etico indipendente offre consulenza alla Commissione sulla compatibilità con i trattati delle attività svolte dagli ex commissari dopo la cessazione del mandato e su qualsiasi questione etica legata al codice. In conformità all'articolo 245 TFUE, in caso di violazione degli obblighi, su istanza del Consiglio o della Commissione la Corte di giustizia può pronunciare le dimissioni d'ufficio del deputato ovvero la decadenza dal diritto a pensione dell'interessato o da altri vantaggi sostitutivi.

degli interessi finanziari dell'UE. Nel 1999 le istituzioni dell'Unione europea hanno deciso di estendere il mandato dell'OLAF a tutti i casi di colpa grave imputabili ai loro funzionari o a membri di istituzioni, organi e organismi dell'UE, indipendentemente dall'impatto sugli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta, ad esempio, di gravi questioni relative all'esercizio dei doveri d'ufficio o di violazioni del codice di condotta. Altre istituzioni e altri organi possono aderire all'accordo, seppur vi siano ostacoli in termini di applicazione pratica relativamente all'accesso dell'OLAF alle informazioni o ai locali di alcune istituzioni. Nell'ambito dei suoi poteri generali di trattare i casi di cattiva amministrazione nelle istituzioni dell'UE, anche il Mediatore europeo svolge un importante ruolo di vigilanza.

Gli organi giurisdizionali nazionali sono competenti a trattare i casi relativi a reati, tra cui corruzione e frode, commessi dai funzionari o dai membri delle istituzioni. Tali casi possono essere portati in giudizio dai procuratori nazionali o, se sono in gioco gli interessi finanziari dell'UE, dall'EPPO. Se i membri o i funzionari godono dell'immunità per gli atti compiuti in veste ufficiale, l'istituzione dell'UE interessata deve revocarla qualora la revoca non sia contraria agli interessi dell'Unione; la decisione dell'istituzione è soggetta al controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea.

6. CREARE UNA CULTURA COMUNE PER CONTRASTARE LA CORRUZIONE

Una cultura collettiva estesa a tutta la società e basata sulla tolleranza zero nei confronti della corruzione è una forte espressione dell'impegno europeo a favore dello Stato di diritto e di elevati standard di integrità nella vita pubblica. La promozione di questi valori è complemento essenziale di un'azione più immediata in materia di prevenzione, accertamento e azione penale. La creazione di tale cultura richiede un'azione su numerosi fronti: dall'inclusione dell'etica e dell'integrità nelle aspettative dei giovani attraverso l'istruzione all'agevolazione degli scambi tra attori a livello nazionale ed europeo per migliorare la comprensione delle sfide e aumentare la determinazione ad agire. È fondamentale uno stretto e regolare coordinamento con tutte le autorità pubbliche competenti, le organizzazioni multilaterali, la società civile, i media e il settore privato.

I partenariati con il settore privato, la società civile, il mondo accademico e della ricerca, i media e i cittadini possono contribuire a creare una cultura dell'integrità attraverso un **approccio esteso a tutta la società**. La Commissione darà la priorità alle campagne di sensibilizzazione e ai programmi di educazione civica, sottolineando il ruolo fondamentale che ciascuno svolge nel sostenere una cultura dell'integrità, anche valutando in che modo i partecipanti a tali programmi possano fungere da ambasciatori dell'integrità in veste di moltiplicatori. La Commissione procederà alla mappatura delle possibilità di finanziamento dell'UE esistenti per la lotta contro la corruzione, così da aumentarne visibilità e coerenza.

Il programma **Erasmus+** abbraccia tematiche anticorruzione nelle sue attività in materia di istruzione, formazione, giovani e sport in Europa. Le iniziative anticorruzione sono trattate nell'ambito di diverse priorità politiche, quali l'impegno civico e la cittadinanza responsabile. L'UE sostiene ad esempio il master congiunto Erasmus Mundus in etica e integrità dello sport a livello universitario ed Erasmus+ ha promosso approcci innovativi all'educazione anticorruzione nelle scuole in Ungheria, Italia e Slovenia. Anche i **programmi quadro per la ricerca e l'innovazione** sostengono la ricerca e raccolgono elementi di prova sulle nuove forme di corruzione nell'ottica di elaborare soluzioni innovative a favore delle autorità anticorruzione e degli operatori che intervengono nella lotta contro la corruzione.

Un ruolo fondamentale spetta alla **società civile**, non solo come sentinella per individuare potenziali rischi o casi di corruzione, ma anche come catalizzatrice per la promozione e la preservazione della cultura anticorruzione tramite attività di sensibilizzazione, istruzione e patrocinio. In molti Stati membri le organizzazioni della società civile sono partner importanti nell'attuazione delle strategie nazionali anticorruzione. Questo ruolo può essere ampliato. Un esempio è costituito dai "patti d'integrità" istituiti come strumento per prevenire la corruzione negli appalti pubblici, sulla base dell'impegno dell'amministrazione aggiudicatrice e degli offerenti a rispettare le migliori prassi e a massimizzare la trasparenza. Il monitoraggio è effettuato da una parte terza, solitamente un'organizzazione della società civile. I patti d'integrità sono promossi nei programmi finanziari dell'UE per il periodo 2021-2027 e gli Stati membri sono incoraggiati a inserirli gradualmente nei rispettivi programmi.

Mezzi d'informazione liberi e pluralistici e un contesto in cui i giornalisti possono lavorare senza vessazioni o intimidazioni sono fattori fondamentali per garantire che i media possano svolgere il loro lavoro di sentinella. La Commissione sostiene azioni che promuovono un ambiente mediatico libero, diversificato e pluralistico, fra cui il sostegno al giornalismo collaborativo e transfrontaliero, il monitoraggio dei rischi per il pluralismo dei media, la mappatura delle violazioni della libertà dei media e la difesa dei giornalisti minacciati. Ad esempio, dal 2021 l'UE finanzia un meccanismo di risposta rapida a livello europeo per le violazioni della libertà di stampa e dei media e gestisce un fondo di sostegno di emergenza per i giornalisti investigativi e le imprese che operano nel settore dei mezzi di comunicazione.

7. LA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NELLE POLITICHE ESTERNE DELL'UE

Integrare le azioni contro la corruzione nelle politiche esterne è una parte significativa degli sforzi volti a promuovere il buon governo e la prosperità a livello mondiale. La coerenza d'impostazione fra politiche anticorruzione interne ed esterne è importante per la credibilità dell'UE. L'UE promuove i diritti umani, la governance democratica, lo Stato di diritto e la lotta contro la corruzione in quanto priorità nella sua azione esterna⁶². L'alto rappresentante, sostenuto dalla Commissione, presenta oggi una proposta relativa all'istituzione di un sistema trasversale di sanzioni PESC. Più in generale, nell'azione esterna l'UE sostiene riforme giuridiche e politiche volte a creare istituzioni anticorruzione e organismi di controllo e a rafforzare la società civile, gli informatori, i difensori dei diritti umani e i media indipendenti in qualità di sentinelle contro la corruzione. Criteri d'integrità rigorosi nei programmi dell'UE contribuiscono a promuovere standard elevati tra i partner. La lotta contro la corruzione rientra anche nei dialoghi politici e sulla sicurezza con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali che l'alto rappresentante conduce per conto dell'Unione. L'UE sostiene la cooperazione internazionale in quest'ambito, collaborando con partner che condividono gli stessi principi per innalzare gli standard⁶³.

Il ricorso alle sanzioni della politica estera e di sicurezza comune (PESC) per contrastare la corruzione

⁶² In virtù dell'articolo 21 del trattato sull'Unione europea, il rispetto dello Stato di diritto e l'universalità e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono valori fondanti dell'Unione e principi fondamentali che ne guidano l'azione sulla scena internazionale.

⁶³ Per esempio: rete OCSE sulla governance (GovNet) e gruppo di lavoro sull'anticorruzione (ACTT), vertice per le coorti della democrazia, IFI e organizzazioni multilaterali, iniziative degli Stati membri dell'UE e Team Europa.

Oltre all'attuazione degli strumenti giuridici internazionali vigenti in materia di lotta contro la corruzione, a livello dell'UE è attualmente in corso un importante dibattito sul ricorso alle **sanzioni PESC** per contrastare la corruzione sistematica o ampiamente diffusa nei paesi terzi qualora tale corruzione incida o rischi seriamente di incidere sui valori e sugli interessi fondamentali dell'UE o qualora sia necessario intraprendere azioni per conseguire altri obiettivi della PESC, come il sostegno alla democrazia e allo Stato di diritto. Finora il regime di sanzioni PESC è stato concepito solo per consentire all'UE di contrastare la corruzione in due specifici paesi terzi⁶⁴. Un quadro tematico trasversale (non limitato a uno specifico contesto geografico) sulla corruzione aggiungerebbe una dimensione supplementare e una maggiore flessibilità allo strumentazione dell'Unione in tema di sanzioni⁶⁵. L'alto rappresentante presenta pertanto una proposta di decisione del Consiglio e, insieme alla Commissione, una proposta di regolamento del Consiglio relativo a un quadro tematico per le sanzioni PESC contro la corruzione, al fine di integrare le azioni di politica interna ed esterna condotte dall'Unione per contrastarla.

La proposta relativa **all'istituzione di un sistema trasversale di sanzioni PESC** integrerà e rafforzerà la capacità dell'Unione di contrastare i gravi atti di corruzione, dotandola di uno strumento per adottare misure restrittive qualora tali atti ledano o rischino seriamente di ledere gli interessi fondamentali dell'UE e gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune. La corruzione attiva o passiva di un funzionario pubblico e il peculato o l'appropriazione indebita da parte di questi potrebbero costituire atti di corruzione così gravi da porre considerevoli minacce per il sistema finanziario dell'Unione, in particolare se il caso interessa un paese che figura nella lista dell'UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali o che presenta carenze strategiche nei regimi nazionali antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

La lotta contro la corruzione come priorità delle politiche di allargamento e di vicinato dell'UE

Nel **processo di allargamento**, l'allineamento al diritto vigente dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto e le riforme anticorruzione determinano in larga misura il ritmo di avanzamento dei paesi candidati verso l'adesione all'UE. Le stesse priorità valgono per il **partenariato orientale**, nel cui ambito si sostengono strategie anticorruzione per promuovere elevati standard di integrità e trasparenza negli enti pubblici e per rafforzare le agenzie anticorruzione, la capacità investigativa, le riforme giudiziarie e la società civile.

Il monitoraggio periodico della lotta contro la corruzione e delle relative riforme nell'ambito del "pacchetto allargamento" annuale comprende sia una valutazione dettagliata dello stato di avanzamento in ciascun paese candidato e potenziale candidato sia orientamenti sulle future priorità di riforma. La Commissione passa in rassegna il quadro legislativo e istituzionale

⁶⁴ Cfr. decisione (PESC) 2021/1277 del Consiglio, del 30 luglio 2021, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libano e regolamento (UE) 2021/1275 del Consiglio, del 30 luglio 2021, [concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libano](#). Cfr. inoltre decisione (PESC) 2023/891 del Consiglio, del 28 aprile 2023, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova e regolamento (UE) 2023/888 del Consiglio, del 28 aprile 2023, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni che destabilizzano la Repubblica di Moldova.

⁶⁵ L'Unione ha adottato misure restrittive tematiche volte a contrastare gravi violazioni e abusi dei diritti umani e combattere il terrorismo, la proliferazione e l'uso di armi chimiche e gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri; cfr. ad esempio la mappa delle sanzioni dell'UE disponibile all'indirizzo <https://www.sanctionsmap.eu>.

riferito sia alla prevenzione che alla repressione, ponendo l'accento sui risultati effettivi delle indagini proattive, dei procedimenti di rinvio a giudizio e delle sentenze giudiziarie (in particolare per quanto riguarda la corruzione ad alto livello). Nel 2022 la Commissione ha altresì avviato un ciclo di missioni di valutazione inter pares incentrate sulla lotta contro la corruzione, la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro. Le ultime relazioni analitiche su Ucraina, Moldova e Georgia⁶⁶ valutano la capacità di questi paesi di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE; la lotta alla corruzione è indicata come prioritaria in tali relazioni. Una questione importante è la "deoligarchizzazione", che mira a eliminare l'eccessiva ingerenza degli interessi di parte nella vita economica, politica e pubblica.

Tra le iniziative concrete figura una **nuova piattaforma elettronica** per la raccolta sistematica di dati sulla criminalità organizzata e la corruzione ad alto livello, che può servire di ausilio per valutare i progressi compiuti da ciascun paese partner nell'affermare lo Stato di diritto. L'obiettivo della piattaforma è consentire alle autorità nazionali dei paesi candidati e potenziali candidati di incanalare la raccolta dei dati permettendone l'aggregazione e rilevando le tendenze grazie all'ausilio di un quadro operativo basato sugli indicatori chiave di prestazione (ICP) che individuano tendenze e anomalie⁶⁷.

Esempio: l'UE contribuisce con quasi 6 milioni di EUR a un progetto attuato dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa volto a monitorare i procedimenti giudiziari per corruzione grave e criminalità organizzata individuando le questioni sistemiche e formulando raccomandazioni per rafforzare lo Stato di diritto nei Balcani occidentali.

Promuovere riforme anticorruzione nell'azione esterna e nelle relazioni commerciali dell'UE

Il **piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024** è fortemente incentrato sullo Stato di diritto e comprende linee d'azione contro la corruzione. Il dialogo condotto su temi politici, sui diritti umani e sulle politiche settoriali figura tra gli strumenti utilizzati per attuare le azioni in tal senso. Ciò si riflette anche nei finanziamenti nell'ambito del programma Europa globale/strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI).

L'UE promuove la governance democratica e lo Stato di diritto tramite programmi tematici, bilaterali e regionali e il sostegno a una migliore gestione delle finanze pubbliche. Tale sostegno è incentrato sulla riforma della pubblica amministrazione, una sana gestione delle finanze pubbliche, lo sviluppo delle capacità delle autorità giudiziarie e di contrasto, l'istituzione di un solido quadro giuridico in linea con le norme internazionali, l'istituzione e il rafforzamento di organismi specializzati nella lotta contro la corruzione e il supporto alla società civile, ai media, agli informatori e ai difensori dei diritti umani. Al quadro anticorruzione giova anche un più ampio sostegno allo Stato di diritto nelle istituzioni fondamentali e al miglioramento del clima degli affari e delle condizioni di investimento. I dialoghi politici svolgono un ruolo fondamentale, sostenuto dalla conformazione del sostegno finanziario dell'UE. Il sostegno al bilancio fornito dall'UE è uno strumento importante per

⁶⁶ 2 febbraio 2023, [Relazioni analitiche su Ucraina, Moldova e Georgia \(europa.eu\)](#).

⁶⁷ Tramite gli indicatori chiave di prestazione il quadro operativo permetterà il raffronto tra paesi. La versione definitiva della piattaforma elettronica sarà a disposizione della Commissione a partire da giugno 2023.

migliorare la trasparenza e l'assunzione di responsabilità a livello nazionale: la corruzione è infatti uno dei rischi analizzati nel contesto di queste operazioni di finanziamento⁶⁸.

Sono in via di perfezionamento misure volte a rafforzare la **dimensione anticorruzione in tutti i settori** in cui si manifesta. Oltre ai programmi mirati di cui sopra, rientrano in quest'ambito orientamenti operativi volti a offrire consulenza approfondita alle delegazioni dell'UE che operano al di fuori dei settori di governance tradizionali, compresi quelli interessati dall'iniziativa Global Gateway dell'Unione. Il fondamento dell'iniziativa risiede nel più ampio approccio Team Europa alla minaccia della corruzione, grazie alla cooperazione con gli Stati membri e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) sulla base delle norme e delle migliori prassi internazionali. Anche alcuni programmi tematici globali sostengono lo Stato di diritto e la lotta contro la corruzione. L'iniziativa Team Europa sulla democrazia (TED), che riunisce 14 Stati membri, favorisce il sostegno allo Stato di diritto, con particolare attenzione all'assunzione di responsabilità. L'UE coopera inoltre con la società civile per prevenire la corruzione e promuovere un'amministrazione pubblica aperta.

Una recente valutazione del sostegno dell'UE allo Stato di diritto e alla lotta alla corruzione nei paesi partner⁶⁹ ha concluso che la visibilità ed efficacia dell'Unione nella lotta contro la corruzione sono state inferiori a quelle dimostrate nella promozione dello Stato di diritto, e ha raccomandato all'UE di assumere nel mondo la leadership nella lotta contro la corruzione. Uno dei vantaggi di un quadro anticorruzione dell'UE chiaro e solido, ancorato all'UNCAC, sarà fungere da punto di riferimento nei partenariati con altri paesi terzi.

Anche la politica commerciale dell'UE sostiene la lotta contro la corruzione. Dal 2015 le disposizioni anticorruzione sono incluse negli accordi commerciali dell'UE con i paesi terzi. Gli strumenti commerciali autonomi, come il sistema di preferenze generalizzate (SPG) dell'UE, comprendono anche disposizioni volte ad affrontare il problema della corruzione. Nell'ambito dell'SPG è possibile aprire ulteriormente l'accesso ai mercati (SPG+) per i paesi in via di sviluppo che ratificano e attuano efficacemente i principali accordi internazionali, tra cui l'UNCAC. Il monitoraggio svolto dall'UE in virtù delle norme SPG prevede scambi di informazioni, dialogo e visite nel paese, oltre alla pubblicazione di relazioni intermedie periodiche.

Sostenere le attività anticorruzione nei consessi multilaterali

L'UE funge da esempio nel contrasto della corruzione e promuove i valori del rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto proponendo la lotta contro la corruzione nell'agenda globale. Per assistere gli Stati membri e amplificare la propria voce, l'Unione intensificherà gli sforzi volti a favorire la discussione e a coordinare le posizioni nei consessi multilaterali, oltre a continuare l'operato in veste di parte dell'UNCAC.

Il processo di revisione dell'attuazione dell'UNCAC da parte dell'UE è ben avviato, coordinato dalla Commissione. A dicembre 2020 la Commissione ha adottato la comunicazione **sulla revisione dell'Unione europea nell'ambito del meccanismo di revisione dell'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)**⁷⁰, nella quale stabilisce le tappe della cooperazione tra le istituzioni, gli organi e

⁶⁸ Nell'esecuzione dei fondi esterni la corruzione è uno dei motivi di possibile sospensione o cessazione di qualsiasi accordo di cofinanziamento firmato con un paese partner.

⁶⁹ [Valutazione del sostegno dell'Unione europea allo Stato di diritto e alla lotta alla corruzione nei paesi partner \(2010-2021\) — Ufficio delle pubblicazioni dell'UE \(europa.eu\) \(solo in lingua inglese\)](#)

⁷⁰ COM(2020) 793 final.

gli organismi dell'UE che partecipano al processo di revisione dal luglio 2021. Nel settembre 2022 l'UE ha presentato e pubblicato la propria autovalutazione per il primo ciclo del meccanismo di revisione. La Commissione si impegna a promuovere la trasparenza e la partecipazione della società civile al processo di revisione e ne sosterrà il completamento nell'ambito del primo ciclo entro il 2024.

Sulla base delle precedenti azioni intraprese nel 2021 dai segretariati del GRECO, dell'OCSE e dell'UNODC, l'UE contribuirà al dibattito internazionale sulle modalità per migliorare le sinergie e razionalizzare le revisioni dell'attuazione delle misure anticorruzione. L'esperienza tratta dalle relazioni annuali sullo Stato di diritto e la revisione in corso da parte dell'UE del meccanismo di revisione dell'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione contribuiranno a garantire una forte partecipazione dell'Unione alla prossima conferenza degli Stati parte dell'UNCAC, che si terrà nel dicembre 2023.

L'UE detiene attualmente lo status di osservatore nel **GRECO**, il che le offre la possibilità di partecipare a un importante forum di esperti e costituisce un valido complemento alle relazioni annuali sullo Stato di diritto. Il GRECO si è dimostrato una preziosa fonte di competenze e un motore di riforme. La Commissione intensificherà ulteriormente l'impegno con il GRECO istituendo un dialogo più regolare e formale, anche invitando il GRECO a partecipare alla rete su base stabile. Contestualmente la Commissione continuerà a discutere con le altre istituzioni sulla possibilità di compiere passi avanti verso la piena partecipazione dell'UE al GRECO.

8. CONCLUSIONI: PROSPETTIVE

Integrità, trasparenza e lotta contro la corruzione sono chiari impegni politici dell'Unione. L'attuale pacchetto di proposte rafforzerà ulteriormente la lotta contro la corruzione nell'UE, innalzando gli standard del diritto dell'Unione per migliorare la prevenzione della corruzione e l'attività di contrasto e prevedendo un meccanismo per le sanzioni internazionali. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a prendere rapidamente in esame la proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale. La Commissione e l'alto rappresentante invitano il Consiglio a prendere rapidamente in esame la proposta di istituire un nuovo quadro di sanzioni PESC contro la corruzione.

Le proposte che accompagnano la presente comunicazione integreranno gli sforzi costantemente compiuti per intensificare la lotta contro la corruzione in un'ampia varietà di settori, fra cui l'aggiornamento periodico della disciplina per promuovere l'integrità e prevenire i rischi di corruzione, mantenendo disposizioni anticorruzione rigorose in tutta la normativa applicabile, trasversale così come settoriale. Garantire un'adeguata integrazione delle attività di prevenzione della corruzione nello sviluppo di politiche e programmi nuovi e nella valutazione di quelli esistenti continuerà a essere una priorità per la Commissione. L'intervento in questo senso si baserà sul nuovo filone di attività volto a mappare i rischi di corruzione nei settori ad alto rischio.

La corruzione non può essere combattuta isolatamente. La cooperazione e lo scambio di esperienze, così come il dialogo costante tra gli Stati membri e l'UE sul modo in cui elaborare e applicare riforme e strumenti per prevenire, accertare e perseguire i casi di corruzione, sono elementi fondamentali per il successo sul campo delle iniziative anticorruzione. Istituendo la **rete dell'UE contro la corruzione** la Commissione darà nuovo impulso all'opera di prevenzione della corruzione in tutta l'UE.

La lotta contro la corruzione giova alla società nel suo complesso e i singoli cittadini dovrebbero essere pienamente coinvolti in quest'attività, al pari delle organizzazioni della società civile e del settore privato. La Commissione darà la priorità alle campagne di sensibilizzazione e ai programmi di educazione civica, oltre a **mappare le venti possibilità di finanziamento unionale a favore delle azioni anticorruzione**, al fine di aumentarne visibilità e coerenza e migliorarne l'impatto.

La lotta contro la corruzione all'interno dell'Unione è importante per la credibilità dell'azione dell'UE sulla scena internazionale. Oltre all'ampliamento del regime di sanzioni, il maggiore impegno in consessi multilaterali quali l'UNCAC e il GRECO aiuterà l'UE a infondere una comprensione profonda e coerente dei motivi per cui politiche efficaci in materia di integrità e lotta contro la corruzione siano fattori fondamentali per la sicurezza e la prosperità a livello mondiale. L'UE continuerà ad adoperarsi per combattere la corruzione e promuovere il buon governo e lo Stato di diritto: questa è e resterà una delle grandi priorità del processo di allargamento e, più in generale, delle relazioni esterne dell'Unione.

I filoni di lavoro illustrati nella presente comunicazione costituiscono un grande impegno dell'Unione a proseguire l'opera di contrasto della corruzione e ad adoperarsi per un approccio globale e strategico tramite una **strategia anticorruzione dell'UE**. Si tratta di una componente fondamentale delle modalità con cui l'UE potrà garantire un futuro prospero e democratico all'altezza delle aspettative dei suoi cittadini.