



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 3

ALLEGATO

sulla REPUBBLICA CECA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

REPUBBLICA CECA

1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. Dal 1999 il governo ha adottato una serie di strategie generali di lotta alla corruzione. Visti gli scarsi progressi compiuti nell'attuazione della strategia per il 2011-2012, la Commissione europea ha raccomandato di intensificare la lotta alla corruzione¹. Sebbene nel periodo in considerazione il governo abbia adottato misure non legislative, i passi avanti nella presentazione di progetti di legge al parlamento e nella loro adozione entro la fine del programma sono stati pochi². L'ultima strategia anticorruzione, adottata nel gennaio 2013, oltre a riproporre la maggioranza delle misure promesse dalla strategia precedente, copre un'ampia gamma di politiche, limitandosi tuttavia ad elencare delle azioni³. Le norme sull'immunità parlamentare sono state modificate a seguito della modifica della Costituzione nel maggio 2013.

In molti casi, il governo e le autorità locali hanno collaborato con la società civile per prevenire la corruzione e individuarne i rischi, ad esempio negli appalti pubblici. Istituzioni pubbliche, organismi di ricerca e ONG hanno raccolto una notevole quantità di dati sulla percezione e sull'esperienza del fenomeno della corruzione. Gli istituti di ricerca e le organizzazioni della società civile hanno creato una piattaforma anticorruzione per proporre modifiche legislative, offrire attività di formazione e condividere buone prassi.

Quadro giuridico. Benché il codice penale ceco sia ampiamente in linea con la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha formulato quattro raccomandazioni, specificando la necessità di modificare il codice penale in materia di traffico di influenze, in particolare per quanto concerne l'accettazione di un'offerta o di una promessa di un indebito vantaggio e i casi di supposta influenza. Alla fine di febbraio 2013 il ministero della Giustizia ha presentato al governo una proposta di modifica della disposizione sul traffico di influenze, ma la procedura di adozione si è bloccata⁴. Recentemente, la Repubblica ceca ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), dopo aver rettificato alcuni aspetti problematici sulle sanzioni applicabili alle persone giuridiche in caso di reato.

Quadro istituzionale. È stato istituito un comitato governativo per il coordinamento della lotta alla corruzione. Un'unità speciale della polizia ceca (UOKFK)⁵ indaga sulla corruzione e sui reati finanziari e gestisce un numero crescente di indagini su casi di corruzione⁶. La relazione 2011 di Transparency International sul sistema nazionale d'integrità conclude che nella Repubblica ceca le istituzioni più efficaci in materia di buon governo sono il difensore

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final.

² Tra questi progetti legislativi figurano leggi in materia di indipendenza della procura, conflitti d'interessi, libertà d'informazione, creazione di tribunali specializzati, regolamentazione delle attività di lobbismo, dipendenti pubblici, finanziamento dei partiti politici, ampliamento dei poteri della Corte dei conti, protezione degli informatori (*whistleblowers*) e riforma dell'immunità parlamentare. Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, pag. 29.

³ Risoluzione governativa n. 39 del 16 gennaio 2013 - http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf.

⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%291_CzechRepublic_EN.pdf.

⁵ <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>.

⁶ Il numero di incriminazioni nel triennio ha raggiunto il picco di 781 nel 2011, contro 697 nel 2010 e 688 nel 2009. <http://www.ceskapozice.cz/en/news/society/anti-corruption-police-see-charges-soar-2011>.

civico e la Corte dei conti⁷. Benché non disponga di poteri specifici in materia di corruzione, il difensore civico formula raccomandazioni e costituisce un modello di funzionamento imparziale e trasparente per la pubblica amministrazione⁸. Le raccomandazioni legislative del precedente difensore civico, dimessosi nel dicembre 2013, sono state ampiamente ignorate dal parlamento. Anche la Corte dei conti svolge un ruolo importante nelle politiche di lotta alla corruzione, richiamando ad esempio l'attenzione sulle carenze nelle procedure di appalto pubblico. Tuttavia, recenti misure legislative intese a rafforzarne le competenze in materia di corruzione, estendendole a livello comunale, non hanno ottenuto risultati.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo lo speciale Eurobarometro del 2013⁹, il 95% degli intervistati cechi ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante nella Repubblica ceca (contro una media UE del 76%). L'80% dei cittadini cechi considera la corruzione come la sfida più importante da affrontare nel paese¹⁰. In un'indagine nazionale del 2012, il 92% degli intervistati si è dichiarato insoddisfatto in merito alla situazione della corruzione nel paese, mentre solo l'1% si è detto soddisfatto¹¹.

Esperienza della corruzione. Secondo lo speciale Eurobarometro del 2013, il 28% degli intervistati ritiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%), e l'8% 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%)¹².

Il parere delle imprese. Nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese¹³, il 71% degli intervistati cechi (la percentuale più alta nell'UE) rileva che la corruzione è un ostacolo importante all'attività imprenditoriale; il clientelismo e il nepotismo sono indicati dal 69% degli intervistati come ostacoli all'attività imprenditoriale (anche in questo caso la percentuale più alta nell'UE). Dai sondaggi nazionali del 2011 emerge che il 12,7% degli imprenditori ha sperimentato la corruzione¹⁴, mentre il 44% ha segnalato di avere avuto l'opportunità di ottenere un vantaggio in cambio di una tangente¹⁵. Secondo il *Global Competitiveness Report* 2013-2014 del Forum economico mondiale, nella Repubblica ceca la corruzione è il fattore più problematico per l'attività imprenditoriale¹⁶. In quest'indagine mondiale sulla competitività, la Repubblica ceca è classificata al 46° posto su 152 paesi.

⁷ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_czech_republic.

⁸ Le relazioni del difensore civico sono disponibili all'indirizzo: <http://www.ochrance.cz/en/reports/>.

⁹ Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

¹⁰ Studio annuale condotto dal Centro di ricerca sull'opinione pubblica dell'Istituto di sociologia dell'Accademia delle scienze della Repubblica ceca, febbraio 2012; <http://cvvm.soc.cas.cz/politicke-ostatni/nalehavost-zabyvani-se-oblastmi-verejneho-zivota-unor-2012>. Un altro sondaggio nazionale del 2011 indica risultati analoghi: secondo l'84% della popolazione tra i 18 e i 65 anni, il livello di corruzione nella Repubblica ceca è elevato e il governo non ha alcun interesse reale a punire gli atti di corruzione. Sondaggio online di Ipsos, 13 giugno 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

¹¹ http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6865/f3/ps120709.pdf.

¹² Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013. Una valutazione analoga si riflette nei sondaggi nazionali: un decimo della popolazione ha sperimentato la corruzione nell'anno precedente e il 3% ammette di avere pagato una tangente. L'esperienza indiretta è più elevata: il 43% della popolazione ha sentito di casi di corruzione nel proprio vicinato. Sondaggio online di Ipsos, 13 giugno 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

¹³ Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

¹⁴ http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/podnikani-a-prace/kazdy-osmy-podnikatel-se-setkal-s-korupci_210789.html - Sondaggio Vodafone condotto nel 2011.

¹⁵ Clima di corruzione, sondaggio GfK, aprile 2010; il comunicato stampa è disponibile all'indirizzo:

http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100406_nejzkorumpovanejsi_jsou_politicke_strany.pdf.

¹⁶ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

Contesto

Settore privato. La Repubblica ceca ha recepito integralmente la decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato¹⁷. Nel 2013 il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha rilevato che l'attività di contrasto della corruzione all'estero può essere molto migliorata coinvolgendo gli attori chiave, compresi i rappresentanti del settore privato, e ha espresso preoccupazioni in merito alla loro scarsa consapevolezza del reato di corruzione all'estero¹⁸. Nella Repubblica ceca non si sono ancora registrati casi di incriminazione per corruzione all'estero. Sono in corso due indagini, una delle quali però è stata interrotta per l'assenza, al momento della commissione del reato, di norme sulla responsabilità delle persone giuridiche.

Immunità parlamentari. In passato le immunità parlamentari rappresentavano un grosso ostacolo per il successo nel perseguimento giudiziario della corruzione ad alto livello, ma ora sono state parzialmente eliminate¹⁹. Secondo la precedente formulazione della Costituzione della Repubblica ceca²⁰, i membri del parlamento godevano di un'immunità illimitata dai procedimenti penali, salvo revoca della stessa da parte della camera di appartenenza. In assenza di revoca, i parlamentari erano protetti dai procedimenti penali per tutta la vita²¹. Dopo diversi anni di discussioni in parlamento, una modifica alla Costituzione ha limitato l'immunità alla durata della carica. Ai sensi della disposizione modificata della Costituzione, il procedimento penale può essere avviato nel momento in cui il parlamentare decade dalla carica, anche se la camera di appartenenza non ha revocato l'immunità.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). La legislazione sul lavoro prevede una protezione generale dai licenziamenti arbitrari e dalla discriminazione dei dipendenti, ma non comprende norme specifiche sulla protezione di coloro che segnalano illeciti²². Il codice etico adottato dal governo nel 2012²³ contiene l'obbligo di denunciare gli atti di corruzione alla direzione o alle autorità di contrasto, ma non prevede la protezione di chi segnala gli illeciti. Nel 2013 il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha riferito che le autorità ceche avevano istituito un gruppo di lavoro per rafforzare la tutela degli informatori. Quest'ultimo gruppo ha proposto una serie di modifiche a quattro leggi nell'intento di garantire ulteriore protezione applicando principi di non discriminazione²⁴. Casi recenti di informatori che hanno denunciato pratiche illecite negli appalti pubblici presso i ministeri evidenziano la necessità pratica di tali garanzie aggiuntive.

¹⁷ COM(2011) 309 def., Bruxelles, 6 giugno 2011: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf; ZÁKON ze dne 27. října 2011 o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim; http://data.idnes.cz/soubory/pravo/A120305_VR_ZAKON_418_2011.PDF.

¹⁸ Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione. *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic* (Fase 3 Relazione sull'attuazione nella Repubblica ceca della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione) (2013) OCSE, pag. 46: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>.

¹⁹ Legge costituzionale n. 98/2013 Coll. che modifica la legge costituzionale n. 1/1993 Coll., Costituzione della Repubblica ceca modificata.

²⁰ Costituzione della Repubblica ceca, articolo 27 sub 4.

²¹ Codice di procedura penale della Repubblica ceca, articolo 11, sub 1, lettera c).

²² Legge n. 262/2006 Coll., Codice del lavoro.

²³ VLÁDA ČR *Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání* Vláda ČR. (2012) <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>.

²⁴ Le quattro analisi di impatto normativo presentate al governo suggeriscono modifiche legislative alla legge antidiscriminazione, al codice di procedura civile, alla legge sui soldati professionisti e alla legge sul servizio nelle forze armate. OCSE (2013) gruppo di lavoro sulla corruzione. *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic* (Fase 3 Relazione sull'attuazione nella Repubblica ceca della convenzione dell'OCSE contro la corruzione). OCSE, pag. 46. Disponibile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>.

Trasparenza delle attività di lobbismo. La normativa della Repubblica ceca non regola il lobbismo: non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi, né quello di segnalarne i contatti con i funzionari pubblici. Nella relazione annuale dei servizi di sicurezza cechi sono stati rilevati problemi pratici concernenti interessi statali²⁵.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Impiego dei fondi dell'UE

Alla Repubblica ceca sono stati assegnati 26,7 miliardi di EUR dai Fondi strutturali dell'UE per il periodo di programmazione 2007-2013. Nel 2011 la Commissione ha individuato alcune carenze sistemiche nel funzionamento del sistema ceco di gestione e controllo per l'attuazione di tutti i 14 programmi del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione (FESR/FC)²⁶. Queste carenze hanno indotto la Commissione, nel marzo 2012, a sospendere i pagamenti per tutti i programmi operativi e a pubblicare un piano d'azione relativo alle cinque principali aree di miglioramento: mancanza di indipendenza degli organismi di controllo delegati, funzionamento dell'autorità di audit, sistema nazionale di gestione delle irregolarità, verifiche della gestione (controlli di primo livello) e capacità amministrativa.

Numerosi funzionari di alto livello responsabili dell'uso di fondi dell'UE sono stati indagati per corruzione. Nel 2011 la Commissione europea ha sospeso i pagamenti nella regione nordoccidentale sulla base dei risultati degli audit e a seguito di accuse di corruzione nei confronti dell'ex responsabile dell'autorità di gestione, condannato a cinque anni di reclusione per corruzione²⁷. Nel 2012 la polizia ceca ha avviato un'indagine contro il governatore della Boemia centrale, accusato di corruzione. Sempre nel 2012 la Commissione ha sospeso i pagamenti alla Boemia centrale.

La Repubblica ceca è riuscita a soddisfare la maggior parte delle condizioni del piano d'azione della Commissione e nell'ottobre 2012 sono ripresi i pagamenti a favore di quasi tutti i programmi operativi. Per quanto concerne il programma operativo regionale per il nord-ovest, nel 2012 è stata introdotta una serie di misure correttive, comprese rettifiche finanziarie pari all'incirca al 22% della spesa complessiva. Inoltre, nel marzo 2013 sono stati bloccati, totalmente o parzialmente, i pagamenti relativi ad altri sei programmi operativi, mentre è in corso di discussione la possibilità di ulteriori rettifiche finanziarie. Per alcuni programmi, i pagamenti sono stati ripresi. Le cause delle irregolarità nell'attuazione dei fondi dell'UE comprendono carenze nella pubblica amministrazione e nella legislazione in materia di conflitti d'interessi, la mancanza di trasparenza della proprietà delle imprese partecipanti e l'elusione della normativa sugli appalti pubblici²⁸.

²⁵ Per il 2012 e il 2013, cfr. il capitolo 2.1 sulla protezione degli interessi economici rilevanti./ Ochrana významných ekonomických zájmů. <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zprava-2012.html#3>.

²⁶ Cfr. ad esempio: documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2012 e del programma di stabilità della Repubblica ceca), 30.5.2012 SWD(2012)303 final; pag. 22.

²⁷ Tra gli indagati figuravano due precedenti direttori dei programmi operativi regionali per il nord-ovest, uno dei quali è stato condannato in appello a 5 anni di reclusione il 17 gennaio 2013. In un altro caso, un funzionario eletto e altri indiziati sono stati indagati per abuso di potere e lesione degli interessi dell'UE, reati soggetti a una pena massima di 12 anni di reclusione.

²⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013)353 final, pag. 30.

Data la casistica delle irregolarità che in molte occasioni hanno determinato la sospensione dei pagamenti, la mancanza di un meccanismo di controllo indipendente è una lacuna importante nell'attuazione dei fondi dell'UE. Le autorità ceche hanno messo in atto misure efficaci per garantire l'indipendenza degli organismi competenti per l'attuazione dei fondi dell'UE e per affrontare gli aspetti concordati nel piano d'azione.

L'autorità nazionale di coordinamento responsabile dell'attuazione dei fondi dell'UE è istituita presso il ministero dello Sviluppo regionale, che ha formulato una strategia per combattere la frode e la corruzione nell'attuazione dei fondi ESI nel 2014–2020. Inoltre, a livello nazionale è stata preparata la strategia governativa per la lotta alla corruzione 2013–2014 e si stanno completando i programmi anticorruzione dipartimentali.

Integrità nella pubblica amministrazione

Durante il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, la Commissione ha segnalato che la corruzione e la scarsa efficienza operativa nella pubblica amministrazione sono percepite come problemi rilevanti, a causa della vulnerabilità della funzione pubblica ceca all'influenza politica e delle carenze nelle norme che la regolamentano²⁹. Inoltre, l'alto tasso di fluttuazione nella pubblica amministrazione, dovuto ai frequenti cambi di governo e alla mancanza di garanzie in merito a nomine e revoche, fa aumentare il rischio di corruzione³⁰.

Malgrado cinque tentativi, dal 2002, di introdurre nuove leggi, non esiste una legislazione specifica sul pubblico impiego. Sono entrate in vigore alcune disposizioni del progetto di legge del 2002, ad esempio in materia di formazione, ma la sua piena attuazione è stata rinviata di oltre dieci anni. La proposta più recente di legge sui dipendenti pubblici, presentata all'inizio del 2013, non affronta in maniera adeguata le preoccupazioni concernenti le garanzie di indipendenza e stabilità dei funzionari statali e un sistema di carriera efficiente³¹. Nel giugno 2013 il precedente governo ha approvato l'inserimento di numerose disposizioni nel progetto di legge, intese ad esempio a istituire la figura di un sottosegretario di Stato responsabile delle risorse umane presso ogni ministero. Il progetto di legge tuttavia è ancora in attesa di adozione in parlamento, a causa della crisi di governo sorta nel giugno 2013, che si è conclusa con lo scioglimento della camera dei deputati nell'agosto 2013. Dopo le elezioni anticipate dell'ottobre 2013, i partiti politici che formano il nuovo governo di coalizione hanno abbandonato la legge sui dipendenti pubblici del 2013 e hanno deciso di regolamentare lo status giuridico dei funzionari statali modificando la legge sui dipendenti pubblici del 2002, precedentemente approvata ma in larga misura non ancora in vigore. La loro proposta di modifica presentata nel dicembre 2013 è ancora in sospenso alla camera dei deputati, unitamente alla proposta di modifica concorrente approvata dal governo provvisorio.

Il GRECO ha segnalato che non sono previste misure specifiche per regolamentare la mobilità dei dipendenti dal settore pubblico a quello privato³². I servizi di sicurezza cechi hanno

²⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013)353 final, pag. 8, pagg. 29-30.

³⁰ Relazione 2013 dei servizi di sicurezza cechi; cfr. capitolo 3.2 sulla criminalità organizzata/Organizovaný zločin <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zpráva-2012.html#3>.

³¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013)353 final, pag. 30.

³² Cfr. la relazione del GRECO, segnatamente le raccomandazioni vi-vii., *Second Round Evaluation Report on the Czech Republic* (Relazione sul secondo ciclo di valutazione sulla Repubblica ceca), adottata dal GRECO alla sua 28ª riunione

segnalato casi di funzionari che hanno partecipato all'assegnazione di aiuti di Stato a favore delle energie rinnovabili che in seguito hanno investito nello stesso settore³³. La stessa autorità aveva rilevato nell'anno precedente che le disfunzioni più significative delle istituzioni dell'amministrazione statale e dei governi locali riguardano forme di corruzione, facendo riferimento a legami clientelari instaurati per ottenere il vantaggio desiderato³⁴.

La legge sui conflitti d'interessi adottata nel 2006 riguarda la dichiarazione di interessi e della situazione patrimoniale, nonché le norme sui conflitti d'interessi dei funzionari di alto livello eletti e nominati³⁵. Non si applica ai dipendenti pubblici in generale, per i quali i conflitti d'interessi sarebbero regolamentati dalla legge sui dipendenti pubblici non ancora in vigore³⁶. I funzionari pubblici che rientrano in una delle categorie definite dalla legge sono tenuti a presentare dichiarazioni annuali delle passività finanziarie e dei cambiamenti relativi a proprietà immobiliari, beni di lusso, titoli, partecipazioni azionarie in società e doni costosi ricevuti nell'esercizio delle loro funzioni. Le dichiarazioni sono archiviate e disponibili presso l'autorità pertinente. Non è prevista una procedura di verifica, ma un certo numero di dichiarazioni non corrette ha destato preoccupazione nell'opinione pubblica. L'inosservanza delle norme sulla dichiarazione patrimoniale costituisce un illecito amministrativo. Non sono disponibili dati statistici completi sulle decisioni. Secondo i risultati della ricerca, le autorità amministrative non impongono sanzioni dissuasive. La pena pecuniaria più severa per la violazione delle norme sulla dichiarazione patrimoniale corrisponde all'equivalente di 150 EUR³⁷.

Appalti pubblici

I contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentano il 26% del PIL della Repubblica ceca. Il valore delle gare d'appalto pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 17% nel 2007 e del 21,5% nel 2010³⁸.

Le informazioni sulle gare d'appalto sono centralizzate nella gazzetta degli appalti pubblici e disponibili online³⁹. L'organo di vigilanza delle gare d'appalto pubbliche è l'Ufficio per la tutela della concorrenza (UOHS). Nel 2012 tale organo ha riferito che le irregolarità più comuni individuate riguardavano condizioni discriminatorie e non trasparenti per gli offerenti⁴⁰.

Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, il 77% degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa negli appalti pubblici a livello nazionale e il 67% nelle gare gestite da autorità locali⁴¹. In particolare, gli intervistati cechi affermano che sono diffuse le seguenti pratiche illegali: capitolati d'onere su misura per imprese specifiche (73%), abuso di procedure

plenaria (Strasburgo, 9-12 maggio 2006); e addendum alla relazione di conformità sulla Repubblica ceca, adottato dal GRECO alla sua 47ª riunione plenaria (Strasburgo, 7-11 giugno 2010).

³³ <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zpráva-2011.html>; cfr. il capitolo 2.1 sulla protezione di importanti interessi economici / Ochrana významných ekonomických zájmů.

³⁴ <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zpráva-2010.html>; cfr. il capitolo 1.6 sulla criminalità organizzata.

³⁵ Legge n. 159/2006 Coll., sul conflitto d'interessi; per l'ambito di applicazione personale cfr. articolo 2.

³⁶ Di conseguenza, il GRECO ha riscontrato che le norme vigenti sul conflitto d'interessi erano insufficienti. *Addendum to the Compliance Report on the Czech Republic to the Second Round Evaluation* (Addendum alla relazione di conformità sulla Repubblica ceca, secondo ciclo di valutazione); adottato dal GRECO alla sua 47ª riunione plenaria (Strasburgo, 7-11 giugno 2010).

³⁷ OŽIVENÍ Monitoring střetu zájmů Oživení. (2012) <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring/sz>.

³⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

³⁹ Ministero dello Sviluppo regionale (2012) *Věstník veřejných zakázek* Ministero dello Sviluppo regionale.

⁴⁰ ÚOHS *Výroční zpráva 2011*

http://www.uohs.cz/download/VZ_veřejnost/vyrocní_zpráva_UOHS_2011_PRINT.pdf.

⁴¹ Flash Eurobarometro n. 374.

negoziate (47%), conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (60%), offerte collusive (62%), criteri di selezione o valutazione poco chiari (53%), coinvolgimento di offerenti nella preparazione del capitolato d'onori (47%), abuso di motivi di emergenza per evitare procedure concorrenziali (54%) e modifiche ai termini del contratto dopo la sua conclusione (51%)⁴². In un sondaggio del 2010 condotto dall'associazione delle piccole e medie imprese e degli artigiani, quasi un intervistato su tre afferma che il pagamento di una commissione o di una tangente è necessario per ottenere un contratto pubblico⁴³.

In base ai risultati di un progetto di ricerca, l'80% degli appalti aggiudicati da ministeri tra il 2006 e il 2010 è stato assegnato senza procedura pubblica o senza gara⁴⁴. In totale, il 67% degli acquisti è avvenuto al di fuori del sistema di informazione sugli appalti pubblici (PPIS) e nel 14% dei casi si è trattato di contratti con lo stesso numero di partecipanti e di vincitori (per lo più uno)⁴⁵.

Nelle loro relazioni annuali, i servizi di sicurezza ceca hanno sempre espresso preoccupazioni in merito agli appalti pubblici, rilevando la presenza di influenze indebite e conflitti d'interessi in settori quali energia, infrastrutture ferroviarie, silvicoltura e servizi postali. Le infrastrutture ferroviarie e la silvicoltura appaiono regolarmente come settori particolarmente esposti al rischio⁴⁶. Tra le pratiche evidenziate figurano l'influenza indebita sul capitolato d'onori, criteri di selezione soggettivi e poco chiari e la turbativa d'asta. I servizi hanno individuato negoziati irregolari e non trasparenti, che spesso comprendono elementi quali la collaborazione tra amministrazione aggiudicatrice e offerente, l'aggiudicazione di appalti pubblici senza una procedura di gara concorrenziale, la modifica di termini e condizioni a beneficio di candidati pre-selezionati, la sopravvalutazione del contratto, l'influenza sui membri della commissione di valutazione o l'aggiudicazione di contratti per servizi inutili⁴⁷. I servizi hanno ripetutamente rilevato che le pratiche di corruzione negli appalti pubblici si basano su strutture clientelari informali che potrebbero minare le attività delle autorità pubbliche⁴⁸. Una gara per l'introduzione di un sistema di pagamento elettronico per il trasporto pubblico a Praga ha messo in evidenza fattori di rischio negli appalti pubblici, quali carenze nella stesura della documentazione di gara e conflitti d'interessi concernenti funzionari pubblici⁴⁹.

La Repubblica ceca ha compiuto notevoli progressi nell'istituzione di un quadro giuridico moderno in materia di appalti pubblici. Nel 2012 la legge sugli appalti pubblici, sostanzialmente modificata, ha introdotto maggiore trasparenza e ulteriori salvaguardie mediante norme più severe per la pubblicazione delle gare e dei contratti pubblici nell'intento

⁴² Questi indicatori, pur non presentando necessariamente connessioni dirette con episodi di corruzione, illustrano fattori di rischio che aumentano le vulnerabilità alla corruzione nelle procedure di appalto pubblico.

⁴³ http://www.amsz.cz/uploads/soubory/pruzkum4_web_final.pdf. "Ritiene possibile aggiudicarsi un appalto pubblico nella Repubblica ceca senza pagare commissioni o tangenti?" Il 29,4% degli intervistati ha risposto "assolutamente NO", il 29,9% degli intervistati "probabilmente NO", mentre il 7,1% degli intervistati ha risposto "assolutamente SI" e il 23,3% "probabilmente SI".

⁴⁴ Per la presentazione dei risultati del progetto, cfr. <http://www.zindex.cz/data/110126-ZINDEX-MEDIA.pdf>.

⁴⁵ Comunicato stampa del gennaio 2011, cfr. http://www.zindex.cz/data/2011-01-25-TZ_projektu_zIndex.doc.

⁴⁶ <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocn-zprava-2010.html> Cfr. capitolo 1.2.

⁴⁷ <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocn-zprava-2010.html> Cfr. capitolo 1.2.

⁴⁸ Cfr. il capitolo 3.2 sulla criminalità organizzata della relazione 2013 / Organizovaný zločin relazione BIS; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocn-zprava-2012.html#3>; cfr. capitolo 2.2 sulla criminalità organizzata della relazione 2012./ Organizovaný zločin. <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocn-zprava-2011.html>.

⁴⁹ http://zaostrenonakorupci.cz/wp-content/uploads/Podkladova_studie_Opencard.pdf - cfr. l'analisi del *Respect Institute*; originale in ceco, che si riferisce tra l'altro all'audit effettuato da *Ernst and Young*: http://korupce.praha-mesto.cz/files/=55/MHMP_zaverecna+zprava_FINAL.pdf. Il contratto sovrastimato avrebbe frodato il bilancio pubblico di Praga per circa 3 milioni di EUR.

di mitigare i rischi connessi alla corruzione⁵⁰. Inoltre, ha istituito la nuova categoria dell'"appalto pubblico significativo", che dev'essere approvato dal governo o dal consiglio comunale, e ha introdotto il requisito di almeno due offerenti. Ciononostante, pur notando qualche progresso a livello locale, dove in precedenza la capacità amministrativa era insufficiente per gestire gli appalti pubblici, la Commissione ha anche rilevato la necessità di fornire ulteriore assistenza nello sviluppo della capacità amministrativa. Permangono delle difficoltà nell'attuazione della legge, segnatamente a causa di orientamenti insufficienti forniti dall'UOHS⁵¹. Il rafforzamento della capacità amministrativa e una guida migliore consentirebbero di accelerare e agevolare la procedura di appalto pubblico a livello locale.

La legge del 2012 sugli appalti pubblici consente ancora in certa misura la stipulazione di contratti pubblici con società con azionisti anonimi, senza offrire nel contempo garanzie sufficientemente solide nei confronti dei conflitti d'interessi, poiché l'effettivo proprietario della società può restare occulto⁵². La legge del 2013 che disciplina i titoli anonimi avrebbe dovuto affrontare questa mancanza di trasparenza. Tuttavia, il nuovo codice civile in vigore dal 2014 introduce una nuova forma di proprietà con una trasparenza limitata, che rende difficoltoso stabilire la proprietà dei proventi dei beni, comprese le azioni. Le disposizioni della legge del 2012 sugli appalti pubblici intese ad aumentare la trasparenza sono state eliminate con una modifica adottata nel 2013⁵³. Queste iniziative sembrano contrarie alle modifiche proposte per le partecipazioni anonime⁵⁴.

Finanziamento dei partiti politici

Nella Repubblica ceca, la principale fonte di finanziamento dei partiti politici è lo Stato. Le sovvenzioni statali possono costituire fino all'85% del bilancio di un partito⁵⁵. I partiti politici che ricevono più di una determinata percentuale di voti o detengono almeno un seggio in parlamento hanno diritto a sovvenzioni statali, calcolate in base alla percentuale di voti ricevuti e al numero di candidati eletti alle elezioni politiche (nazionali o europee) e amministrative. I partiti politici possono anche essere finanziati con quote associative e donazioni⁵⁶. Le donazioni di privati sono soggette a determinate restrizioni. Un partito politico non può "accettare benefici gratuiti e doni" da entità statali, organizzazioni finanziate dallo Stato, comuni (salvo per la locazione di locali commerciali), imprese statali e altre persone giuridiche nelle quali lo Stato, un'impresa statale o un comune detenga una partecipazione superiore al 10%, ivi comprese le persone giuridiche a gestione statale e soggette alla vigilanza dello Stato, enti di beneficenza, altre persone giuridiche definite da

⁵⁰ Legge 55/2012 che modifica la legge sugli appalti pubblici 137/2006; <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Novy-zakon-c-55-2012-Sb-kterym-se-meni-zakon-o>.

⁵¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013)353 final, pagg. 29-30.

⁵² Transparency International: *Corruption risks in the Visegrad Countries – Visegrad Integrity System Study* (Rischi di corruzione nei paesi Visegrad - Studio sui sistemi di integrità di Visegrad), pag. 18.; http://www.transparency.cz/doc/aktuality/corruption_risks_in_visegrad_countries_full_report.pdf.

⁵³ <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9BQAAS3P>

⁵⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013)353 final, pagg. 30-31.

⁵⁵ GRECO (2011) *Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of party funding (Theme II)* (Relazione di valutazione sulla trasparenza del finanziamento ai partiti nella Repubblica ceca (tema II)) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) pag. 15.

⁵⁶ Legge n. 424/1991 Coll., sull'associazione in partiti e movimenti politici.

regolamenti speciali, persone giuridiche straniere (tranne partiti politici e fondazioni straniere) e persone fisiche straniere prive della residenza permanente nella Repubblica ceca⁵⁷.

I rendiconti finanziari dei partiti politici sono soggetti all'audit di un revisore esterno e devono essere presentati in copia a un ufficio parlamentare che li mette a disposizione del pubblico presso la propria sede, ma non online. Alcuni parlamentari pubblicano volontariamente informazioni sui finanziamenti da fonti private sul sito Internet del loro partito.

Buona prassi: pubblicazione volontaria di dati finanziari di parlamentari

I parlamentari non sono soggetti alla legge sul libero accesso alle informazioni, ma un partito ha scelto di applicarla ai propri membri. Il codice deontologico del partito impone ai parlamentari di fornire al pubblico informazioni complete in merito all'adempimento del loro mandato, con l'eccezione delle informazioni riservate specificate dalla legge.

Ciononostante, secondo il GRECO le procedure di finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali non sono abbastanza trasparenti. Nel 2011 il GRECO ha selezionato nove aree critiche⁵⁸, tra cui gli obblighi di rendiconto insufficienti per le spese elettorali dei partiti politici, l'assenza di un requisito di trasparenza per le campagne private di singoli candidati (con l'eccezione dei candidati alla carica presidenziale, che hanno l'obbligo di pubblicare i bilanci)⁵⁹ e l'assenza del requisito di pubblicare online i rendiconti finanziari dei partiti politici. La mancanza di un'adeguata accessibilità alle relazioni dei partiti è un ostacolo rilevante alla trasparenza: pur elogiando la quantità di informazioni che i partiti sono obbligati a registrare in merito alle donazioni percepite, oltre alla soglia minima molto bassa per le dichiarazioni, il GRECO ha rilevato che in pratica i documenti sono poco accessibili, poiché ne viene conservata un'unica copia in archivio. Ancora più rilevanti sono le preoccupazioni espresse in merito all'autorità di vigilanza, poiché i controlli esterni vengono effettuati dagli stessi parlamentari, segnatamente attraverso la commissione di vigilanza della camera dei deputati, competente per la verifica dell'impiego delle risorse finanziarie dello Stato⁶⁰. Il meccanismo di vigilanza ceco sul finanziamento dei partiti è solo di natura formale e si limita a controllare se le dichiarazioni sono state presentate a tempo debito e conformemente ai criteri stabiliti dalla legge. Non si tratta di un meccanismo di controllo effettivo e indipendente.

Nel gennaio 2013 il governo ha respinto un progetto di legge che presentava le potenzialità per adempiere alle raccomandazioni del GRECO ai fini di una maggiore trasparenza del finanziamento dei partiti. Attualmente sembra che manchi un accordo sulla scelta del modello di controllo del finanziamento dei partiti politici. Sono state considerate due proposte alternative: l'istituzione di una nuova autorità di vigilanza indipendente e l'ampliamento dei poteri della Corte dei conti⁶¹. Nessuna delle due proposte ha ottenuto un sostegno sufficiente per essere portata avanti. Il precedente governo intendeva modificare le leggi sui

⁵⁷ Legge n. 424/1991 Coll., sull'associazione in partiti e movimenti politici.

⁵⁸ Cfr. la relazione del GRECO, *Third evaluation round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of party funding (Theme II)* (Terzo ciclo di valutazione, relazione di valutazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti nella Repubblica ceca (tema II)).

⁵⁹ Legge n. 275/2012 Coll., sull'elezione del Presidente della Repubblica e sulle modifiche a determinati atti (legge sull'elezione del Presidente della Repubblica).

⁶⁰ Cfr. la relazione del GRECO, *Third evaluation round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of party funding (Theme II)* (Terzo ciclo di valutazione, relazione di valutazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti nella Repubblica ceca) (tema II), pag 11, pag. 20.

⁶¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 e del programma di convergenza della Repubblica ceca), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013)353 final, pag. 29.

partiti politici e sul codice elettorale; tuttavia, considerate le elezioni dell'ottobre 2013, qualsiasi progetto di legge dovrebbe essere ripresentato al nuovo parlamento per l'adozione.

Perseguimento giudiziario della corruzione

Secondo uno studio condotto da Transparency International per il governo ceco, il perseguimento della corruzione è essenzialmente coerente nei vari tribunali. Lo studio ha rilevato che la maggior parte dei casi oggetto di azione penale riguardano la piccola corruzione, mentre il perseguimento giudiziario della corruzione su vasta scala è relativamente raro⁶². Quasi tutti i procedimenti si riferiscono a casi di corruzione di funzionari pubblici. Il perseguimento di casi di corruzione nel settore privato è molto raro (solo otto casi nel periodo 2010-2012)⁶³.

La supervisione delle indagini relative a importanti casi di corruzione è per lo più di competenza dei dipartimenti per le forme gravi di criminalità economico-finanziaria, istituiti presso l'ufficio dell'alto procuratore a Praga e Olomouc e presso l'ufficio del procuratore supremo. La procura inoltre ha designato pubblici ministeri specializzati per la gestione dei casi di corruzione. La supervisione dell'ufficio dell'alto procuratore in tutti i casi è di competenza dell'ufficio del procuratore supremo.

Il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha espresso le sue preoccupazioni in merito al fatto che possibili pressioni politiche sulle decisioni della procura possano indirettamente influenzare indagini e procedimenti penali⁶⁴. Ai sensi della legge, le decisioni di revoca del capo dell'ufficio del procuratore supremo non devono recare motivazioni⁶⁵. Il governo ha facoltà di revocare dalla carica il procuratore supremo su proposta del ministro della Giustizia. Le istruzioni del procuratore supremo in materia di procedure e amministrazione degli uffici della procura sono vincolanti⁶⁶.

Il governo ha sostituito il procuratore supremo nel gennaio 2011. Su proposta del nuovo procuratore supremo, il ministro della Giustizia ha nominato un nuovo alto procuratore della città di Praga nel luglio 2012. Il suo predecessore era stato rimosso dall'incarico per cattiva amministrazione e condotta non professionale, e la sua mozione era stata respinta dalla Corte suprema amministrativa⁶⁷. È convinzione comune che queste due nomine segnino un passo importante nella lotta attiva contro la corruzione nella Repubblica ceca. Dopo queste nomine, la procura ha avviato numerosi procedimenti importanti ai vertici della politica e della pubblica amministrazione.

Nell'ottobre 2012 il governo ha annunciato il raggiungimento di un accordo per la riorganizzazione della procura, poi approvato formalmente nel maggio 2013. L'organizzazione della procura dovrebbe risultare semplificata, poiché l'attuale struttura su quattro livelli dovrebbe essere sostituita da tre livelli (uffici distrettuali – uffici regionali – ufficio del procuratore supremo). L'introduzione di un nuovo ufficio per i procedimenti relativi ai casi di corruzione presso l'ufficio del procuratore supremo consente di centralizzare

⁶² Transparency International: *Analyzy soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 a 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů* (2013) <http://www.transparency.cz/analyza-soudnich-rozhodnuti-vydanych-letech-2010-2012-vecech/>, pag. 171.

⁶³ Ibid., pag. 172.

⁶⁴ Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione. *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic* (Relazione della terza fase sull'attuazione nella Repubblica ceca della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione) (2013), pag. 30. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

⁶⁵ http://www.euro-justice.com/member_states/czech_republic/country_report/1713/; legge sull'ufficio della procura, 283/1993 Coll., punto 9.

⁶⁶ Legge sull'ufficio della procura, 283/1993 Coll., ss. 10(5) e 12.

⁶⁷ Decisione della Corte suprema amministrativa del 12 giugno 2012 n. I As 51/2012-242.

le azioni contro la corruzione, attualmente gestite dai singoli uffici, per renderle più efficaci. Tuttavia, questa proposta legislativa è stata ritirata.

3. EVOLUZIONE FUTURA

Nell'ultimo decennio, la Repubblica ceca ha sviluppato un quadro strategico per la lotta alla corruzione. Le istituzioni dell'UE che vigilano sull'uso del sostegno finanziario europeo e altri organismi hanno rilevato problemi persistenti relativi all'uso improprio di fondi pubblici, agli appalti pubblici e ad altre interazioni tra imprese e settore pubblico. Finora i tentativi di introdurre una legislazione sui dipendenti pubblici non si sono concretizzati. Dai sondaggi sulla percezione della corruzione emerge la convinzione diffusa che questo fenomeno rappresenti un ostacolo importante all'attività imprenditoriale.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- introdurre una legislazione sui **dipendenti pubblici** che affronti le tematiche dei conflitti d'interessi, dell'assunzione basata sul merito e delle garanzie contro i licenziamenti arbitrari. Rafforzare la stabilità della pubblica amministrazione e le salvaguardie contro le ingerenze politiche. Introdurre programmi di integrità nella pubblica amministrazione incentrati su misure preventive.
- Aumentare le capacità, la specializzazione e la formazione per l'individuazione e l'eliminazione di conflitti d'interessi nell'ambito degli **appalti pubblici** a tutti i livelli. Garantire l'attuazione efficace della legge sugli appalti pubblici. Promuovere la trasparenza della proprietà delle imprese partecipanti a gare d'appalto pubbliche. Introdurre un meccanismo di verifica ex ante per prevenire i conflitti d'interessi e le pratiche corruttive in relazione ai programmi dei Fondi strutturali e d'investimento europei. Rafforzare l'indipendenza di tutti gli organi competenti per l'attuazione dei fondi dell'UE.
- Dichiarare nel dettaglio la **spesa per i partiti e le campagne elettorali** nei rendiconti finanziari annuali. Garantire che i rendiconti finanziari dei partiti politici siano facilmente accessibili al pubblico e istituire un meccanismo di supervisione efficace e imparziale del finanziamento dei partiti politici.
- Rafforzare la capacità delle **procure di gestire i casi di corruzione in maniera indipendente**, rivedendo i criteri per la nomina dei pubblici ministeri e perseguendo le riforme concernenti le istruzioni dell'esecutivo nei singoli casi.