



Consiglio
dell'Unione europea

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

**6113/14
ADD 1**

**JAI 61
GENVAL 6**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 febbraio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 38 final Annex 1
Oggetto:	ALLEGATO sul BELGIO della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 1.

All.: COM(2014) 38 final Annex 1



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 1

ALLEGATO

sul BELGIO

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

BELGIO

1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. A livello federale, per motivi costituzionali, il Belgio non dispone di una strategia anticorruzione globale. Tuttavia, le iniziative regionali esistenti intese a rafforzare l'integrità offrono un quadro ben definito per la prevenzione. Nel suo secondo ciclo di valutazione, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha raccomandato una valutazione sistematica dei rischi di corruzione nella pubblica amministrazione belga e la valutazione delle misure introdotte per contrastare la corruzione, concludendo però nel 2009 che le raccomandazioni erano state attuate solo in parte¹. L'accordo di coalizione del 2011 menzionava solo brevemente la promozione dell'integrità a livello politico². A livello federale, la corruzione non è considerata una priorità, nonostante i recenti casi di corruzione in cui sono state coinvolte varie istituzioni pubbliche, la polizia e la magistratura. La lotta alla corruzione era considerata una questione di sicurezza dalla polizia nazionale, e pertanto rientrava nella strategia per la sicurezza del governo prima del 2011, ma non viene più menzionata come un settore prioritario³.

Quadro giuridico. Sebbene il quadro giuridico per un'efficace lotta alla corruzione sia in larga misura presente, diverse raccomandazioni del GRECO sul diritto penale (compreso il traffico di influenze e la doppia incriminazione), nonché sul finanziamento dei partiti, per molto tempo non sono state attuate o sono state attuate solo in parte. Nel 2011 il GRECO ha concluso che il Belgio aveva attuato o aveva dato seguito in maniera soddisfacente solo a una delle 15 raccomandazioni formulate nella relazione sul terzo ciclo di valutazione⁴. Il GRECO ha ritenuto pertanto l'attuazione delle raccomandazioni "nel complesso insoddisfacente"⁵. Successivamente non sono state intraprese attività legislative a livello federale e la situazione è rimasta invariata fino alla relazione intermedia di conformità, la quale ha concluso che a tutto il 2013 erano state attuate in totale tre raccomandazioni⁶.

Quadro istituzionale. A livello federale, l'Ufficio di etica e di deontologia amministrative coordina la politica di integrità⁷. Il coinvolgimento istituzionale degli organi pubblici che combattono la corruzione varia a seconda della regione. Ad esempio, la regione delle Fiandre ha coinvolto il difensore civico fiammingo nel suo regime di tutela degli informatori (whistleblower)⁸. Le regioni fiamminga, vallona e di Bruxelles dispongono di propri servizi di audit interno. L'ente di audit della regione fiamminga è l'unico organo dotato di autorità per condurre indagini⁹. Se rileva indizi di attività criminali, invia il fascicolo alla procura. Da ricerche accademiche, compreso l'indice di qualità della governance (*Quality of Governance Index*), emerge una divergenza tra le Fiandre e la Vallonia per quanto riguarda la percezione

1 *Second Evaluation Round Addendum to the Compliance Report on Belgium* (Secondo ciclo di valutazione, addendum alla relazione di conformità sul Belgio); GRECO RC-II (2006) 9E *Addendum*
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)9_Add_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)9_Add_Belgium_EN.pdf).

2 <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>.

3 *Plan national de sécurité 2008–2011* <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/PNS2008-2011.pdf>; *Plan national de sécurité 2012–2015*; <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/PNS2012-2015.pdf>.

4 GRECO RC-III (2011) 6E, adottata alla sua 51^a riunione plenaria (27 maggio 2011).

5 *Third Evaluation Round, Interim Compliance Report on Belgium* (Terzo ciclo di valutazione, relazione intermedia di conformità sul Belgio), GRECO RC-III (2012) 5E *Interim Report*.

6 La seconda relazione intermedia di conformità sul Belgio è stata adottata nel 2013 ma non è ancora stata pubblicata.

7 *Bureau d'Ethique et de Déontologie administratives*, istituito nel luglio 2006.

http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling.

8 <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>.

9 *Interne Audit van de Vlaamse Administratie* (IAVA) <http://www2.vlaanderen.be/doelbewustmanagement/>.

della corruzione: mentre la prima è tra le regioni più virtuose dell'UE, la seconda è tra le regioni dell'UE oggetto di sondaggio che si collocano nella metà inferiore della classifica¹⁰.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo il sondaggio speciale Eurobarometro del 2013¹¹, il 67% dell'opinione pubblica belga ritiene che la corruzione sia un fenomeno diffuso in Belgio. Si tratta di una percentuale inferiore alla media UE (76%)¹².

Esperienza della corruzione. La piccola corruzione sembra relativamente rara: il 12% degli intervistati ritiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%) e il 3% di coloro che hanno avuto contatti con le istituzioni citate nel sondaggio afferma di essere stato oggetto di aspettative di tangenti negli ultimi dodici mesi (contro una media UE del 4%).

Il parere delle imprese. Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, i rappresentanti del mondo imprenditoriale considerano il Belgio uno dei paesi meno corrotti; a una domanda rivolta a un campione di rappresentanti di imprese che hanno partecipato ad appalti pubblici, solo il 47% dichiara che la corruzione è diffusa, rispetto a una media UE del 75%¹³. Il 38% dei rappresentanti delle imprese (una percentuale di poco inferiore alla media UE) ritiene la corruzione un ostacolo all'attività imprenditoriale in Belgio, mentre il nepotismo e il clientelismo sono indicati dal 46% degli intervistati (percentuale superiore alla media UE che è pari al 41%) come un problema per l'attività imprenditoriale. Il 6% delle imprese che hanno partecipato ad appalti pubblici negli ultimi tre anni afferma di non essere riuscito ad aggiudicarsi un contratto a causa della corruzione (si tratta di una percentuale bassa rispetto alla media UE che è del 32%). Tutte le pratiche negative nel contesto degli appalti pubblici, anche se si verificano, sono meno frequenti rispetto alla media UE. Gli intervistati in Belgio hanno segnalato l'esistenza di capitoli d'onere su misura per imprese specifiche nel 45% dei casi. Le offerte collusive sono state indicate dal 36% degli intervistati come pratica diffusa. Inoltre, il 45% degli intervistati ha messo in evidenza conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte e il 35% ha indicato l'applicazione di criteri di selezione o valutazione poco chiari. Secondo il *Global Competitiveness Report 2013-2014* del Forum economico mondiale, il Belgio è la diciassettesima economia più competitiva al mondo su 152 paesi¹⁴.

Contesto

Settore privato. Il Belgio ha recepito la direttiva quadro 2003/568/GAI sulla corruzione nel settore privato entro il 2007¹⁵.

Corruzione all'estero. Resta da stabilire un bilancio delle azioni penali avviate contro la corruzione all'estero, dato il numero ridotto di casi individuati. Sebbene siano in corso indagini in sei casi di corruzione all'estero e in un altro caso sia stata avviata un'azione

10 Le Fiandre sono al 59° posto contro il 133° della Vallonia. *From Åland to Ankara: European Quality of Government Index* http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1455/1455551_2013_11_charron.pdf.

11 Sondaggio speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

12 Sondaggio speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

13 Sondaggio Flash Eurobarometro sulle imprese n. 374 del 2013.

14 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

15 Documento di lavoro dei servizi della Commissione: allegato alla relazione della Commissione a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (COM(2007) 328 definitivo), Bruxelles, 18.6.2007; SEC(2007) 808.

penale, finora non sono mai stati perseguiti cittadini belgi o imprese belghe in un caso di corruzione all'estero¹⁶.

Nell'ultimo indice di propensione alla corruzione (*Bribe Payers Index*) del 2011 di Transparency International, il Belgio ha ottenuto il punteggio di 8,7 (su 10), che indica una bassa prevalenza della corruzione nelle operazioni commerciali internazionali. La posizione del Belgio riguardo alla corruzione nelle relazioni commerciali internazionali è illustrata in un documento del 2008 del governo federale sulla prevenzione della corruzione nella vita aziendale¹⁷, che intende sensibilizzare le imprese che operano nel mercato internazionale sui rischi e sulle conseguenze della corruzione. Nella sua ultima relazione sullo stato di avanzamento dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione, Transparency International ha tuttavia affermato che l'applicazione della convenzione in Belgio è solo moderata, e che la corruzione nelle operazioni commerciali internazionali è oggetto di indagini e di azioni penali insufficienti, a causa di una mancanza di risorse nel sistema giudiziario¹⁸. Nel 2013 l'OCSE ha raccomandato un lungo elenco di misure per combattere la corruzione all'estero con maggiore efficacia¹⁹. Il gruppo di lavoro sulla corruzione all'estero si è rammaricato della scarsa priorità attribuita dal Belgio alla lotta contro la corruzione di funzionari pubblici stranieri e delle carenti risorse degli uffici incaricati di indagare, perseguire e giudicare tali casi; di conseguenza, in alcuni episodi di corruzione all'estero non è stato possibile avviare le indagini, i casi sono stati chiusi e i termini di prescrizione sono scaduti.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). Il 4 aprile 2014 entrerà in vigore una normativa generale sulla protezione degli informatori a livello di amministrazione federale²⁰. In precedenza non esisteva una protezione generale per i funzionari dell'amministrazione federale che intendevano denunciare pratiche illecite e violazioni dell'integrità, a parte le disposizioni che vietavano le discriminazioni e le intimidazioni. La legge prevede inoltre una consultazione preliminare obbligatoria per gli informatori per prevenire le ritorsioni. Le indagini sulle presunte violazioni dell'integrità saranno coordinate dal difensore civico federale. Disposizioni sugli informatori esistono dal 2004 nell'amministrazione fiamminga, in cui il difensore civico offre un canale di comunicazione esterno e protezione per chi non può segnalare illeciti sul luogo di lavoro. Nel 2012 il parlamento fiammingo ha ulteriormente rafforzato tali disposizioni con un decreto²¹. Mentre in precedenza il difensore civico aveva l'obbligo di comunicare l'identità dell'informatore al capo dell'amministrazione, il nuovo decreto prevede che il nome dell'informatore sia mantenuto riservato per un certo periodo di tempo e che l'informatore possa essere trasferito ad altre mansioni in un altro organo dell'amministrazione fiamminga allo stesso livello e senza perdita di reddito.

16 *Phase 3 report on implementing the OECD Foreign Bribery Convention in Belgium*, 2013 (Fase 3 Relazione sull'attuazione in Belgio della convenzione dell'OCSE contro la corruzione all'estero) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/BelgiumPhase3ReportEN.pdf>.

17 *Corruption? Not in our company* (Corruzione? Non nella nostra azienda) http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/BROCHURE_CORRUPTION_EN_LowRes.pdf.

18 *Exporting corruption? Country enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention* (Esportare la corruzione? Attuazione nazionale della convenzione dell'OCSE contro la corruzione). Relazione periodica 2012. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

19 *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Belgium* ((Fase 3 Relazione sull'attuazione in Belgio della convenzione dell'OCSE contro la corruzione) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/BelgiumPhase3ReportEN.pdf>.

20 *Loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel*.

21 <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>. Il nuovo decreto è stato promulgato il 9 novembre e pubblicato il 7 dicembre 2012. http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html.

Trasparenza delle attività di lobbismo. In Belgio non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi, né quello di segnalarne i contatti con i funzionari pubblici. Il codice deontologico per i membri del parlamento fiammingo cita i contatti con cittadini, gruppi e istituzioni senza stabilire norme sulle segnalazioni²². Le norme di comportamento adottate in Vallonia non fanno alcun riferimento alla questione²³.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Prevenzione della corruzione

Le modalità di prevenzione e di individuazione dei casi di corruzione variano in misura considerevole a seconda del livello dell'amministrazione (federale, regionale e locale). Nell'amministrazione federale, sebbene siano state intraprese alcune iniziative riguardo all'integrità e siano state inasprite le norme in materia di audit interno, non esiste ancora una politica organica in materia di prevenzione. A livello federale, l'Ufficio di etica e di deontologia amministrative coordina la politica di integrità, ma è dotato di risorse umane limitate poiché dispone solo di cinque persone²⁴.

A livello regionale, i documenti pertinenti della Vallonia e di Bruxelles non sono incentrati sugli aspetti dell'integrità, della trasparenza o della lotta alla corruzione²⁵. Il governo fiammingo²⁶ ha sviluppato una politica di integrità con l'obiettivo di prevenire e combattere le frodi e la corruzione nella sua amministrazione. Tale politica è basata su tre pilastri: prevenzione, controllo e individuazione, risposta e sanzioni. L'integrità viene definita come "l'agire secondo norme scritte e non scritte e valori che esprimono concetti come onestà, integrità, diligenza, purezza d'intenti, atti compiuti in buona fede, credibilità e affidabilità". Il governo fiammingo sostiene quindi un concetto ampio di integrità e si aspetta che i suoi funzionari lo rispettino e lo promuovano. L'integrità è considerata uno strumento importante per conquistare la fiducia dei cittadini e delle imprese.

Buona prassi: programma per l'integrità nella regione fiamminga

Per attuare concretamente tale politica sono stati messi a punto vari strumenti, concretamente: 1) un codice deontologico per il personale dell'amministrazione regionale/fiamminga²⁷; 2) una guida per una politica di integrità specifica per le posizioni vulnerabili nell'amministrazione; 3) una guida intesa a far conoscere le norme in materia di integrità al nuovo personale; 4) una serie di strumenti per comunicare in merito all'integrità e alle sue violazioni; 5) un codice specifico per i dirigenti basato su 12 principi; 6) l'individuazione (di comportamenti sospetti) e audit forensi (indagine interna in caso di sospetto) basati sull'analisi dei rischi; 7) norme e procedure per la tutela degli informatori; 8) formazione; 9) un coordinatore per l'integrità (un professionista incaricato di sviluppare e attuare la politica di integrità interna, al quale il personale può rivolgersi per un parere); 10) una rete di soggetti che hanno ruoli specifici e agiscono per promuovere la politica di

22 *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*, Gedr. Stuk, 7-A (1998-1999) — Nr. 1. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>.

23 *Charte de bonne conduite administrative* <http://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=3640&mode=popup>.

24 http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling.

25 [http://www.federation-wallonie-](http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/fileadmin/sites/portail/upload/portail_super_editor/Docs/declaration_politique_communautaire.pdf)

[bruxelles.be/fileadmin/sites/portail/upload/portail_super_editor/Docs/declaration_politique_communautaire.pdf](http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/fileadmin/sites/portail/upload/portail_super_editor/Docs/declaration_politique_communautaire.pdf).

26 <http://www.bestuurszaken.be/integriteit>.

27 Esiste un codice etico analogo per il personale dell'amministrazione della comunità francese (*Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant le Code de déontologie des membres du personnel des Services du Gouvernement de la Communauté française et de certains Organismes d'Intérêt public*) http://www.gallilix.cfwb.be/document/pdf/27731_000.pdf.

integrità (ad esempio, i difensori civici fiamminghi, il servizio di audit interno, ecc.). La regione fiamminga dispone di un coordinatore per l'integrità che coordina varie iniziative locali per l'integrità nelle pubbliche amministrazioni che occupano circa 50 000 persone²⁸.

Al di fuori dell'amministrazione, a livello politico, sono stati creati strumenti per rafforzare l'integrità. Dal 1° gennaio 1998, i membri del parlamento (regionale) fiammingo sono soggetti a un codice deontologico²⁹, che costituisce il quadro entro il quale possono esercitare le loro funzioni in maniera adeguata e che definisce con chiarezza pratiche illecite quali il clientelismo, il favoritismo amministrativo, il lobbismo o l'influenza indebita sugli atti amministrativi. Dal 1° gennaio 2008, i membri del governo fiammingo e il personale di gabinetto devono attenersi a codici deontologici specifici. Al personale di gabinetto, ad esempio, è vietato fornire consulenza su fascicoli relativi ad associazioni, istituzioni o imprese in cui hanno/hanno avuto (direttamente o indirettamente) interessi.

Infine, la politica di integrità comprende le campagne di sensibilizzazione, una delle quali prevedeva ad esempio la distribuzione di biglietti gratuiti per il cinema (falsi) sul retro dei quali era scritto "Non vi siete mai chiesti perché vi regalino un biglietto per il cinema?"

La risposta delle amministrazioni locali al rischio di corruzione non è uniforme. Le iniziative sembrano dipendere in larga misura dalla motivazione personale anziché essere il risultato di un approccio coordinato. Alcuni comuni hanno istituito un programma di formazione per i propri funzionari o hanno elaborato orientamenti in materia di regali e eventi sociali, altri valutano i candidati a un posto di lavoro in base alla loro attitudine all'etica e altri ancora hanno creato dei sistemi per la segnalazione degli illeciti.

Nel 2005 il parlamento della Vallonia ha approvato un decreto di modifica dell'articolo L1122-18 del codice della democrazia locale e del decentramento (CDLD) allo scopo di chiedere a ogni consiglio locale di adottare norme deontologiche e di prendere in considerazione l'etica nel proprio regolamento interno. L'Associazione delle città e dei comuni fiamminghi (VVSG) ha messo a punto un modello di codice di base per i politici locali riguardo al servizio fornito dai comuni³⁰. Alcune comunità locali hanno quindi un codice deontologico per i membri del consiglio locale. Ciononostante, sono state mosse accuse di corruzione in relazione all'amministrazione locale. Alcuni casi rilevanti a livello locale, in particolare ove lo stesso partito politico abbia avuto una posizione dominante per un lungo periodo di tempo, indicano che i conflitti d'interessi e l'abuso di potere costituiscono problemi da affrontare con uno sforzo coordinato³¹.

In qualche caso è stata attuata una politica anticorruzione proattiva, ma unicamente in risposta a un grave caso di corruzione. La città di Anversa ha assunto una posizione molto ferma contro la corruzione e la frode dopo lo "scandalo delle Visa", in cui dipendenti pubblici utilizzavano le loro carte di credito professionali per acquisti personali³². Anche la città di Charleroi, dopo le accuse di corruzione in un caso complesso che coinvolgeva politici,

28 <http://www.governance-flanders.be/integrity>.

29 *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*, Gedr. Stuk, 7-A (1998-1999) — Nr. 1. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>.

30 *Deontologische code voor lokale mandatarissen inzake dienstverlening aan de bevolking*, VVSG-tekst t.b.v.. Gemeenten en OCMW's. http://www.vvsg.be/werking_organisatie/gemeentedecreet/documents/deontologische%20code%20mandatarissen%20%28nieuwe%20versie%29.pdf.

31 Lo dimostra un caso di corruzione nel settore dell'edilizia sociale risalente al 2005. Nel primo processo in cui è stata emessa una condanna, il giudice ha constatato un caso di flagrante violazione dell'interesse pubblico e delle regole della democrazia a favore di interessi personali, finanziari ed elettorali ("violation flagrante de l'intérêt public" et de "règles de la démocratie au profit des intérêts personnels, financiers ou électoraux"). Il processo è ancora in corso per alcuni aspetti del caso.

32 http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20081008-5.

senatori e rappresentanti del settore dell'edilizia residenziale, si è impegnata per richiamare l'attenzione sull'importanza dell'integrità e attualmente dispone di un codice deontologico che è considerato un'iniziativa modello a livello di amministrazione locale³³. Non è certo però se l'ufficio con compiti di vigilanza in materia di integrità creato a Charleroi continuerà a essere operativo dopo il 2014, quando scadrà il suo mandato iniziale.

Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale

Il documento strategico più approfondito per la prevenzione dei conflitti d'interessi e della corruzione politica a livello federale o regionale in Belgio è il codice di comportamento per i membri del parlamento e del governo fiamminghi (compreso il personale dei singoli gabinetti), che stabilisce norme per i contatti con i cittadini delle Fiandre³⁴. L'accordo di coalizione del governo nazionale³⁵ del 1° dicembre 2011 contiene un capitolo sull'etica in politica, secondo cui il parlamento centrale e tutti gli altri parlamenti regionali devono occuparsi dei conflitti d'interessi e delle norme etiche. Prevede inoltre l'istituzione di un comitato etico indipendente che prepari un progetto di codice deontologico per il parlamento nazionale. Il codice dovrebbe contenere anche disposizioni sul conflitto d'interessi. Finora tale impegno non si è ancora concretizzato e tentativi analoghi in passato sono falliti³⁶. È importante quindi che tali impegni siano mantenuti in programma e che, anche al di fuori del parlamento nazionale, siano introdotti meccanismi e codici deontologici per prevenire la corruzione e i conflitti d'interessi per i membri di tutti i parlamenti regionali e i membri dell'esecutivo a tutti i livelli, nonché per il personale dei singoli gabinetti. L'adozione di tali codici dovrebbe essere accompagnata dall'istituzione di meccanismi di vigilanza per garantirne la corretta applicazione.

Per prevenire i conflitti d'interessi, i membri del parlamento e i funzionari eletti di alto livello devono presentare almeno una volta all'anno alla Corte dei conti una dichiarazione di interessi³⁷. Tali informazioni sono state pubblicate per la prima volta nel 2012³⁸. Dal 2005 i parlamentari e i funzionari eletti di alto livello sono tenuti anche a presentare una dichiarazione della situazione patrimoniale³⁹. Sebbene la Corte dei conti fornisca spiegazioni esaurienti sulle modalità di effettuazione delle dichiarazioni richieste, non sono disponibili informazioni sull'efficacia del meccanismo di controllo. L'informazione più significativa fornita dalla Corte dei conti è l'elenco di chi non ha presentato la dichiarazione⁴⁰. La mancata presentazione della dichiarazione può essere punita con una sanzione massima di 5 000 EUR. Non sono disponibili dati sull'effettiva applicazione di questa norma, anche se risulta che almeno una persona sia stata oggetto di sanzione. Le dichiarazioni della situazione patrimoniale sono presentate in una busta sigillata che viene aperta solo in caso di indagini penali. L'assenza di controllo da parte delle istituzioni unite alla mancanza di accesso pubblico ai dati sulle dichiarazioni della situazione patrimoniale indica che tali dichiarazioni in pratica non vengono verificate.

Integrità nella pubblica amministrazione

33 <http://www.uvew.be/articles/1354.1.03820.htm>.

34 *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking* (codice etico per i membri del parlamento fiammingo riguardo al servizio fornito). Disponibile sul sito http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/begrippenlijst/deontologische_code.html.

35 <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>.

36 <http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=50334005>.

37 *Les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et celles du 26 juin 2004*.

38 http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14_1.pdf.

39 <https://www.ccrek.be/FR/MandatsPatrimoine.html>.

40 *Rapport annuel 2012 (15 juillet 2013)*; <https://www.ccrek.be/FR/Publications/PublicationsRecentes.html>.

Il quadro deontologico attuale per l'amministrazione pubblica federale è trattato in due circolari del 2007⁴¹ e del 2010⁴². La circolare del 2007 specifica in modo dettagliato principi quali la neutralità, la lealtà, il rispetto e la professionalità. La circolare del 2010 riguarda i conflitti d'interessi in relazione alle gare d'appalto pubbliche e si applica anche ai membri del governo federale.

Il caso riguardante l'ente di gestione degli edifici dell'amministrazione federale ha segnato un punto di svolta per la politica di integrità e per la definizione di chiare norme sui conflitti d'interessi⁴³. La presentazione di una denuncia anonima all'autorità inquirente ha determinato l'apertura di un'indagine. Da questo caso sono stati tratti vari insegnamenti⁴⁴, sulla base di studi esterni, tra cui uno studio sulla vulnerabilità alla frode, un audit forense riguardo agli ordini di pagamento e un audit esterno sulla costruzione di tribunali a Gand e ad Anversa. È stato inoltre rafforzato il controllo sull'organizzazione e l'aggiudicazione degli appalti pubblici nell'ente. Sono state adottate misure per rendere più trasparente l'iter di aggiudicazione dei piccoli appalti. Sono state intraprese iniziative di formazione e sensibilizzazione e sono stati nominati "funzionari responsabili della conformità" col compito di offrire le massime garanzie al personale che intende segnalare irregolarità. Pur essendo encomiabile, quest'ultima iniziativa non può in alcun modo sostituire una procedura completa per gli informatori, che avrebbe consentito di evitare pratiche corruttive di vasta portata, in cui sono stati coinvolti per molti anni funzionari di alto livello. Per l'iniziativa di sensibilizzazione, le autorità hanno anche pubblicato un opuscolo informativo intitolato *Manuel de référence pour une gestion qualitative de chantier*⁴⁵.

Non esiste alcun ente federale che conduca verifiche amministrative o svolga un'attività di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Ogni regione dispone di un proprio servizio di audit interno, che ha poteri diversi dagli altri e può adottare misure diverse⁴⁶. Alcune parti dei compiti di verifica sono suddivise tra la Corte dei conti federale, il servizio di audit interno regionale ed esperti di audit esterni. Al fine di evitare sovrapposizioni dei compiti svolti, nelle Fiandre è stata formalizzata la cooperazione tra gli enti di controllo competenti⁴⁷. Un memorandum d'intesa definisce un accordo sullo scambio d'informazioni in materia di strategia e programmazione, controllo e analisi dei rischi, relazioni, metodologia di audit, manuali e buone prassi.

Perseguimento giudiziario della corruzione

41 *Circulaire No 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale.* http://www.fedweb.belgium.be/fr/reglementation/20070817_cir_573_cadre_deontologique.jsp.

Circulaire du 21 juin 2010: Marchés publics — Déontologie
http://www.fedweb.belgium.be/fr/reglementation/20100621_circ_marches_publics.jsp.

43 Questo ente gestisce circa 8 000 000 m² suddivisi tra circa 1 500 edifici situati in tutto il paese che sono posseduti o affittati dal governo federale.

44 Cfr. la risposta ad alcune interrogazioni parlamentari <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/52/ac574x.pdf>.

45 http://www.buildingsagency.be/120109_integr_FR.pdf.

46 Rispettivamente, organo di audit interno dell'amministrazione fiamminga (IAVA), *Direction d'audit interne* di Vallonia e Bruxelles.

47 La Corte dei conti belga, l'organo di audit interno dell'amministrazione fiamminga (IAVA) e l'Istituto dei revisori dei conti registrati (IBR), attraverso un memorandum d'intesa congiunto riguardante l'audit finanziario nelle Fiandre, uniscono le forze per ottimizzare il coordinamento delle loro attività di audit. Lo scopo è evitare la ripetizione dei compiti, ridurre l'onere per coloro che sono sottoposti a audit e migliorare il rapporto costo-efficacia dei loro audit.

<http://www.belgamediasupport.be/pressrelease/detail.do?pressId=15431&type=mostread&searchKey=ea715119-29bc-11e0-935e-a1edcaa22442&timeRangeId=0&pageIndex=1>.

Nel periodo 2000-2006 il numero delle sentenze di condanna emesse per casi di corruzione riguardanti persone responsabili di servizi pubblici era compreso tra 19 e 15 all'anno⁴⁸. La prima analisi strategica sulla corruzione in Belgio è stata condotta nel 2002 (sulla base di dati statistici raccolti tra il 1996 e il 2000 presso le cinque maggiori procure). La seconda relazione, che conteneva un'analisi della vulnerabilità applicabile agli appalti pubblici, risale al 2008. Insieme hanno formato la base per un'analisi condotta nel 2009⁴⁹ dal servizio incaricato della lotta contro la criminalità economica e finanziaria. Da quest'ultima analisi è emersa l'esistenza di un certo rischio di corruzione tra le forze di polizia e tra i funzionari pubblici federali (di alto livello).

Il numero dei casi di corruzione perseguiti di recente in Belgio risulta basso⁵⁰. La relazione annuale (2010-2011) del Collegio dei procuratori generali ha formulato raccomandazioni⁵¹ ponendo in evidenza che il Belgio dovrebbe dotarsi di una sufficiente capacità di polizia e garantire che i reati non cadano in prescrizione a causa del protrarsi dei procedimenti penali. Il procuratore generale della Corte d'appello di Gand ha sottolineato nella sua relazione annuale la limitata capacità del sistema giudiziario belga di perseguire reati complessi. La relazione annuale del Collegio dei procuratori generali pubblicata nell'ottobre 2012 ha rilevato inoltre che in Belgio non si attribuiva una priorità sufficiente alla lotta alla corruzione (e alla criminalità finanziaria in generale).

Alla fine degli anni '90 è stata sciolta l'Alta commissione di vigilanza. Di conseguenza, non esiste un punto focale nazionale con funzioni giudiziarie, amministrative e preventive per la lotta alla corruzione. I poteri giudiziari e di polizia sono stati trasferiti all'Ufficio centrale per la repressione della corruzione, istituito nell'ambito della polizia federale. Tale ufficio si occupa dei casi di corruzione in collaborazione con i 27 uffici di polizia federali (PJF)⁵². La relazione annuale 2012 della polizia ha annunciato un nuovo approccio strategico alla corruzione, incentrato sull'analisi dei casi individuati⁵³. I compiti di prevenzione sono stati in parte assunti dall'Ufficio di etica e di deontologia amministrative, che attualmente raccoglie le informazioni pertinenti.

Di recente, il capo della polizia federale belga ha presentato un programma per la soppressione, tra l'altro, dell'Ufficio centrale per la lotta alla criminalità organizzata economica e finanziaria. Il personale impiegato in tale ufficio sarà trasferito ai futuri distretti giudiziari regionali. Si tratta di una delle raccomandazioni contenute nelle 73 pagine della relazione di audit sull'organizzazione della polizia federale richiesta dal ministro dell'Interno⁵⁴. Il ministro intende tuttavia mantenere l'Ufficio centrale e ha sottolineato la necessità di aumentare le risorse dell'Ufficio centrale per la repressione della corruzione, ponendo in evidenza che nel 2011 e nel 2012 era diminuito il numero dei casi oggetto di indagine, in parte a causa di una precedente riduzione del numero dei funzionari⁵⁵. È prevista

48 GRECO (2009), *Third evaluation round. Evaluation report on Belgium on incriminations*, pagg. 8-9 (Terzo ciclo di valutazione. Relazione di valutazione sulle incriminazioni in Belgio).

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_One_EN.pdf).

49 Fonte: Senato belga, risposta fornita all'interrogazione 4-3617 del senatore Dirk Claes, del 23 giugno 2009, dal segretario di Stato incaricato del coordinamento della lotta alla frode, De Vlies.

<http://www.senate.be/www/?M1val=/Vragen/SVPrint&LEG=4&NR=3617&LANG=nl>.

50 *Third evaluation round. Evaluation report on Belgium on incriminations*, pag. 8 (Terzo ciclo di valutazione. Relazione di valutazione sulle incriminazioni in Belgio).

51 Cfr. *Jaarverslag 2010-2011 van het college van procureurs-generaal* http://www.om-mp.be/images/upload_dir/DEF%20JAARVERSLAG%2010-11.pdf.

52 http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-fr.pdf.

53 *Rapport annuel 2012*, pag. 46 http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-fr.pdf.

54 Per l'organizzazione degli uffici centrali, cfr. http://www.polfed-fedpol.be/org/org_dgj_dif_fr.php.

55 *Rapport 2012 de la Direction centrale de lutte contre la criminalité économique et financière: des résultats qui confirment la nécessité et l'importance de ces services*; 17/7/2013; <http://www.milquet.belgium.be/fr/rapport-2012-de-la-direction-centrale-de-lutte-contre-la-criminalit%C3%A9-%C3%A9conomique-et-financi%C3%A8re-des>.

una vasta riforma della polizia, basata su un disegno di legge che recentemente si è deciso di trasmettere al parlamento⁵⁶.

Un'altra unità di polizia specializzata con sede a Jumet (Vallonia), il cosiddetto "gruppo Polfin", era stata incaricata di combattere la lotta alla criminalità finanziaria e alla corruzione ad alto livello, con personale distaccato dall'Ufficio centrale per la repressione della corruzione. Il gruppo forniva investigatori specializzati per le indagini su casi complessi di frode e corruzione, compresi quelli in cui erano coinvolti esponenti politici. Da febbraio 2009 il gruppo aveva assunto un ruolo di primo piano nelle indagini, occupandosi di casi sensibili che coinvolgevano dirigenti e funzionari eletti di alto livello. Tuttavia, questa unità specializzata è stata recentemente soppressa⁵⁷ e le indagini da essa svolte sono state trasferite ad altre sezioni della polizia. Questo potrebbe essere interpretato come un segnale dell'attenzione relativamente minore riservata alle indagini specializzate sulla corruzione. Un aspetto positivo da considerare è che la legge del 19 dicembre 2002 sul recupero dei beni ha stabilito la base giuridica che consente ai dipartimenti specializzati della polizia federale di assistere gli investigatori di polizia durante le indagini penali, mettendo a disposizione ampie competenze in materia finanziaria più in generale, anziché solo in materia di reati finanziari, per poter ricercare proattivamente i beni da recuperare.

Finanziamento dei partiti politici

Sulla base del sondaggio speciale Eurobarometro del 2013, il 33% dei residenti in Belgio ritiene sufficienti la trasparenza e il controllo del finanziamento dei partiti politici, mentre il 60% ritiene che tali elementi non siano sufficienti. La legge sul finanziamento dei partiti (approvata nel 1989)⁵⁸ è stata considerata in generale un netto miglioramento. Essa ha istituito un sistema di finanziamento pubblico e privato e vietato le donazioni da parte di persone giuridiche. Il sistema attuale è basato in larga misura su sovvenzioni statali erogate ai partiti che abbiano ottenuto almeno un seggio in parlamento. I partiti che non ricevono sovvenzioni statali non sono soggetti allo stesso meccanismo di controllo. In tutti i casi, le donazioni private superiori alla soglia di 125 EUR devono essere dichiarate singolarmente. Sebbene ogni dichiarazione superiore a 125 EUR debba essere dichiarata, insieme all'identità del donatore, la valutazione del GRECO ha espresso preoccupazione riguardo alle donazioni inferiori a tale soglia.

Tenuto conto di altri fattori, e preso atto dell'evoluzione significativa e delle raccomandazioni degli ultimi 25 anni, nel 2009 il GRECO ha raccomandato di prendere in considerazione la possibilità di una revisione complessiva della legislazione belga sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, allo scopo di renderla più coerente, precisa ed efficace⁵⁹. La raccomandazione più importante del GRECO riguarda l'introduzione di criteri volti ad ampliare in modo più sistematico l'ambito dei bilanci consolidati dei partiti e dei gruppi politici per ricomprendervi le strutture associate, in particolare le sezioni locali dei partiti, in modo da poter esercitare la vigilanza anche a livello locale. Il GRECO ha sottolineato la mancanza di una contabilità integrata, dovuta al fatto che i fondi ricevuti dagli organi locali dei partiti politici non sono inclusi nei bilanci consolidati dei partiti.

56 *Approbation de la Loi portant dispositions diverses en matière d'Intérieur: des améliorations importantes concernant la police*; 12/7/2013; <http://www.milquet.belgium.be/fr/approbation-de-la-loi-portant-dispositions-diverses-en-mati%C3%A8re-d%E2%80%99int%C3%A9rieur-des-am%C3%A9liorations>.

57 Interrogazione parlamentare n. 14507 dell'onorevole Georges Gilkinet al vice primo ministro e ministro dell'Interno sul "futuro del pool investigativo Jumet". 23.1.2013 CRIV 53 COM 653
<http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/53/ic653.pdf>.

58 Legge del 4 luglio 1989.

59 *Third evaluation round, Compliance report on Belgium* (Terzo ciclo di valutazione, relazione di conformità sul Belgio). Public GRECO RC-III (2011) 6E.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%296_Belgium_EN.pdf.

Il GRECO ha anche posto in evidenza le carenze degli organi di vigilanza, tra cui la mancata organizzazione di modalità strutturate di collaborazione tra la commissione federale e le commissioni regionali. Una struttura unificata consentirebbe di comprendere meglio la complessità delle strutture e dei flussi finanziari all'interno dei partiti e tra i relativi affiliati e candidati⁶⁰. Il governo intende riformare l'esame delle spese elettorali a livello federale e regionale e introdurre una procedura di ricorso sul controllo delle spese elettorali per le elezioni parlamentari. Tuttavia, la soluzione prevista, ossia la procedura della Corte costituzionale, richiede una modifica della costituzione⁶¹.

Nell'ambito del follow-up, il GRECO ha criticato il Belgio per il livello insoddisfacente di conformità alle sue raccomandazioni. Nel 2012 il GRECO ha concluso che nei tre anni precedenti il Belgio aveva compiuto pochissimi passi avanti nell'attuazione della relazione sul terzo ciclo di valutazione della conformità. La maggior parte delle raccomandazioni sul finanziamento dei partiti politici non era ancora stata attuata e il livello di conformità alle raccomandazioni era "nel complesso insoddisfacente", com'è stato ribadito nell'ottobre 2013⁶². Resta ancora irrisolta la questione della contabilità integrata, che consentirebbe di ottenere informazioni più approfondite sulle finanze dei partiti politici e degli organi ad essi affiliati.

3. EVOLUZIONE FUTURA

Il Belgio ha già messo in atto elementi significativi del quadro anticorruzione necessario. La piccola corruzione non risulta essere un problema. Tuttavia, esiste il rischio che la corruzione non sia affrontata in modo coerente, data la varietà di competenze esistenti a livello regionale e federale. Potrebbero essere compiuti ulteriori sforzi per dare priorità a una politica proattiva di prevenzione, a un uso più coerente dell'ampia gamma di strumenti disponibili e all'efficace perseguimento dei reati connessi alla corruzione. La corruzione nel settore pubblico, compresa quella nella polizia e nel sistema giudiziario, i conflitti d'interessi e la corruzione a livello politico sono tutti aspetti che richiedono un impegno continuo.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- introdurre una politica di integrità nelle **amministrazioni** in cui ancora manca e garantire le risorse necessarie per sostenere i programmi di integrità. Garantire che siano attuate norme deontologiche, compresi i meccanismi per prevenire i conflitti d'interessi, per tutti i **funzionari eletti e nominati**, a livello federale, regionale e locale. Introdurre strumenti di controllo interno per valutare l'applicazione del quadro etico;
- aumentare la capacità del **sistema giudiziario** e delle **autorità di contrasto** per evitare che i casi di corruzione non siano perseguiti a causa della scadenza dei termini prescrizionali dovuta all'eccessiva durata dei procedimenti penali. Dotare la polizia della capacità sufficiente per individuare i reati legati alla corruzione e per effettuare indagini al riguardo;

60 Paragrafi 78-82 di GRECO (2009), *Third evaluation round. Evaluation report on Belgium Transparency of Political Party Funding* (Terzo ciclo di valutazione. Relazione di valutazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici in Belgio).

61 *Chambre des représentants de Belgique - Proposition de révision de l'Article 142 de la Constitution* Doc 53 2969/001; *Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle*, Doc 53 2970/001. *Proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral*, doc. 53 2972/001, *Proposition de loi modifiant la loi du 19 mai 1994* doc. 53 2973/001.

62 Greco RC-III (2013) 19E.

- garantire che la normativa sul **finanziamento dei partiti**, incluse le disposizioni sui meccanismi di vigilanza, si applichi anche ai partiti che non ricevono sovvenzioni federali. Garantire che le entità locali affiliate ai partiti politici siano sottoposte a verifiche e siano tenute a ottemperare agli obblighi contabili che consentono di avere il quadro della situazione consolidata del finanziamento dei partiti politici, compresa una struttura unificata di vigilanza e di verifica.