



Consiglio  
dell'Unione europea

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

**6113/14**  
**ADD 21**

**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 21
Oggetto:	ALLEGATO sulla POLONIA della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 21.

\_\_\_\_\_  
All.: COM(2014) 38 final Annex 21



Bruxelles, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 21

**ALLEGATO**

**sulla POLONIA**

*della*

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

**Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione**

## **POLONIA**

### **1. INTRODUZIONE — ASPETTI PRINCIPALI E CONTESTO**

#### ***Quadro anticorruzione***

**Approccio strategico.** In Polonia la consapevolezza del fenomeno della corruzione è senz'altro migliorata, ma le priorità fissate in materia dai governi che si sono succeduti sono state perseguite in modo discontinuo. Alcuni ministeri hanno introdotto dei sistemi propri per prevenire la corruzione, con uno scarso coordinamento tra loro. L'ultima strategia anticorruzione varata in Polonia si è conclusa nel 2009. Adesso, in seguito a pressioni interne e internazionali sono state avviate delle consultazioni su una bozza di programma di lotta contro la corruzione per il periodo 2014-2019<sup>1</sup>.

**Quadro giuridico.** Una legge del 1997 disciplina i conflitti d'interessi e la trasparenza sugli attivi patrimoniali<sup>2</sup>. Secondo il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), il diritto penale polacco offre una solida base giuridica per indagare, procedere penalmente e giudicare in merito ai reati di corruzione, in un quadro giuridico in gran parte conforme ai principi enunciati in materia dalla convenzione penale sulla corruzione. La Polonia ha adeguato le norme del suo codice penale per renderle conformi a tale convenzione<sup>3</sup>. La sfida adesso consiste nel dare piena attuazione alle norme giuridiche pertinenti, come quelle che vietano di assumere il coniuge o parenti (fino al secondo grado) negli enti locali, se vi è un rapporto gerarchico diretto (la legge tuttavia non precisa quali sanzioni siano applicabili in caso di violazione del divieto)<sup>4</sup>.

**Quadro istituzionale.** La responsabilità principale nella lotta contro la corruzione incombe a un'apposita agenzia, l'Ufficio centrale anticorruzione (*Centralne Biuro Antykorupcyjne* - CBA). Come illustrato in dettaglio più avanti, concorrono a svolgere questo compito anche dipartimenti specializzati delle procure presso le corti d'appello, nonché la Corte dei conti (*Najwyższa Izba Kontroli* - NIK) e il Difensore civico (*Rzecznik Praw Obywatelskich* - RPO).

---

<sup>1</sup> Ministero dell'Interno (2013), *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie 'Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019'* ("schema di delibera del consiglio dei ministri in merito al Programma governativo di lotta alla corruzione per gli anni 2014-2019"), disponibile sul sito Internet <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>. Una sintesi dei commenti ricevuti nel corso delle consultazioni è disponibile online all'indirizzo [http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie\\_uwag\\_z\\_konsultacji\\_spolecznych.pdf](http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf).

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Legge del 21 agosto 1997 sulle limitazioni alle attività economiche dei titolari di pubbliche funzioni). <http://antvkorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&:iid=10590>.

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2\\_Poland\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_One_EN.pdf).

<sup>4</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19\\_Second%20Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_EN.pdf).

<sup>4</sup> Articolo 26 della legge polacca sui dipendenti degli enti locali.

## ***Sondaggi d'opinione***

**Percezione dei cittadini.** Dall'Eurobarometro speciale sulla corruzione del 2013 risulta che, tra i polacchi che hanno risposto al sondaggio, l'82% ritiene che nel suo paese la corruzione sia un problema diffuso (mentre la percentuale media delle risposte analoghe in tutta l'UE è il 76%) e il 27% che essa incida sulla sua vita di ogni giorno (la media UE è del 26%)<sup>5</sup>.

**Esperienza diretta della corruzione.** Secondo lo stesso Eurobarometro, il 15% dei rispondenti polacchi ha dichiarato di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti negli ultimi 12 mesi (contro una media UE del 4%), perlopiù in relazione a prestazioni sanitarie.

**Percezione delle imprese.** Sempre secondo tale Eurobarometro, per il 32% degli imprenditori la corruzione costituisce un problema quando si svolge attività d'impresa in Polonia (mentre la media UE è del 43%). Tuttavia, il 92% degli imprenditori (la percentuale più alta in tutta l'UE) afferma che le tangenti e le raccomandazioni sono spesso il modo più semplice di accedere a determinati servizi pubblici, e il 56% (contro una media UE del 47%) che il solo modo per riuscire negli affari consiste nel ricorrere all'intervento di esponenti politici<sup>6</sup>. Inoltre, il 7% dei rappresentanti delle imprese (contro una media UE dell'1%) ha ammesso di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti in settori specifici come quello dei permessi ambientali<sup>7</sup>.

## ***Temi di fondo***

**Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale.** Ogni anno, nonché all'atto di assumere o lasciare la carica, ciascun membro del parlamento polacco è tenuto a presentare al presidente della camera di appartenenza (Camera dei deputati o Senato) una dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale<sup>8</sup>. Le dichiarazioni dei parlamentari polacchi sono disponibili online, ma non è facile reperirle<sup>9</sup>. Il GRECO ha fatto notare che tale obbligo di trasparenza potrebbe essere eluso intestando attività a familiari, e ha quindi raccomandato di estendere l'obbligo della dichiarazione anche ai prossimi congiunti dei parlamentari, precisando che le loro dichiarazioni sarebbero verificate dai funzionari competenti ma non necessariamente pubblicate, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di riservatezza e protezione dei dati<sup>10</sup>. Una diversa disposizione della legge polacca impone poi di rendere pubblici i doni ricevuti dai parlamentari o dai loro coniugi mediante iscrizione in un apposito registro tenuto dai presidenti delle due camere. Il GRECO ha espresso apprezzamento per la normativa polacca in materia di incompatibilità tra determinate cariche e funzioni, che contribuisce a evitare conflitti d'interessi, ma ha anche aggiunto che vi è ancora margine per alcuni miglioramenti: in particolare occorre sviluppare e affinare le norme giuridiche e deontologiche esistenti e fornire orientamenti specifici riguardo alla gestione dei conflitti d'interessi<sup>11</sup>. Secondo il GRECO, i meccanismi di controllo dell'osservanza di queste norme, sebbene altamente sviluppati, in molti casi appaiono troppo complessi per essere pienamente efficaci, dato che implicano la partecipazione di autorità diverse<sup>12</sup>. Oltre ai parlamentari, anche i titolari di una serie di cariche pubbliche, elettive e

<sup>5</sup> Eurobarometro speciale n. 397, 2013.

<sup>6</sup> Eurobarometro flash n. 374, 2013.

<sup>7</sup> Eurobarometro flash n. 374, 2013.

<sup>8</sup> Sezione 35 della legge sull'esercizio del mandato di deputato o senatore.

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>.

<sup>9</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PoslowiePE.xsp>.

<sup>10</sup> Articoli 47 e 51 della Costituzione polacca.

<sup>11</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

<sup>12</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

non, di livello nazionale, regionale o locale sono tenuti a presentare dichiarazioni patrimoniali all'atto di assumere o lasciare tali cariche<sup>13</sup>. Il compito di controllare tali dichiarazioni, alcune delle quali sono pubbliche ed altre riservate, spetta al CBA. Di recente un ministro è stato costretto a rassegnare le dimissioni in seguito alla scoperta di irregolarità nella sua dichiarazione patrimoniale. È attualmente in corso l'elaborazione di progetti intesi a semplificare il complesso sistema delle dichiarazioni patrimoniali e ad eliminare ogni ambiguità quanto ai titolari di pubbliche funzioni tenuti a presentare tali dichiarazioni, come suggerito nell'aprile 2013 dal Difensore civico polacco<sup>14</sup>.

**Settore privato.** Nella classifica dell'Indice mondiale della competitività 2013, che comprende 148 paesi, la Polonia occupa il 42° posto<sup>15</sup>. Nel 2008 il codice penale è stato modificato per far sì che a commettere il reato di corruzione nel settore privato potesse essere chiunque dirige entità private o vi lavora, e che ad integrarlo fosse qualsiasi ipotesi di violazione dei propri doveri da parte di chi riceve e - in caso di corruzione passiva - richiede un vantaggio indebito. Tali modifiche hanno applicato le raccomandazioni formulate dal GRECO<sup>16</sup>. La Polonia ha attuato correttamente le disposizioni della decisione quadro n. 2003/568/GAI riguardanti l'estensione dell'ambito di applicazione alle entità private senza scopo di lucro e le sanzioni per le persone fisiche e quelle giuridiche. Tuttavia, la Polonia ha limitato la fattispecie della corruzione attiva nel settore privato ai comportamenti che cagionino un danno patrimoniale, distorcano la concorrenza o configurino un trattamento preferenziale inammissibile<sup>17</sup>.

**Finanziamento dei partiti politici.** La commissione elettorale nazionale polacca (PKW) ha dato prova di indipendenza nell'imporre sanzioni ai partiti politici che non rispettano le regole loro applicabili in materia di finanziamento. I partiti possono ricevere fondi soltanto da persone fisiche e sono obbligati a una rendicontazione regolare riguardo ai loro finanziatori. Si ritiene che il finanziamento pubblico dei partiti, introdotto nel 2001, abbia accresciuto la trasparenza dei finanziamenti delle campagne elettorali<sup>18</sup>. Inoltre, la Polonia ha armonizzato le norme in materia, riunendole in un unico testo - il "codice elettorale" - che disciplina anche la pubblicazione online di informazioni sul finanziamento dei partiti e impone a questi ultimi dichiarazioni più frequenti sulle donazioni ricevute<sup>19</sup>. Tuttavia, per attuare le raccomandazioni del GRECO, la Polonia dovrebbe prevedere ulteriori controlli sul finanziamento dei partiti, che vadano al di là del controllo finanziario dei bilanci da loro presentati: ad oggi, ad esempio, la PKW non controlla se gli eventi organizzati dai partiti siano stati finanziati con fondi non dichiarati. E, ai fini dell'efficacia dei controlli sui conti dei partiti, il personale della

---

<sup>13</sup> Legge sulle autonomie locali (articolo 24h) e legge sulle limitazioni alle attività economiche dei titolari di pubbliche funzioni (articolo 10).

<sup>14</sup> *Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów regulujących obowiązki składania oświadczeń majątkowych* ("Raccomandazione del difensore civico al sottosegretario alla presidenza del consiglio dei ministri in merito alle disposizioni relative agli obblighi di presentare dichiarazioni patrimoniali"), RPO/699508/12/I/116.6 RZ, 2 aprile 2013.

<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/03/699508/1712250.pdf>.

[http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR\\_Rankings\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf).

<sup>15</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)7\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)7_Poland_EN.pdf).

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

<sup>17</sup> [http://www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyc\\_zkor\\_EN.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf).

<sup>18</sup> [http://www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyc\\_zkor\\_EN.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf).

<sup>19</sup> Ai sensi dell'articolo 102 del codice elettorale, i comitati elettorali devono comunicare alla PKW l'indirizzo del sito Internet su cui sono state pubblicate le informazioni finanziarie che essi sono tenuti a rendere di pubblico dominio. Inoltre, l'articolo 143, paragrafo 1, del codice elettorale dispone che i rendiconti finanziari presentati dai comitati elettorali per le elezioni parlamentari e presidenziali siano pubblicati nel Bollettino di pubblica informazione entro 30 giorni dalla loro presentazione. I bilanci dei partiti politici sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale, conformemente agli articoli 34, paragrafo 5, e 38, paragrafo 4, della legge sui partiti politici, ma figurano anche nel Bollettino di pubblica informazione.

PKW trarrebbe senz'altro vantaggio da una maggiore specializzazione<sup>20</sup>. Nel giugno 2013 il partito di governo ha presentato un disegno di legge per l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti, senza far cenno all'impatto che ciò potrebbe avere sulla prevenzione della corruzione<sup>21</sup>. Il disegno di legge è attualmente all'esame del parlamento polacco.

**Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*).** Non vi è alcuna normativa specifica che tuteli chi denuncia un illecito (*whistleblower*), se si eccettuano le disposizioni generali in materia di licenziamento abusivo contenute nel codice del lavoro. Corsi di formazione e manuali predisposti dal CBA incoraggiano i funzionari pubblici ad attivarsi per individuare eventuali casi di corruzione. Di fatto, però, in Polonia il *whistleblowing* risulterebbe essere scoraggiato dal timore di ritorsioni da parte del datore di lavoro<sup>22</sup>.

**Trasparenza delle attività di lobbying.** Una legge del 2005 fornisce una definizione piuttosto ampia dell'"attività di lobbying", ma poi ne disciplina soltanto alcuni aspetti, escludendo le funzioni pubbliche diverse dall'attività legislativa<sup>23</sup>. I lobbisti sono tenuti a iscriversi ad un apposito albo professionale, che attualmente comprende circa 300 iscritti<sup>24</sup>. La legge del 2005 è un passo avanti nella direzione giusta, ma si continua a discutere intensamente della necessità di apportarvi delle modifiche, in particolare per ridurre i modi in cui le sue disposizioni possono essere eluse. Le autorità pubbliche (ma non i singoli parlamentari) sono tenute a pubblicare senza ritardo nel Bollettino di pubblica informazione una serie di informazioni sulle attività professionali di lobbying svolte nei loro confronti. Non è chiaro in quale misura le dichiarazioni annuali delle agenzie della pubblica amministrazione siano sottoposte a verifica. Nella sua quarta tornata di valutazione, il GRECO ha raccomandato maggiore trasparenza nelle interazioni tra parlamentari e lobbisti, anche a margine delle riunioni dei sottocomitati parlamentari<sup>25</sup>. Nel 2010 la presidenza del consiglio dei ministri ha pubblicato un'analisi particolareggiata in cui raccomandava di apportare alcuni miglioramenti al processo di elaborazione legislativa<sup>26</sup>. Il consiglio dei ministri sta ora valutando l'opportunità di introdurre delle modifiche a tale processo, al fine di migliorarne la trasparenza<sup>27</sup>. E raccomandazioni in tal senso sono state formulate anche dal Presidente della Repubblica<sup>28</sup>.

<sup>20</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2919\\_Second%20Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2919_Second%20Poland_EN.pdf).

<sup>21</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/\\$file/7-020-704-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/$file/7-020-704-2013.pdf).

<sup>22</sup> Fondazione Stefan Batory, CBOS (2012), *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* ("Testimoni o delatori? Cosa pensano i polacchi di chi denuncia gli illeciti sul luogo di lavoro?"), pag. 4.

[http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport\\_Sygnalisci.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf).

<sup>23</sup> Legge sulle attività di lobbying durante il processo legislativo. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/kon12.htm>.

<sup>24</sup> [http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbingowa\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11\\_11.html](http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbingowa_11_11_11_11_11_11_11_11_11_11.html).

<sup>25</sup> GRECO (2013), Quarta tornata di valutazione. Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori della Repubblica, pag. 60.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294_Poland_EN.pdf).

<sup>26</sup> Presidenza del consiglio dei ministri (2010) *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009*. ("Processo di modifica della legge sui giochi e le scommesse al totalizzatore negli anni 2008-2009"), Varsavia. <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf>.

<sup>27</sup> *Rada Ministrów (2013) Projekt z dnia 20 września 2013 zmieniający Uchwałę Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów* (Consiglio dei ministri (2013), progetto del 20 settembre 2013 recante modifica al decreto del consiglio dei ministri del 19 marzo 2002 n. 49. Regolamento interno del consiglio dei ministri). Disponibile online all'indirizzo <http://bip.rcl.gov.pl/rcl/legislacja/inne-projekty-w-toku/projekt-uchwaly-rady-m/4034.dok.html>.

<sup>28</sup> Presidenza della Repubblica (2013). *Zielona Księga – Proces Stanowienia Prawa w Polsce* ("Libro verde - Il processo legislativo in Polonia"). Disponibile online all'indirizzo <http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art.739.minister-dziekonski-nt-zielonej-ksiegi-o-stanowieniu-prawa.html>.

## 2. TEMI IN PRIMO PIANO

### *Indipendenza ed efficacia delle istituzioni anticorruzione*

Fin dalla sua istituzione (avvenuta nel 2006), il CBA è al centro di un dibattito pubblico nazionale fortemente polarizzato, dove a coloro che ne elogiano l'efficacia si contrappone (e soprattutto si contrapponeva) chi solleva dubbi circa la sua imparzialità. Il CBA svolge insieme funzioni di intelligence e di polizia - avendo tra l'altro il compito di effettuare controlli su appalti pubblici e privatizzazioni nonché su tutte le dichiarazioni patrimoniali - e può avviare procedimenti sia amministrativi che penali. Dal 2009 il CBA pone l'accento anche sull'aspetto della lotta alla corruzione costituito dalla prevenzione e dall'educazione ed è perciò impegnato in campagne di sensibilizzazione.

Il direttore del CBA è nominato per un mandato di quattro anni dal primo ministro, al quale risponde e dal quale può essere rimosso dall'incarico previo parere non vincolante del Presidente della Repubblica, del comitato per i servizi speciali e della commissione parlamentare di controllo sui servizi speciali<sup>29</sup>. Deve inoltre riferire ogni anno al parlamento in merito al proprio operato.

Le norme che disciplinano il CBA non offrono garanzie sufficienti contro eventuali abusi e in particolare contro la sua strumentalizzazione politica<sup>30</sup>. Il primo ministro ha facoltà di emanare tutta una serie di ordinanze e direttive, che vanno da indirizzi generali a vere e proprie regole sull'assunzione del personale e modelli di procedimenti disciplinari. Tali poteri, nonché l'assenza di requisiti professionali specifici per la nomina a dirigente del CBA e il rigido ordinamento gerarchico che assegna al direttore dell'Ufficio ampi poteri discrezionali sul personale, potrebbero accrescere i rischi di abusi. Il precedente direttore del CBA aveva lasciato il proprio partito poco prima di assumere l'incarico nel 2006 e, dopo essere stato rimosso dall'incarico nel 2009, è rientrato nel partito, diventandone un parlamentare.

Prima delle elezioni del 2007 si è anche sostenuto che la nomina del direttore del CBA da parte del primo ministro comportasse dei rischi di politicizzazione, per cui si è considerata la possibilità di adottare una nuova procedura di nomina, in base alla quale il direttore del CBA sarebbe stato eletto dal parlamento per un unico mandato, più lungo della legislatura in corso, durante il quale sarebbe stato inamovibile<sup>31</sup>. Tuttavia, non è stata poi varata alcuna riforma in tal senso, e la questione è ormai stata assorbita nel più ampio dibattito sul controllo dei servizi di sicurezza, sulla loro organizzazione generale e sul mandato specifico di ciascuno di essi. Il ministero dell'Interno ha proposto di istituire una commissione di controllo sui servizi speciali che vigilasse sul rispetto delle leggi da parte di tali servizi, ne supervisionasse le attività di intercettazione e svolgesse indagini in seguito alle denunce ricevute. Presieduta da un giudice di provata esperienza, la commissione sarebbe composta da sei membri di nomina parlamentare<sup>32</sup>. In seguito a una valutazione negativa da parte della Corte dei conti<sup>33</sup>, il direttore del CBA si è impegnato a porre rimedio alle carenze riscontrate nella procedura di

<sup>29</sup> Legge del 9 giugno 2006 sull'istituzione dell'Ufficio centrale anticorruzione.

[http://cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT\\_on\\_the\\_CBA\\_updated\\_13\\_06\\_2011.pdf](http://cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf)

<sup>30</sup> [http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT\\_on\\_the\\_CBA\\_updated\\_13\\_06\\_2011.pdf](http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf)

<sup>31</sup> [http://www.akop.pl/public/files/raport\\_nawww-1321873027.pdf](http://www.akop.pl/public/files/raport_nawww-1321873027.pdf)

<sup>32</sup> Ministero dell'Interno (2013), *Ustawa o Komisji Kontroli Służb Specjalnych* ("Legge sulla commissione di controllo sui servizi speciali"), 11 ottobre 2013,

<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/181401/181409/181410/dokument87492.pdf?lastUpdateDay=16.10.13&lastUpdateHour=13%3A01&userLogged=false&date=%C5%9Broda%2C+16+pa%C5%BAdziernik+2013>

<sup>33</sup> *Najwyższa Izba Kontroli, (2013) Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej* ("Corte dei conti (2013), Reclutamento, procedura di abilitazione e formazione dei funzionari neoassunti del servizio di sicurezza, del CBA, della polizia e delle forze armate"). <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4786.vp,6221.pdf>

reclutamento dei nuovi funzionari e nella formazione dei neoassunti. Il CBA riesce ad assicurare meglio di prima il rispetto delle leggi anticorruzione, e ciò ha un effetto deterrente sulla condotta di politici e funzionari. Tuttavia, i metodi (ad es. operazioni sotto copertura) e la scelta degli obiettivi delle indagini del CBA hanno dato adito a controversie.

Con l'attuale dirigenza, insediatasi nel 2009, il CBA viene considerato meno politicizzato. In talune occasioni, tuttavia, i discussi metodi investigativi del CBA sono tornati alla ribalta in relazione a indagini da esso condotte in passato. In una sentenza che condannava un cardiocirurgo per corruzione, il giudice ha sollevato dei dubbi riguardo ai metodi adoperati dagli agenti del CBA. In un altro caso, un giudice d'appello ha assolto un ex parlamentare dell'opposizione che era stato condannato in primo grado in seguito a un'operazione sotto copertura condotta dal CBA.

Il CBA, inoltre, raccoglie ed elabora dati sulle indagini e i procedimenti penali relativi a casi di corruzione per realizzare una "mappa della corruzione". Seconda l'ultima edizione di tale mappa, nel 2012 vi sono stati 10 972 casi di corruzione contro i 9 703 del 2011 e i 13 938 del 2010<sup>34</sup>. Nel 2012 il CBA ha portato a termine indagini preliminari in 95 casi, per 55 dei quali è stato poi chiesto il rinvio a giudizio, contro le 2 357 indagini, sfociate in 1 674 richieste di rinvii a giudizio, condotte dalla polizia<sup>35</sup>. L'ultima relazione del CBA (che risale al 2012) non ha riportato alcuna indagine di notevole complessità, che riguardasse somme considerevoli o coinvolgesse funzionari di alto livello. L'analisi statistica è peraltro resa difficile dall'incompatibilità tra i sistemi usati dalle diverse istituzioni per registrare i dati relativi ai reati.

Nelle procure presso le corti d'appello esistono dipartimenti specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Nel 2010 sono state separate le funzioni di procuratore generale e di ministro della Giustizia, allo scopo di limitare i rischi di ingerenze politiche nel lavoro dei procuratori in casi di particolare rilievo. Non è ancora chiaro come questa riforma abbia inciso sull'efficacia dell'azione delle procure, né se - e in quale misura - le garanzie contro le influenze indebite funzionino nella pratica.

Malgrado le risorse limitate di cui dispone, il Difensore civico polacco si è guadagnato una reputazione di indipendenza. Garantendo la trasparenza delle attività interne e mantenendo una posizione rigorosa nei confronti delle altre autorità, il Difensore civico ha contribuito a innalzare il livello della vita pubblica, anche se non è in questo che consiste il suo obiettivo principale<sup>36</sup>. La Corte dei conti polacca gode anch'essa di una reputazione di imparzialità e professionalità e svolge un ruolo importante nella lotta contro la corruzione.

---

<sup>34</sup> CBA (2013), *Mapa Korupcji* ("Mappa della corruzione").

<http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/filmv/Mapa%20korupcji%202013.pdf>.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> *Transparency International, National Integrity System Assessment* ("Valutazione del sistema nazionale di integrità").  
[http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011\\_NIS\\_ExecSummaryPoland\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011_NIS_ExecSummaryPoland_EN.pdf).

### ***Buone pratiche: l'attività della Corte dei conti***

*Istituita nel 1919, la Corte dei conti è un organo indipendente incaricato di vigilare sulla spesa pubblica. Circa la metà dei suoi dipendenti lavora nelle sue 16 sezioni regionali. La Corte effettua il controllo contabile sulle pubbliche amministrazioni centrali e locali. Oltre a individuare eventuali irregolarità, formula proposte di miglioramenti sul piano operativo e normativo. Ha richiamato l'attenzione su problemi come quello dell'ampio potere discrezionale dei funzionari cui compete il rilascio di autorizzazioni<sup>37</sup>. Nel 2010 ha rilevato irregolarità finanziarie che si stima siano costate ai contribuenti polacchi 14,5 miliardi di zloty<sup>38</sup>.*

Detto ciò, occorre però aggiungere che i poteri della Corte di far attuare le proprie decisioni sono limitati. Limitazioni che sono emerse con particolare evidenza nel 2012, in occasione del fallimento di una presunta truffa "piramidale" su larga scala. Questa sorta di istituto di deposito era esente da controlli, dato che la legge antiriciclaggio era ancora priva dei regolamenti di attuazione, benché una relazione della Corte dei conti avesse già richiamato l'attenzione su questo vuoto normativo<sup>39</sup>. Il ritardo con cui le autorità competenti hanno reagito, nonostante che l'ideatore della frode avesse già subito numerose condanne per truffa, ha evidenziato la necessità per le istituzioni polacche di condividere le informazioni e cooperare più strettamente tra loro. Le autorità, inoltre, non hanno dato seguito a una relazione della Corte dei conti sui compensi che essa riteneva indebitamente percepiti dai consiglieri di una società pubblica soggetta alla vigilanza dell'Agenzia per il mercato agricolo<sup>40</sup>. Per un'altra vicenda, nel gennaio 2013 due ex direttori di tale Agenzia sono stati condannati a pene detentive con il beneficio della sospensione condizionale<sup>41</sup>.

### ***Impostazione strategica globale della lotta contro la corruzione***

L'esperienza internazionale suggerisce che le strategie anticorruzione non sono, di per sé, né indispensabili né sufficienti per conseguire risultati concreti. Tuttavia, la situazione esistente in Polonia denota la necessità di un maggiore coordinamento generale. In particolare sembra necessario adottare una normativa secondaria che precisi i termini esatti della cooperazione tra le istituzioni incaricate di prevenire e combattere la corruzione, contribuendo così a evitare sovrapposizioni di competenze, nonché una possibile competizione, tra i diversi organismi pubblici, i quali ad oggi cooperano soltanto in maniera occasionale.

La Polonia ha compiuto progressi in materia di controlli sulle richieste di piccole tangenti da parte dei funzionari a diretto contatto con il pubblico<sup>42</sup>. Tra le misure che hanno contribuito a

<sup>37</sup> Najwyższa Izba Kontroli (2012) *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku* ("Corte dei conti (2012), Relazione sull'attività della Corte dei conti nel 2011"), pagg. 383-4. <http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

<sup>38</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3964.pdf>.

<sup>39</sup> La relazione della Corte dei conti si limitava a segnalare la mancanza di regolamenti di attuazione della legge antiriciclaggio, senza riferirsi ad alcun caso specifico. Corte dei conti (2011), *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* ("Informativa sull'esito dei controlli effettuati dall'Ispettorato generale per le informazioni finanziarie nel campo della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo"). Zielona Góra: Corte dei conti, pag. 11. <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3369.vp,4270.pdf>.

<sup>40</sup> Corte dei conti (2011), *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania ELEWARR sp. z o.o* ("Informativa sull'esito dei controlli sulla Elewarr s.r.l.").

<sup>41</sup> Sentenza del Tribunale di Białystok del 22 gennaio 2013. Il giudizio di appello è ancora pendente.

<sup>42</sup> Cfr. G. Czubek, G. Kopińska, A. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak e J. Wojciechowicz (2010) *How to fight corruption? Principles for developing and implementing anti-corruption strategy for Poland* ("Come lottare contro la

ridurre le occasioni di corruzione si segnalano l'introduzione, nelle amministrazioni locali, di "sportelli unici" (che separano chi richiede un servizio da chi decide sulla richiesta), l'aumento degli stipendi dei dipendenti pubblici e l'abolizione della possibilità di liquidare immediatamente in contanti le sanzioni pecuniarie per eccesso di velocità<sup>43</sup>. La corruzione, tuttavia, è un fenomeno ancora ben presente, soprattutto nel settore sanitario. Secondo il CBA, tra i settori a rischio figurano quello delle infrastrutture stradali e ferroviarie, l'informatica nella pubblica amministrazione, i fondi UE, la difesa e la sanità<sup>44</sup>. La lotta del governo polacco contro la corruzione è percepita come politicizzata, con l'opinione pubblica divisa su determinati metodi investigativi (ad es. le operazioni sotto copertura) e sui potenziali abusi cui essi si prestano a fini politici.

Negli ultimi anni le accuse di corruzione hanno portato a dimissioni e destituzioni da pubblici uffici, dimostrando che gli esponenti politici sono stati chiamati a rispondere della propria condotta sul piano politico, ma senza che ciò desse luogo a ulteriori conseguenze<sup>45</sup>.

L'ultima strategia anticorruzione varata dal governo polacco è giunta a scadenza alla fine del 2009. Nel luglio 2013 il ministero dell'Interno ha pubblicato a fini di consultazione una bozza di programma di lotta alla corruzione per il periodo fino al 2019<sup>46</sup>. Il documento, di ampia portata, pone fortemente l'accento sulla prevenzione, oltre che sulla repressione penale, del fenomeno. Vi si delineano piani per la creazione di varie strutture di coordinamento in seno all'amministrazione centrale, con la responsabilità del coordinamento generale affidata al ministero dell'Interno. Il documento contempla inoltre una serie di valutazioni dei rischi e il riesame di normative in vigore, tutte operazioni che potrebbero fungere da base per future iniziative legislative e politiche. Infine, esso prevede misure e obiettivi di carattere generale che potrebbero condurre alla definizione di una vera e propria strategia, ma non contiene alcuno scadenario dettagliato. Il bilancio statale 2004 destina circa 240 000 EUR all'attuazione di questo programma<sup>47</sup>.

La responsabilità globale per l'attuazione del programma proposto spetta a un organo interministeriale presieduto dal ministro dell'Interno, con il direttore della CBA come vicepresidente e gli altri membri nominati dal primo ministro. Una coalizione di organizzazioni non governative (ONG) ha accolto con favore le misure proposte, nonché il fatto che la bozza di programma metta in primo piano la prevenzione, l'educazione e il controllo interno. Tuttavia, le ONG hanno anche sottolineato la necessità che il programma

---

corruzione? Principi per lo sviluppo e l'attuazione di una strategia anticorruzione in Polonia"). Varsavia: Fondazione Stefan Batory, [www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyc\\_zkor\\_EN.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf).

<sup>43</sup> L'abolizione del pagamento immediato in contanti delle sanzioni pecuniarie non si applica però ai conducenti stranieri.

<sup>44</sup> CBA, Previsioni sui rischi di corruzione in Polonia. 13 novembre 2013.

<sup>45</sup> Di recente, un ministro si è dimesso dopo la pubblicazione di una registrazione in cui alcuni funzionari descrivevano la corruzione politica e il nepotismo nelle nomine all'interno del suo ministero. In un altro caso, sono state rese pubbliche le intercettazioni di una serie di colloqui tra il presidente di un gruppo parlamentare e un imprenditore del gioco d'azzardo che cercava di bloccare una proposta legislativa in materia fiscale. Un'indagine del CBA ha coinvolto altri titolari di pubblici uffici, portando alle dimissioni del capogruppo in questione, di tre ministri, di un viceministro e del direttore del CBA. Il parlamento polacco ha istituito una commissione d'inchiesta ad hoc, i cui componenti si sono però divisi in base all'appartenenza partitica senza raggiungere conclusioni comuni. Nessuno di questi casi ha dato luogo ad alcuna imputazione.

<sup>46</sup> Ministero dell'Interno (2013), *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie 'Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019'* ("Schema di delibera del consiglio dei ministri in merito al Programma governativo di lotta alla corruzione per gli anni 2014-2019"), disponibile sul sito Internet <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>. Una sintesi dei commenti ricevuti nel corso delle consultazioni è disponibile online all'indirizzo [http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie\\_uwag\\_z\\_konsultacji\\_spoecznych.pdf](http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spoecznych.pdf).

<sup>47</sup> *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* (Camera dei deputati) (2013) *Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2014* ("Disegno di legge di bilancio per il 2014"). Disponibile online all'indirizzo <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CF77EBB4C2A87C04C1257BF7004E05B1>.

proposto contenga maggiori dettagli, prevedendo misure concrete e parametri di riferimento per misurarne l'efficacia<sup>48</sup>.

### ***Appalti pubblici***

Nel 2011 gli appalti pubblici di opere, forniture e servizi rappresentavano circa il 19,9% del PIL polacco. Nello stesso anno il valore percentuale delle gare d'appalto pubblicate nella Gazzetta ufficiale rispetto alla spesa totale per opere, forniture e servizi pubblici era del 38,9%<sup>49</sup>. Le funzioni di elaborazione delle politiche e di coordinamento in quest'ambito sono svolte da un organismo ad hoc, l'Ufficio per gli appalti pubblici, il cui direttore è nominato dal primo ministro. Tra i compiti dell'Ufficio rientrano l'elaborazione della normativa, la definizione delle procedure di ricorso, il controllo della regolarità delle procedure di appalto e l'organizzazione di programmi di formazione<sup>50</sup>. Le informazioni sugli appalti vengono pubblicate su una piattaforma consultabile online, il Bollettino degli appalti pubblici<sup>51</sup>.

Nel 2008 il primo ministro ha istituito il cosiddetto "scudo anticorruzione", una piattaforma di cooperazione tra i servizi di sicurezza civili e militari, compreso il CBA, incaricata di assicurare il corretto svolgimento delle privatizzazioni e degli appalti pubblici di maggiore entità<sup>52</sup>. Gli organismi che partecipano allo "scudo" non hanno finora reso pubblici i risultati di questa loro attività<sup>53</sup>.

Nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione destinato alle imprese, il 16% degli imprenditori che hanno avuto contatti con la pubblica amministrazione polacca ha dichiarato di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti nei precedenti 12 mesi (la media UE è del 5%)<sup>54</sup>. Sempre secondo tale sondaggio, la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (65% dei rispondenti polacchi contro il 56% della media UE) e in quelli gestiti dagli enti locali (67% dei rispondenti polacchi contro il 60% della media UE). Nello specifico, i rispondenti polacchi ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (74%); abuso delle procedure negoziate (54%); conflitto d'interessi nella valutazione delle offerte (48%); offerte concordate (55%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare procedure di gara competitive (56%); partecipazione degli offerenti alla stesura del capitolato (50%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (43%). Questi indicatori, benché di per sé non necessariamente correlati in maniera diretta alla corruzione, rivelano la presenza di fattori di rischio che aumentano la vulnerabilità alla corruzione nelle procedure di appalto pubblico.

Vi sono inoltre segnali precisi di corruzione negli appalti pubblici, compresi quelli che prevedono l'utilizzo di fondi europei. Nel dicembre 2012, in seguito a informazioni fornite dalle autorità polacche, la Commissione europea ha congelato circa 950 milioni di euro di rimborsi dovuti per progetti di infrastrutture stradali dopo che in Polonia alcuni procuratori della Repubblica avevano chiesto la condanna di un alto funzionario della direzione generale Strade nazionali e autostrade. In seguito all'attuazione, da parte delle autorità polacche, di un

<sup>48</sup> Parere in merito alla bozza di programma governativo anticorruzione, 2 agosto 2013.

<sup>49</sup> [http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt%20Rzadowego%20Programu%20Przeciwdzialania\\_02.08.2013.pdf](http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt%20Rzadowego%20Programu%20Przeciwdzialania_02.08.2013.pdf)

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf)

<sup>50</sup> <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F:374>

<sup>51</sup> <http://bzp1.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=browser>

<sup>52</sup> <http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf>

<sup>53</sup> Essi hanno riferito in merito soltanto alla commissione di controllo sui servizi speciali della Camera dei deputati. Resoconto stenografico della seduta della commissione Amministrazione e affari interni del 13 settembre 2012.

<sup>53</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/Main7?OpenForm&ASW>

<sup>54</sup> Eurobarometro flash n. 374, 2013.

piano d'azione (comprendente tra l'altro un controllo specifico sui progetti di infrastrutture stradali), nel marzo 2013 la Commissione ha sbloccato i pagamenti.

Il CBA, da parte sua, ha osservato che in Polonia la gestione dei fondi UE è esposta a rischi di corruzione. Secondo tale autorità, infatti, funzionari corrotti si offrono di "aiutare" - dietro compenso - le imprese offerenti a predisporre la documentazione necessaria per ottenere i fondi europei<sup>55</sup>. Inoltre, la Corte dei conti polacca ha denunciato l'inefficacia dei meccanismi di vigilanza all'interno delle società pubbliche<sup>56</sup>. Per rimediare a questa situazione, un gruppo di riflessione polacco, il Forum per lo sviluppo civile (FOR), ha raccomandato maggiore trasparenza nell'assetto proprietario delle società con capitale pubblico, nonché nella composizione dei partiti politici, così da rendere più facile individuare i casi di nepotismo<sup>57</sup>. Ai consiglieri delle società pubbliche è già richiesto di soddisfare una serie di requisiti: devono possedere determinate qualificazioni professionali e non possono essere dipendenti di partiti politici. Tuttavia, non sono ancora stati attuati i piani relativi a un comitato indipendente di garanzia per le nomine che selezionano i candidati ai consigli di amministrazione e di sorveglianza delle società pubbliche.

La situazione è ulteriormente aggravata dalle carenze nel controllo interno degli appalti pubblici, molti dei quali sono aggiudicati a livello locale. Riguardo a questi ultimi, sarebbe utile che i comuni fossero soggetti a un controllo interno di più ampia portata e più indipendente. Da una relazione sui controlli interni nel settore pubblico pubblicata nel 2013 dal ministero delle Finanze emerge che in molti casi chi svolge tali controlli formula raccomandazioni che non vengono seguite o di cui non monitora l'attuazione oppure non effettua valutazioni del rischio efficaci<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> CBA (2012), Mappa della corruzione 2011, pag. 57.

<http://antykorrupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=17444>.

<sup>56</sup> Corte dei conti (2009), *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większością udziałem Skarbu Państwa w 2009* ("Informativa sull'esito dei controlli effettuati sugli organi di governo delle società a prevalente capitale pubblico nel 2009"). pag. 4.

<http://www.nik.gov.pl/plik/id.1682.vp.1900.pdf>

<sup>57</sup> <http://www.forumsamorządowe.pl/files/FOR%20nepotyzm.ppt>.

<sup>58</sup> Ministero delle finanze (2013), *Sprawozdanie roczne. Audyt i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 r.* ("Relazione annuale. Controllo finanziario e di gestione nel settore pubblico nel 2012") MF. [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814\\_SPRAWOZDANIE\\_ROCZNE\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814_SPRAWOZDANIE_ROCZNE_2012.pdf).

La necessità di controlli più accurati sugli appalti pubblici è illustrata con particolare chiarezza da una controversia riguardante appalti di servizi informatici finanziati con il contributo dell'UE. Nel 2011 l'Ufficio per gli appalti pubblici ha osservato che, delle 299 procedure sottoposte a controllo, 125 (ossia il 42%) risultavano aver violato la legge sugli appalti pubblici, e che in 54 di queste ultime (ossia nel 18% del totale) la violazione era tale da poter incidere sull'esito dell'appalto<sup>59</sup>. La maggior parte delle violazioni riguardava appalti di piccola entità, in cui non erano state osservate le procedure di legge. L'Ufficio per la tutela della concorrenza e dei consumatori ha proposto una serie di modifiche alle norme volte a garantire la trasparenza delle fasi iniziali delle procedure di appalto, in modo da evitare la manipolazione delle gare<sup>60</sup>.

Di recente la legge sugli appalti pubblici è stata nuovamente modificata (con decorrenza dal 20 febbraio 2013<sup>61</sup>, in attuazione della direttiva 2009/81/CE)<sup>62</sup> per limitare le opportunità di fissazione dei prezzi e garantire una migliore verifica della credibilità dell'offerente. Tali modifiche, inoltre, sono intese a unificare le procedure d'appalto per le forniture di materiale militare e le opere e i servizi connessi. In precedenza, infatti, per questo ampio mercato non esistevano procedure d'appalto chiare ed uniformi. Ulteriori modifiche obbligano le imprese del settore della difesa a dichiarare, nel presentare la loro offerta, di quali subappaltatori intendano eventualmente avvalersi.

## **Sanità**

Si ritiene che la parziale privatizzazione dei servizi medici e l'apertura alle assicurazioni sanitarie private abbiano contribuito a limitare la corruzione nel settore della sanità, tradizionalmente considerato dai polacchi uno dei più colpiti da questo fenomeno<sup>63</sup>. L'aumento degli stipendi e la pubblicità data all'arresto dei corrotti potrebbero anch'essi aver contribuito a ridurre per i medici l'incentivo ad accettare "compensi informali" dai pazienti.

Ciò nonostante, il settore della sanità continua ad essere un terreno fertile per la corruzione<sup>64</sup>. L'8% dei polacchi venuti a contatto con tale settore ha dichiarato di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti negli ultimi 12 mesi<sup>65</sup>. I pazienti riferiscono di pagare tangenti ai medici per ottenere prestazioni sanitarie migliori o ridurre i tempi di attesa delle stesse. Se il fenomeno dei "compensi informali" è in calo, non accenna a diminuire la corruzione riguardante l'acquisto di attrezzature sanitarie e farmaci e quella nei contatti tra medici e case farmaceutiche<sup>66</sup>. I capitoli d'appalto sono talvolta redatti "su misura" per favorire un particolare offerente in modi difficili da individuare per i revisori. In un caso di manipolazione di gara d'appalto, un viceministro è stato condannato per avere accettato,

---

<sup>59</sup> Urząd Zamówień Publicznych (2012) (Ufficio per gli appalti pubblici), *Wyniki przeprowadzonych w 2011 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej* ("Esito dei controlli effettuati nel 2011 dal direttore dell'Ufficio per gli appalti pubblici sugli appalti cofinanziati con fondi dell'Unione europea").

[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:612:zbiorcze\\_informacje\\_o\\_wynikach\\_kontroli\\_zamowien\\_wspolfinansowanyc\\_h\\_ze\\_srodkow\\_ue.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:612:zbiorcze_informacje_o_wynikach_kontroli_zamowien_wspolfinansowanyc_h_ze_srodkow_ue.html).

<sup>60</sup> Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (Ufficio per la tutela della concorrenza e dei consumatori) (2013), *System zamówień publicznym, a rozwój konkurencji w gospodarce* ("Sistema degli appalti pubblici e sviluppo della concorrenza in campo economico"). [http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=10594](http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10594).

<sup>61</sup> *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o zamówieniach publicznych* ("Legge del 29 gennaio 2004 sugli appalti pubblici"). <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F:356>.

<sup>62</sup> Direttiva 2009/81/CE in materia di appalti in taluni settori sensibili di difesa e di sicurezza.

<sup>63</sup> Sondaggio CBOS del 2010 ([http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_063\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF)) e sondaggi precedenti della Fondazione Stefan Batory (<http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>).

<sup>64</sup> CBA (2010) *Mappa della corruzione*. [http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa\\_korupcji.pdf](http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf).

<sup>65</sup> Eurobarometro speciale n. 397, 2013.

<sup>66</sup> [http://www.batory.org.pl/doc/Jak\\_walczyz\\_zkor\\_EN.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyz_zkor_EN.pdf).

quando lavorava come dirigente in un ospedale, una tangente da una società multinazionale farmaceutica<sup>67</sup>.

La Corte dei conti ha rilevato una serie di carenze nelle misure anticorruzione nel settore sanitario. I controlli contabili effettuati in una selezione di ospedali hanno portato alla luce irregolarità e legami inopportuni tra medici e case farmaceutiche<sup>68</sup>. Ad esempio, alcuni medici che conducevano studi clinici finanziati da una certa casa farmaceutica facevano sistematicamente parte della commissione aggiudicatrice degli appalti cui partecipava tale società. Molteplici casi di corruzione coinvolgono medici e case farmaceutiche, che li pagano affinché partecipino a congressi da esse organizzati all'estero. Questi problemi permangono, malgrado il fatto che le autorità ne siano da tempo ben consapevoli, come riconosce un opuscolo del 2007 redatto dal team del ministero della Salute che si occupa della prevenzione delle frodi e della corruzione nella sanità<sup>69</sup>. La relazione della Corte dei conti non ha portato a miglioramenti nella regolamentazione dei contatti tra medici e case farmaceutiche<sup>70</sup>. Ad oggi non esiste alcun sistema specifico che aiuti le autorità e le strutture sanitarie a prevenire e individuare la corruzione.

Nel gennaio 2012 sono state migliorate le procedure per inserire un medicinale nell'elenco dei farmaci rimborsabili, in modo da consentire una competizione più diretta<sup>71</sup>. Inoltre, il CBA è stato incaricato di vigilare sui contatti tra i funzionari pertinenti dell'amministrazione sanitaria e l'industria farmaceutica.

### 3. FUTURE LINEE D'AZIONE

Le autorità continuano ad attuare le misure - e ad affinare le politiche - che hanno contribuito al raggiungimento di risultati nella lotta contro la corruzione e in particolare contro quella di minore entità. Tuttavia, per far sì che gli aggiustamenti ad hoc e le attività puntuali si trasformino in soluzioni globali, occorrono un approccio più strategico e un coordinamento più stretto. Sono necessarie ulteriori riforme per salvaguardare l'indipendenza e l'efficacia delle istituzioni preposte alla lotta contro la corruzione come pure la trasparenza degli appalti pubblici e del servizio sanitario.

---

<sup>67</sup> Negli Stati Uniti alcune multinazionali farmaceutiche hanno accettato di pagare sanzioni pecuniarie per chiudere procedimenti avviati nei loro confronti per violazione della legge federale americana contro la corruzione all'estero: società da loro controllate erano infatti accusate di aver pagato dei medici in Polonia in cambio di contratti e impegni a prescrivere i farmaci da loro prodotti.

<sup>68</sup> Corte dei conti (2010) *Informacja o wynikach kontroli realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali, w tym dotyczących badań klinicznych* ("Informativa sull'esito dei controlli sugli acquisti di attrezzature mediche e di farmaci da parte di ospedali clinici e sul finanziamento, da parte di fornitori, di altre sfere di attività di tali ospedali, comprese le sperimentazioni cliniche"). Disponibile sul sito <http://www.nik.gov.pl/plik/id.1862,vp.2203.pdf>.

<sup>69</sup> [http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_5\\_poszustwoz\\_19102007.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_poszustwoz_19102007.pdf).

<sup>70</sup> P. Majewski (2007), *Raport na temat korupcji w Polskim systemie ochrony zdrowia* ("Relazione sulla corruzione nel sistema sanitario polacco") [http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/mkpsoz\\_21062007.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/mkpsoz_21062007.pdf).

<sup>71</sup> Una relazione del 2004 della PricewaterhouseCoopers individua una serie di problemi relativi alla trasparenza dei negoziati sui prezzi dei farmaci rimborsabili. [http://www.pwc.pl/pl\\_PL/pl/publikacje/raport\\_ustawa\\_refundacyjna\\_po\\_publicacji\\_trzech\\_pierwszych\\_wykazow.pdf](http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/raport_ustawa_refundacyjna_po_publicacji_trzech_pierwszych_wykazow.pdf).

In particolare, occorre moltiplicare gli sforzi lungo le seguenti linee di azione:

- l'attuazione di una **strategia** coerente di lungo termine contro la corruzione, che razionalizzi le attività degli organi preposti alla lotta contro tale fenomeno (anche dando seguito alle conclusioni della Corte dei conti e dei revisori interni) oltre a indicare le azioni specifiche da compiere, le scadenze e le risorse per attuarle e i soggetti responsabili;
- il rafforzamento delle tutele contro i rischi di politicizzazione del **CBA**, grazie all'introduzione di una procedura più trasparente e imparziale per la nomina del suo direttore, di formazioni specifiche e di un monitoraggio dei metodi investigativi adoperati che garantisca il rispetto dei diritti umani; la conduzione di un'analisi dell'efficacia del CBA che si concentri sul numero delle richieste di rinvio a giudizio e sulla gravità dei casi per individuare gli ambiti in cui vi sono margini di miglioramento, come ad esempio il coordinamento e la cooperazione con gli organi di polizia, gli altri servizi speciali e la magistratura requirente;
- il potenziamento delle misure anticorruzione in una serie di settori come quello degli appalti pubblici - in particolare grazie a controlli preventivi e successivi (anche sui programmi finanziati dall'UE) efficaci ed uniformi, a livello sia centrale che locale -, della vigilanza sulle imprese pubbliche - in particolare grazie al miglioramento degli standard di trasparenza, professionalità e integrità - e della sanità - in particolare grazie all'attuazione di misure a tutto campo volte a scongiurare i rischi di corruzione nelle interazioni tra l'industria farmaceutica e il personale della sanità pubblica.