



Consiglio
dell'Unione europea

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

**6113/14
ADD 8**

**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 8
Oggetto:	ALLEGATO sulla GRECIA Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 8.

All.: COM(2014) 38 final Annex 8



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 8

ALLEGATO

sulla GRECIA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

GRECIA

1. INTRODUZIONE — ASPETTI PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Impostazione strategica. Alla fine del 2012, la task force della Commissione europea e le autorità greche hanno concordato una tabella di marcia per la lotta alla corruzione da utilizzare come base per una strategia nazionale globale¹. Sulla base di tale tabella di marcia, all'inizio del 2013 le autorità greche hanno adottato una strategia nazionale di lotta alla corruzione comprendente anche un piano d'azione², colmando così una lacuna di lunga data e segnando un importante passo avanti nel rispondere alle sfide incontrate dal paese in quest'ambito e alla necessità di un adeguato coordinamento delle politiche in materia. È stato inoltre nominato un coordinatore nazionale anticorruzione con il compito di sovrintendere all'attuazione del piano d'azione³.

Quadro giuridico. La legislazione penale greca copre tutte le forme di corruzione e tutti i reati di traffico di influenze previsti dagli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione. Le disposizioni penali riguardanti i reati di corruzione si applicano a tutti i titolari di cariche elettive e non, e a qualsiasi altro pubblico ufficiale. Tuttavia, come indicato dal gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), questo quadro giuridico è troppo complesso e frammentario, suddiviso com'è tra codice penale, altre leggi interne e le varie leggi di ratifica degli strumenti internazionali - frammentarietà che non può che incidere negativamente sull'attuazione. Inoltre, la legislazione che attribuisce carattere penale ai reati legati alla corruzione appare poco coerente, in particolare le disposizioni sulla corruzione attiva e passiva e il traffico di influenze⁴. L'OCSE, dal canto suo, ha invitato la Grecia a migliorare ulteriormente le norme sulla corruzione all'estero e sulla responsabilità delle persone giuridiche⁵. La frammentarietà della maggior parte delle misure anticorruzione, sia legislative che di altro tipo, adottate finora evidenzia la necessità di un approccio più coerente. Nell'agosto 2013 il GRECO ha pubblicato il secondo rapporto intermedio di conformità, giungendo alla conclusione che, a tre anni dalla formulazione, soltanto una delle sue 27 raccomandazioni sulle incriminazioni e sul finanziamento dei partiti risulta essere stata attuata in modo soddisfacente⁶. Il governo ha predisposto un disegno di legge inteso a rimediare alle attuali carenze e a garantire la razionalizzazione delle disposizioni penali in vigore⁷. Nel frattempo, per affrontare i problemi più immediati, nella primavera del 2013 sono stati adottati alcuni emendamenti al codice penale che inaspriscono le sanzioni applicabili ai reati di corruzione attiva e passiva e di corruzione di magistrato⁸.

Quadro istituzionale. Anche il quadro istituzionale anticorruzione presenta un alto grado di complessità: esso comprende un Ispettore generale della pubblica amministrazione⁹, organi o unità ispettive specializzate all'interno dei dipartimenti di vari enti e ministeri, l'ufficio del

1 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

2 Piano d'azione nazionale contro la corruzione:

http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

3 Per informazioni più precise si veda il capitolo "Temi in primo piano", sezione "Impostazione strategica globale della lotta contro la corruzione".

4 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

5 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>.

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

7 L'intenzione è quella di inserire nel codice penale tutti i reati di corruzione.

8 Legge n. 4139 del 2013.

9 Il suo compito è quello di controllare e coordinare l'operato della pubblica amministrazione e degli organismi / unità di ispezione.

Commissario generale dello Stato¹⁰, l'unità per i reati finanziari ed economici (SDOE), gli uffici della procura specializzati nella corruzione recentemente istituiti ad Atene e a Salonicco, la procura per i reati finanziari ed economici, l'autorità indipendente per la lotta al riciclaggio del denaro, l'unità Affari interni della polizia greca, la Corte dei conti e il difensore civico. L'insufficiente collaborazione esistente tra i diversi enti ha fatto temere che questo quadro non consentisse di rispondere efficacemente alle sfide poste dalla corruzione. In risposta a queste preoccupazioni, a metà del 2013 è stato nominato un coordinatore nazionale anticorruzione¹¹.

Applicazione della legge e magistratura. Negli ultimi tempi la magistratura ha adottato provvedimenti per migliorare le sue prestazioni nella lotta alla corruzione. Alcuni casi di alto livello verificatisi recentemente mostrano una tendenza, da parte dei tribunali, a gestire la corruzione in modo più efficace e ad emettere sentenze severe. Oltre alla procura generale, la Grecia ha creato due procure specializzate per la lotta alla corruzione, una responsabile per i reati economici e l'altra competente per i reati di corruzione, istituite rispettivamente nel 1997¹² e nel 2011¹³. Nella prima metà del 2013 è stata introdotta un'ulteriore specializzazione all'interno della procura anticorruzione con la creazione di uffici specializzati aggiuntivi del pubblico ministero contro la corruzione con compiti di supervisione e coordinamento delle indagini sulla corruzione. Due uffici specializzati di questo tipo sono stati creati ad Atene e a Salonicco, le giurisdizioni con il numero più elevato di casi di corruzione complessi¹⁴.

Sondaggi d'opinione

Percezione dei cittadini. In base ai risultati di un sondaggio sulla corruzione pubblicato in uno speciale numero di Eurobarometro del 2013¹⁵, il 99% dei partecipanti ritiene che la corruzione sia un problema diffuso nel paese (contro una media UE del 76%), il 63% è dell'avviso che essa incida sulla propria vita quotidiana (media UE: 26%) e l'80% pensa che in Grecia il favoritismo e la corruzione ostacolino la concorrenza tra imprese (media UE: 69%). Il 95% ritiene che vi sia corruzione a livello regionale e locale (media UE: 77%), e il 93% che corruzione e raccomandazioni siano spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (media UE: 73%). Nella maggior parte dei casi, si tratta delle percentuali più elevate di tutta l'UE.

Esperienza diretta della corruzione. Il 7% dei greci che hanno partecipato al sondaggio di Eurobarometro del 2013 ha ammesso di aver ricevuto negli ultimi 12 mesi richieste esplicite o implicite di tangenti per l'erogazione di determinati servizi (contro una media UE del 4%).

Percezione delle imprese. In base a un sondaggio di Eurobarometro presso le imprese¹⁶, l'89% delle imprese greche (media UE: 73%) e l'80% dei partecipanti a livello generale (media UE: 69%)¹⁷ ritengono che in Grecia la concorrenza tra imprese sia ostacolata da favoritismo e corruzione. Il 92% delle aziende ritiene che corruzione e raccomandazioni siano spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69%). Il 66% delle persone che svolgono attività imprenditoriali (media UE: 43%) ritiene che la corruzione sia un problema per la loro impresa quando svolge attività in Grecia e il 67% che clientelismo e nepotismo costituiscano un ostacolo (contro una media UE del 41%).

10 Autorità indipendente competente per la supervisione di tutti gli organismi statali di ispezione finanziaria e dell'ispettore generale della pubblica amministrazione nei casi relativi al recupero di beni in seguito a omessa o inesatta dichiarazione patrimoniale da parte di pubblici funzionari.

11 Si veda anche il capitolo "Temi in primo piano", sezione "Impostazione strategica globale della lotta contro la corruzione".

12 Articolo 17, lettera a), della legge n. 2523 del 1997.

13 Legge n. 4022 del 2011.

14 Legge n. 4139 del 2013.

15 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

16 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

17 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

Temi di fondo

Contesto economico. Si stima che nel 2011 la cosiddetta "piccola corruzione" sia costata alla Grecia 554 milioni di EUR¹⁸. Nello stesso anno, l'ispettore generale della pubblica amministrazione ha rilevato che la corruzione è diffusa negli enti locali, nella pianificazione ambientale e nell'urbanistica, nei trasporti, nelle opere pubbliche e nei servizi sanitari¹⁹. L'adozione di politiche efficaci di lotta alla corruzione, la riforma della giustizia e dell'amministrazione pubblica, compresi gli appalti pubblici, e l'attuazione di una strategia antifrode per i progetti cofinanziati dall'UE sono tutti impegni assunti dalla Grecia nel memorandum d'intesa sulle politiche economiche e finanziarie²⁰. La task force della Commissione europea, che presta assistenza tecnica alla Grecia in stretta collaborazione con i servizi competenti della stessa Commissione, sta fornendo sostegno nella riforma di questi settori²¹. Nel quadro dei piani di ripresa economica, la Grecia si è impegnata a procedere a una privatizzazione su vasta scala delle attività pubbliche. In questo contesto è essenziale prevedere un monitoraggio indipendente e forti garanzie anticorruzione per ridurre i rischi legati alla corruzione²².

Settore privato. Nell'Indice della competitività globale 2013-2014 elaborato dal Forum economico mondiale, la Grecia si colloca al 91° posto su un totale di 148 paesi, con punteggi bassi per quanto riguarda il favoritismo nelle decisioni dei pubblici ufficiali e la distrazione di fondi pubblici²³. La Grecia ha recepito tutte le disposizioni della direttiva quadro 2003/568/GAI relative alla definizione della corruzione attiva e passiva nel settore privato e quelle riguardanti le sanzioni applicabili alle persone fisiche e giuridiche e la responsabilità delle persone giuridiche²⁴. L'OCSE è tuttavia giunta alla conclusione che in diversi campi la Grecia non applica, nella prassi, la convenzione anticorruzione della stessa OCSE. In particolare, ha espresso preoccupazione per la limitata capacità della Grecia di individuare i casi di corruzione transnazionale, evidenziando il fatto che non si è intervenuti prontamente per indagare su un caso significativo di corruzione transnazionale e che non sono state fornite informazioni tempestive sugli sforzi anticorruzione²⁵.

Segnalazione di illeciti (*whistleblowing*). La Grecia non dispone di una legislazione specifica sulla protezione di quanti segnalano illeciti né nel settore pubblico né in quello privato. Ad essi si applicano le disposizioni generali del diritto del lavoro contro i licenziamenti arbitrari e per il trattamento non discriminatorio dei lavoratori subordinati. Sia il GRECO che l'OCSE hanno sottolineato che il quadro in vigore attualmente in Grecia per la protezione di chi segnala illeciti è insufficiente. Sistemi per la denuncia anonima di fatti di corruzione sono stati creati sia dal ministero delle Finanze che dall'Ispettore generale della pubblica amministrazione, dalla polizia e dalla magistratura. Questi sistemi sono diventati sempre più popolari negli ultimi anni. Anche la società civile ha adottato iniziative per denunciare tangenti e pratiche corrotte²⁶. Inoltre, varie società greche attive a livello internazionale hanno sviluppato canali di segnalazione degli

18 *National Survey on Corruption in Greece* (Indagine nazionale sulla corruzione in Grecia), TI Greece, 2011. Lo studio fornisce anche informazioni sull'importo delle tangenti: ad esempio, fino a 20 000 EUR per modificare i risultati di un controllo della contabilità finanziaria, dai 40 ai 500 EUR per ottenere una patente di guida e dai 200 agli 8 000 EUR per il rilascio di un permesso edilizio.

(<http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>).

19 Ispettore generale della pubblica amministrazione (2011), Relazione annuale 2010: <http://www.gedd.gr/news.php?article=85>.

20 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

21 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_en.htm.

22 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

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

24 COM(2011) 309 final, Seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del 6 giugno 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF>.

25 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Greece%20Phase%203%20Report%20WEB.pdf>.

26 <http://www.edosafakelaki.org/> oppure <http://www.teleiakaipavla.gr/>.

illeciti nel quadro più generale dei loro codici di condotta e della loro politica anticorruzione²⁷. Attualmente il governo sta elaborando una legislazione per un sistema globale di protezione degli informatori, come previsto nel piano d'azione nazionale di lotta alla corruzione²⁸. La segnalazione degli illeciti verrà promossa anche nel quadro della riforma generale dell'amministrazione tributaria prevista nel memorandum di intesa sulle politiche economiche e finanziarie²⁹.

Trasparenza delle attività di lobbying. Le attività di lobbying non sono regolamentate in Grecia. Non vi è alcun obbligo specifico di iscriversi ad un apposito registro o di riferire in merito ai contatti tra titolari di cariche pubbliche e lobbisti.

Media. Nel 2013 la Grecia ha ottenuto un punteggio basso nell'Indice della libertà di stampa di Freedom House, seguendo una tendenza negativa che la colloca nella categoria dei paesi in cui la stampa è "parzialmente libera"³⁰. La debolezza economica e l'applicazione selettiva del quadro normativo rendono i media greci particolarmente vulnerabili a potenziali pressioni indebite³¹.

2. TEMI IN PRIMO PIANO

Impostazione strategica globale della lotta contro la corruzione

La Grecia ha iniziato ad affrontare la lotta alla corruzione in modo più generale. Come evidenziato dal GRECO, la legislazione greca è ancora "eccessivamente complessa"³². A questa complessità si aggiunge un basso livello di applicazione e, in alcuni casi, la sovrapposizione di competenze delle molteplici istituzioni coinvolte nelle politiche anticorruzione, mentre non sembra essere prassi comune ricorrere alla valutazione dei rischi per individuare le azioni mirate da condurre. L'unità per i reati finanziari ed economici del ministero delle Finanze (SDOE) ha al suo interno un procuratore distaccato allo scopo di garantire una più stretta cooperazione tra i due servizi. Un aspetto a cui occorre prestare particolare attenzione è il coordinamento tra le procure specializzate recentemente istituite, l'SDOE e le normali procure. Nel giugno 2013 il governo ha annunciato la fusione dell'Ispettore generale della pubblica amministrazione e del Corpo degli ispettori della pubblica amministrazione in un'unica autorità, in modo da ridurre la sovrapposizione delle competenze tra organismi anticorruzione³³.

27 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>, pag. 33.

28 Piano d'azione nazionale della Grecia contro la corruzione:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

29 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

30 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

31 <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Greece.pdf>.

32 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf).

33 La fusione delle due istituzioni è stata formalmente regolamentata nel giugno 2013 dal ministero della Riforma amministrativa: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2013/06/systash.pdf>.

Buone pratiche: trasparenza del processo decisionale nella pubblica amministrazione e pubblicazione dei contratti stipulati

Una legge adottata nel 2010 obbliga tutte le istituzioni pubbliche a pubblicare online le proprie decisioni, comprese quelle relative agli appalti pubblici³⁴. A decorrere dal 1° ottobre 2010 tutte le istituzioni pubbliche, le autorità di regolamentazione e le amministrazioni locali hanno l'obbligo, nel quadro del programma "Chiarezza" (diavgeia – διαύγεια)³⁵, di caricare le loro decisioni su Internet. Le decisioni degli enti pubblici non possono essere attuate se non sono pubblicate sui siti Internet del programma Chiarezza. Solo le decisioni contenenti dati personali sensibili e/o informazioni sulla sicurezza nazionale sono esenti da tale obbligo. A ogni documento, che reca una firma digitale, viene assegnato automaticamente un numero univoco. In caso di discrepanza tra il testo pubblicato nella Gazzetta ufficiale e quello sui siti del programma Chiarezza, fa fede quest'ultimo. Vengono pubblicati anche i contratti pubblici stipulati. Anche se le informazioni sul monitoraggio dell'attuazione degli appalti pubblici non sono immediatamente disponibili ai cittadini, esse sono accessibili in virtù della legge sulla libertà di informazione.

Accanto al coordinamento istituzionale, un altro aspetto che sembra porre problemi che incidono sul buon funzionamento delle politiche anticorruzione e di promozione dell'integrità sono i meccanismi di controllo interno della pubblica amministrazione. Tali meccanismi si sono dimostrati inefficaci, provocando considerevoli accumuli di lavoro arretrato nel sistema. Nell'agosto 2012 5 000 casi risultavano ancora pendenti presso i consigli disciplinari dei ministeri e degli organismi pubblici greci (ad es. ospedali pubblici, università statali, ecc.)³⁶. La maggior parte dei pubblici ufficiali accusati di violazione del codice del pubblico impiego sono stati assolti: nel 2011, soltanto 17 dei 157 ufficiali i cui casi erano stati trattati dai consigli disciplinari sono stati infine licenziati³⁷. In base ai dati disponibili, a metà del 2013 i pubblici ufficiali licenziati per motivi disciplinari risultavano essere 91, mentre altri 2 000 casi risultavano ancora pendenti³⁸.

Nel 2012 il codice del pubblico impiego è stato modificato per garantire procedimenti disciplinari più celeri e trasparenti³⁹. La relativa legge ha modificato la composizione dei consigli disciplinari, che prima erano composti da tre pubblici ufficiali di grado elevato e da due sindacalisti, mentre ora comprendono anche dei magistrati, onde assicurare una maggiore imparzialità. All'inizio del 2013 sono state adottate disposizioni intese ad accelerare i procedimenti disciplinari⁴⁰ con l'impegno a dare priorità al licenziamento dei pubblici ufficiali oggetto di provvedimenti disciplinari per atti di corruzione o per incompetenza. Il ministero per la Riforma amministrativa e l'e-governance si è inoltre impegnato, a metà 2013, ad adottare misure correlate. In conseguenza di questi provvedimenti tra luglio e settembre 2013 sono stati licenziati per motivi disciplinari 226 pubblici ufficiali (alcuni dei quali oggetto di procedimenti penali).

A metà 2013 è iniziato un procedimento giudiziario per il presunto coinvolgimento di dipendenti pubblici di un ente previdenziale statale in frodi alle prestazioni sociali nel periodo 2003-2012. Inoltre, negli ultimi anni è stata effettuata una serie di controlli periodici a livello locale e regionale sulle prestazioni sociali erogate, controlli a cura di comitati di medici che hanno valutato se la decisione di concedere tali prestazioni sociali fosse giustificata da un punto

34 Legge n. 3861 del 2010.

35 <http://diavgeia.gov.gr/en>.

36 Onishenko, C. (2012), "Cinquemila provvedimenti disciplinari ancora pendenti", *He Kathimerini*, 9 agosto 2012.

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 Legge n. 4067 del marzo 2012.

40 La cosiddetta "legge Omnibus", adottata nell'aprile 2013.

di vista medico. Da uno di questi controlli regionali periodici è emerso che il 66% degli abitanti di un'isoletta che beneficiavano di prestazioni sociali per cecità non presentavano in effetti questa disabilità. Ora si sta ultimando una rivalutazione completa su scala nazionale delle prestazioni sociali in questione.

La Commissione ha espresso delle riserve per quanto riguarda l'uso dei finanziamenti UE in Grecia nel periodo 2007-2013: i responsabili della gestione dei fondi presso il ministero dello Sviluppo sono sospettati di concussione nel contesto dell'approvazione di progetti. La polizia greca ha proceduto a vari arresti, ed è in corso un'indagine a livello nazionale per presunta corruzione. La Commissione europea ha elaborato un piano d'azione destinato alla Grecia per garantire la legittimità, la regolarità e l'ammissibilità della spesa sia passata che presente. Il ministro dello Sviluppo ha sostituito le persone sospettate di coinvolgimento in questo caso⁴¹. Nel 2013, a seguito dell'attuazione soddisfacente del piano d'azione, la Commissione ha sollevato la riserva di ordine reputazionale.

Per sviluppare un approccio più coerente rispetto alla corruzione, nella Tabella di marcia anticorruzione tracciata nel 2012 dalla task force della Commissione europea per la Grecia⁴² venivano individuate le seguenti priorità: adottare una strategia nazionale generale contro la corruzione; potenziare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le istituzioni, anche tramite la designazione di un coordinatore nazionale, rafforzare le indagini finanziarie e il perseguimento della corruzione, particolarmente nei settori ad alto rischio. Venivano inoltre raccomandate misure legislative per rendere più efficaci la prevenzione e l'individuazione della corruzione. La dimensione anticorruzione è presente anche nei piani per rafforzare la lotta al lavoro non dichiarato e migliorare l'efficacia dell'ispettorato del lavoro, nel cui ambito il programma di riforma chiede il potenziamento dei meccanismi antifrode e anticorruzione.

A seguito delle raccomandazioni della Tabella di marcia, nel maggio 2013 il governo ha nominato un coordinatore nazionale anticorruzione con mandato quinquennale, responsabile dinanzi al primo ministro e al Parlamento. Nell'aprile 2013 il Parlamento ha adottato una legge che istituisce un comitato di coordinamento nazionale comprendente tutte le istituzioni pubbliche pertinenti, la polizia e la magistratura nonché il difensore civico e un organismo consultivo (nel quale sono rappresentate le organizzazioni della società civile e internazionali)⁴³.

Sulla base degli orientamenti generali della Tabella di marcia, nel gennaio 2013 le autorità greche hanno elaborato una strategia nazionale anticorruzione comprendente un piano d'azione concordato tra enti greci competenti, polizia e magistratura⁴⁴ e coordinato dal coordinatore nazionale anticorruzione. La scarsa chiarezza della procedura di adozione della strategia potrebbe tuttavia sollevare interrogativi quanto alla possibilità, per il governo e il Parlamento, di rispettare l'impegno a portarla avanti⁴⁵.

Il piano d'azione, che copre il periodo dal 2013 al 2015, prevede lo sviluppo di capacità di valutazione del rischio e si prefigge, tra gli altri, i seguenti obiettivi: fornire una guida politica efficiente nella lotta alla corruzione, rispondere alla crescente domanda, da parte dei cittadini, che chi svolge un incarico debba rendere conto del proprio operato, tolleranza zero per le pratiche corrotte, applicazione efficiente e maggiore osservanza delle norme, responsabilità degli organismi sia pubblici che privati. All'incirca il 70% delle misure previste, compresa la

41 Circa 100 funzionari pubblici.

42 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

43 Legge n. 4152 del 2013.

44 Piano d'azione nazionale greco contro la corruzione:

http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

45 Il piano d'azione non è stato adottato "formalmente" dal governo o dal Parlamento, bensì concordato da un certo numero di istituzioni pubbliche.

creazione di una procura specializzata anticorruzione e le altre misure legislative relative ai procedimenti penali, si concentrano sulle azioni di contrasto, mentre le misure di prevenzione sono meno articolate. Il piano d'azione non comprende indicatori o parametri di riferimento misurabili né stime delle risorse necessarie per la sua attuazione. Ad oggi, gran parte delle misure in esso previste sono state avviate, ma poche risultano condotte a termine.

Finanziamento dei partiti politici

Il quadro legislativo e operativo della Grecia per il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali rimane poco sviluppato. Nella percezione dei cittadini questo tema continua a essere fonte di preoccupazione. Lo speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione indica che l'86% dei greci (la percentuale più alta nell'UE, contro una media del 67%) ritiene che vi siano poca trasparenza e pochi controlli sul finanziamento dei partiti⁴⁶. Inoltre, nel corso del tempo il finanziamento dei partiti politici in Grecia è stato associato a varie accuse di corruzione o di illegalità. Un caso di questo tipo riguarda presunti finanziamenti illegali versati da una società straniera, nell'intento di assicurarsi degli appalti pubblici, a titolari di cariche pubbliche appartenenti a due partiti politici al potere dal 1996 al 2004 e dal 2004 al 2009. Dopo che lo Stato greco ha denunciato danni per oltre 2 milioni di EUR, nel 2012 è stato raggiunto un accordo negoziale. Il procedimento penale non si è tuttavia ancora concluso.

In Grecia i partiti politici possono essere finanziati dal bilancio dello Stato, con donazioni private e tramite prestiti. Nel 2010 è stata adottata una nuova legislazione sulle spese elettorali delle coalizioni e dei candidati e il relativo controllo nelle elezioni locali e regionali⁴⁷. Tale legislazione prevede dei massimali sia per il finanziamento che per la spesa e impone l'obbligo alle coalizioni e ai candidati dei comuni medio-grandi di rendere noti i loro redditi e le loro spese in una banca dati pubblica amministrata dal ministero dell'Interno, del decentramento e dell'*e-governance*⁴⁸. Inoltre, entro un mese dalla proclamazione dei risultati elettorali, una vasta gamma di eletti locali sono tenuti a presentare rendiconti finanziari al Comitato per il controllo della spesa e le violazioni elettorali. In ciascun collegio viene costituito un comitato ad hoc con la partecipazione di magistrati, un membro del Consiglio di Stato, il commissario del Consiglio di controllo finanziario e il direttore dell'ufficio locale della SDOE. Esso ha il compito di controllare la situazione finanziaria delle coalizioni e dei candidati eletti. Sono previste sanzioni sia pecuniarie che detentive, a seconda della gravità delle violazioni riscontrate.

All'interno del Parlamento è stata istituita una commissione per il controllo della spesa e le violazioni elettorali comprendente deputati di tutti i partiti (che costituiscono la maggioranza dei suoi membri) e tre magistrati. L'efficacia di tale commissione, tuttavia, è ancora da dimostrare⁴⁹. Essa non ha ancora presentato l'analisi approfondita che era stata incaricata di elaborare in merito alla spesa nelle ultime elezioni parlamentari (2012). La Corte dei conti non dispone dei poteri necessari per effettuare un controllo sostanziale del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

Nel luglio 2012⁵⁰ e, successivamente, nell'agosto 2013⁵¹ il GRECO ha rilevato che nessuna delle 16 raccomandazioni da esso formulate in questa sfera era stata seguita. Le autorità hanno comunicato che, data la fragilità della situazione economica e politica, le necessarie modifiche sono state predisposte ma non adottate. Nel 2013 il GRECO ha constatato che la riforma della legislazione sulle campagne elettorali a livello locale e regionale ha contribuito a migliorare, in

46 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

47 Legge n. 3870 del 2010.

48 <http://www.ekloges.ypes.gr/diafaneia/index.html>.

49 Le sue funzioni sono stabilite dalla legge n. 3023 del 2002.

50 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Interim_Greece_EN.pdf).

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

una certa misura, il livello di trasparenza. Allo stesso tempo, tuttavia, ha espresso disappunto per la lentezza dei progressi nella preparazione delle consistenti modifiche legislative necessarie per dar seguito alle sue raccomandazioni in questo settore⁵².

Le raccomandazioni del GRECO che non sono state attuate riguardano per lo più la necessità di rafforzare le garanzie per rintracciare le donazioni, garantire che non si ricorra ai prestiti per aggirare le norme sul finanziamento dei partiti, rafforzare la documentazione e la trasparenza della contabilità dei partiti, assicurare un controllo finanziario indipendente dei partiti politici, rafforzare l'indipendenza, l'efficienza e la trasparenza della commissione di controllo incaricata della supervisione del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, potenziare il monitoraggio dei documenti finanziari e i meccanismi di denuncia e sanzionatori. Della necessità di trasparenza nel finanziamento dei partiti si parla anche nella Tabella di marcia della task force per la Grecia e nel piano d'azione anticorruzione. Al momento, il governo lavora a un progetto di legge per il miglioramento del quadro giuridico sul finanziamento dei partiti.

Perseguimento della corruzione

Come evidenziato dal GRECO nel 2012, l'effettiva applicazione della legge è ostacolata dai ritardi nelle azioni penali e nelle decisioni giudiziarie relative ai reati di corruzione⁵³. Tra i possibili motivi dell'applicazione poco efficace della legge figurano l'assenza di efficaci meccanismi di controllo nella pubblica amministrazione e la lentezza del sistema giudiziario. Negli ultimi tempi, tuttavia, il numero delle indagini ad alto livello sui casi di presunta corruzione è aumentato. Inoltre, i tribunali hanno comminato pene detentive dissuasive in numerosi casi di alto livello, compreso quello di un ex ministro della Difesa condannato in primo grado per corruzione, appropriazione indebita e riciclaggio di denaro sporco relativamente ad appalti nel settore della difesa e per false dichiarazioni patrimoniali. In un'altra causa, un ex sindaco di una grande città è stato condannato all'ergastolo in primo grado per appropriazione indebita. Insieme a lui, sono stati condannati numerosi altri funzionari comunali di alto grado. Ciò potrebbe essere indice di una tendenza ad agire con maggiore determinazione nei procedimenti e nelle decisioni giudiziarie relative ai casi di corruzione.

Un aspetto positivo illustrato dai casi sopraccitati è rappresentato dal fatto che il politico indagato è stato licenziato o ha dato le dimissioni. Non vi sono tuttavia codici deontologici applicabili ai titolari di cariche elettive a livello nazionale e locale. Esiste un unico codice di condotta per i funzionari del governo. L'introduzione di codici di condotta per i titolari di cariche elettive, accompagnati da disposizioni regolamentari sulle sanzioni applicabili in caso di violazione, permetterebbe di innalzare gli standard di integrità e di responsabilità e di prevedere una più vasta gamma di sanzioni non penali per i comportamenti contrari all'etica e all'interesse pubblico. Permetterebbe inoltre un'attuazione più efficace delle norme di integrità tramite l'autoregolamentazione, data la specificità delle sanzioni non penali applicabili ai titolari di cariche elettive rispetto ad altre cariche pubbliche (cariche ottenute per nomina, dipendenti pubblici, ecc.).

La relazione annuale 2012 del dipartimento Affari interni della polizia indicava un aumento nel numero dei procedimenti penali per reati di corruzione a seguito delle recenti riforme. Inoltre, i sistemi di denuncia anonima creati nell'ambito di polizia e magistratura hanno portato a un considerevole aumento delle denunce di presunta corruzione di pubblici ufficiali (quasi il doppio nel 2012 rispetto al 2011)⁵⁴.

52 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf)

53 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf)

Uno studio del 2012 commissionato dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX) illustra in dettaglio un'indagine durata 6 mesi che nel 2010 ha portato alla luce il coinvolgimento di un gruppo di sette guardie costiere e di 15-16 civili in attività di contrabbando di sigarette da Cipro e dalla Turchia verso la Grecia⁵⁵. È stato constatato che all'interno del gruppo vigeva una gerarchia, per cui per ogni invio le guardie costiere di grado più basso ricevevano 500 EUR e quelle di grado più alto 10 000 EUR. In base a questo studio, l'aumento del contrabbando di sigarette in Grecia e in altri paesi lungo i confini orientali dell'UE dopo il 2009 potrebbe aver indotto alcuni funzionari indebitati a ricorrere alla corruzione. Malgrado queste tendenze, la risposta in termini di azioni penali è stata piuttosto debole: nel 2010 sono stati riportati soltanto sette casi, con 4 licenziamenti e un provvedimento disciplinare. Le indagini sui presunti casi di corruzione ad alto livello sono rese più difficili da un complesso sistema di immunità, in particolare per quanto riguarda ministri ed ex ministri.

In base alla Costituzione greca, i deputati possono essere processati o arrestati soltanto previa autorizzazione del Parlamento⁵⁶. Se la decisione non viene adottata entro tre mesi, l'autorizzazione è da considerarsi non concessa. La decisione non deve essere motivata. Nel caso di ministri, ex ministri e sottosegretari⁵⁷, oltre al procedimento giudiziario e all'arresto, l'immunità copre anche l'inchiesta giudiziaria, l'inchiesta giudiziaria preliminare e l'esame preliminare. Ogni fase dell'indagine richiede una specifica autorizzazione del Parlamento. Soltanto il Parlamento ha il potere di intentare azione legale contro deputati, ex deputati e sottosegretari per reati penali commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, soltanto il Parlamento ha facoltà di sospendere il procedimento penale. La Costituzione prevede una procedura complessa e con forti vincoli di tempo per intentare azione legale nel caso di reati commessi da ministri, ex ministri e sottosegretari, il che crea considerevoli ostacoli alla repressione penale. Le restrizioni imposte da questa procedura vanno ad aggiungersi alle limitazioni imposte dalla prescrizione, impedendo l'azione penale contro le personalità sopraccitate in assenza e in attesa del benessere del Parlamento.

Inoltre, ministri ed ex ministri beneficiano anche di un vasto regime di prescrizione che, associato alle lungaggini procedurali, pone problemi significativi nella repressione penale della corruzione in Grecia⁵⁸. Il termine di prescrizione continua a decorrere anche dopo la sentenza di condanna di primo grado; può essere sospeso, ma non interrotto⁵⁹. Inoltre, vige un termine di prescrizione assoluto a prescindere dallo svolgimento del procedimento. Il ministro della Giustizia può altresì rinviare o sospendere l'azione giudiziaria nei confronti di "atti politici" e di "reati che possano turbare le relazioni internazionali dello Stato"⁶⁰. A tutt'oggi, però, questa disposizione non è mai stata applicata per i reati di corruzione.

Il GRECO ha invitato ripetutamente ad abolire lo speciale regime di prescrizione previsto per ministri ed ex ministri. Nella sua relazione sulla conformità 2012 esso riferisce che, secondo le autorità greche, ciò richiederebbe la modifica della Costituzione e non sarebbe fattibile nel breve periodo⁶¹. Nella prassi, le disposizioni attuali sono state interpretate in senso lato dai magistrati inquirenti e dai tribunali per consentire azioni penali più efficaci in alcuni casi complessi.

55 http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf.

56 Articolo 62 della Costituzione greca.

57 Articolo 86 della Costituzione greca.

58 <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=63>.

59 In altri termini, il calcolo del periodo di tempo massimo per ottenere una decisione giudiziaria non viene azzerato.

60 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf).

61 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale

La Costituzione greca stabilisce norme specifiche in materia di incompatibilità tra il mandato parlamentare e tutta una serie di incarichi nei settori sia pubblico sia privato, comprese le funzioni negli organi esecutivi locali e regionali.

Il governo greco ha riconosciuto che il conflitto di interesse era una delle questioni da affrontare nella riforma dell'amministrazione pubblica. Nel quadro degli impegni assunti in base al memorandum d'intesa delle politiche economiche e finanziarie, il ministero delle Finanze ha adottato un codice di condotta relativo al conflitto d'interessi e alla dichiarazione di interessi del proprio personale, compresa l'amministrazione tributaria⁶². Recentemente è stato introdotto un codice di condotta comprendente disposizioni sul conflitto di interessi e le dichiarazioni patrimoniali anche presso l'amministrazione delle entrate.

In questo contesto, il piano d'azione nazionale anticorruzione punta a sviluppare meccanismi efficaci di prevenzione, identificazione ed eliminazione dei conflitti di interesse e delle incompatibilità per tutte le categorie di pubblici ufficiali, compresi i titolari di cariche elettive, tramite l'attuazione di un piano d'azione in tutti gli organi del governo generale a tutti i livelli (comprese le cariche elettive). Inoltre, il piano d'azione prevede la creazione di un sistema di segnalazione dei conflitti di interesse all'interno della pubblica amministrazione⁶³.

I pubblici ufficiali, sia eletti che nominati, sono soggetti a un rigoroso sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale che, in alcuni casi, è stato all'origine di azioni penali (si veda a questo proposito la sezione precedente). Le dichiarazioni dei ministri e dei deputati sono accessibili al pubblico e solitamente vengono riportate nei media. Tuttavia, esse non vengono verificate sistematicamente, e la cooperazione tra meccanismi interni di controllo da un lato e polizia e magistratura dall'altro per individuare le violazioni degli obblighi in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale ha dato scarsi risultati. Inoltre, nel caso dei parlamentari, ogni eventuale verifica delle dichiarazioni delle situazioni patrimoniali viene effettuata dalla commissione parlamentare di controllo, composta prevalentemente da deputati e da tre rappresentanti della magistratura. Questo sistema di verifica non può quindi garantire piena imparzialità.

Appalti pubblici

La percentuale degli appalti pubblici nell'economia greca è diminuita negli ultimi tempi a seguito della crisi economica. Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano circa l'8,8% del PIL greco⁶⁴. Nello stesso anno il valore delle gare d'appalto pubblicate nella gazzetta ufficiale in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 25,4%.

Secondo il sondaggio condotto da Eurobarometro nel 2013 sulla percezione della corruzione da parte delle imprese, per i greci la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (76% contro una media UE del 56%) e dagli enti locali (94% contro una media UE del 60%). Nello specifico, i rispondenti ritengono che le seguenti pratiche siano particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (81%); conflitti di interesse nella valutazione delle offerte (87%); partecipazione degli offerenti alla stesura del capitolato (81%); abuso delle procedure negoziate

62 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

63 P. 54, http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

64 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

(75%); offerte concordate (73%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (73%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare procedure di gara competitive (72%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (55%). Queste percentuali sono tra le più elevate nell'UE. Tali indicatori, pur non essendo direttamente collegati alla corruzione, illustrano i fattori di rischio che accentuano la vulnerabilità alla corruzione nelle procedure degli appalti pubblici. La legge greca sugli appalti pubblici è caratterizzata, in generale, da complessità, dalla sovrapposizione di norme e da un approccio frammentario. Queste lacune si sono tradotte in un maggiore rischio di un'attuazione inefficace. Le numerose iniziative legislative adottate⁶⁵ non sono riuscite a colmare completamente tali lacune, specialmente la frammentazione della vigilanza, la necessità di rafforzare ulteriormente i controlli interni ed esterni e la necessità di aumentare il livello di applicazione⁶⁶. Inoltre, non vi è alcuna indicazione di una verifica sistematica dei potenziali conflitti di interesse nelle procedure degli appalti pubblici, in particolare a livello locale.

Alla luce di quanto sopra, recentemente il governo greco ha adottato varie iniziative significative, alcune derivanti dagli impegni stabiliti nel Memorandum d'intesa per il programma di ripresa economica firmato con la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale⁶⁷. Queste iniziative comprendono: a) la preparazione di una riforma legislativa volta a codificare e consolidare le norme greche sugli appalti pubblici; b) il rafforzamento della trasparenza e della coerenza del sistema greco degli appalti pubblici tramite un ruolo più incisivo dell'Autorità unica per gli appalti pubblici (SPPA–EAADISY); c) la centralizzazione degli acquisti e la riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici; e d) l'introduzione degli appalti elettronici in quanto strumento chiave per (quasi) tutte le procedure relative ad appalti pubblici avviate dalle amministrazioni aggiudicatrici.

Nel settembre 2012 il governo ha completato il quadro normativo della SPPA–EAADISY, l'organo creato nel 2011 per esaminare la legalità di tutti i contratti firmati dalle istituzioni pubbliche, compresi ministeri e agenzie, in base alla procedura negoziata senza indizione di gara⁶⁸. La SPPA–EAADISY ha cominciato a operare all'interno di questo nuovo quadro il 1° luglio 2013.

La SPPA–EAADISY è stata incaricata di presentare un piano globale per la riforma della legislazione sugli appalti pubblici nel primo trimestre del 2014⁶⁹. La riforma legislativa in corso comprende, tra l'altro, la creazione di una nuova piattaforma per l'approvvigionamento elettronico e dei meccanismi rafforzati per la prevenzione della corruzione⁷⁰. Sono già state create delle piattaforme sia per l'informazione che per la conduzione delle gare per via elettronica e si sta provvedendo a migliorarne ulteriormente l'efficacia.

Per migliorare la trasparenza del processo di aggiudicazione degli appalti pubblici, la Grecia ha istituito un Registro elettronico centrale degli appalti pubblici (KHDMS), ospitato sul portale del sistema nazionale dei contatti pubblici elettronici e amministrato dal segretariato generale del Commercio presso il ministero dello Sviluppo. Dal marzo 2013 tutte le transazioni relative alle gare d'appalto, ai contratti pubblici e ai pagamenti di valore superiore ai 1 000 EUR da parte di ministeri o enti pubblici devono essere registrate e trattate tramite KHDMS. Questa iniziativa dovrebbe altresì aumentare la responsabilità e offrire opportunità più eque a tutti gli

65 Public Procurement GREECE Zepos & Yannopoulos, Lex Mundi Ltd.

66 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_regional_policy_paper_1_increasing_integrity_and_eu_citizens_trust_in.

67 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

68 Legge n. 4013 del 2011.

69 Una prima versione di questo quadro legislativo generale è stata presentata alla Commissione nell'ottobre 2013.

70 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Assessment of the 2013 National Reform Programme for Greece, European Semester* (Valutazione del programma nazionale di riforma 2013 per la Grecia), semestre europeo, maggio 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf.

offerenti interessati. Ci si sta inoltre adoperando per ridurre il numero delle amministrazioni aggiudicatrici e ricorrere alla centralizzazione degli acquisti (nel settore degli approvvigionamenti e della sanità).

Nel febbraio 2013 la Commissione ellenica per la concorrenza ha effettuato accertamenti in loco senza preavviso presso le grandi società edili per verificare se le gare d'appalto per l'aggiudicazione dei contratti per le opere pubbliche (grandi progetti infrastrutturali) del 2012 fossero state manipolate. Anche questo è indice di un approccio più rigoroso da parte delle autorità greche nell'indagare sulla possibile condotta anticoncorrenziale e sulla possibile corruzione nel settore pubblico.

Attualmente si sta mettendo a punto una strategia nazionale nel settore in esame con il sostegno della Commissione e della task force per la Grecia. Gli sforzi della Grecia per quanto riguarda la politica degli appalti si concentrano principalmente sull'ottimizzazione dei risultati economici nel pieno rispetto delle norme UE, comprese misure anticorruzione rafforzate, sulla ricerca del migliore rapporto qualità-prezzo e sul rafforzamento della trasparenza.

Sanità

La sanità è uno dei settori che presentano significativi problemi di corruzione in Grecia. Essa rappresenta il 10% del PIL. La corruzione assume la duplice forma di "compensi informali" e di approvvigionamento irregolare di attrezzature e farmaci.

Secondo lo speciale numero di Eurobarometro del 2013, l'11% dei rispondenti greci (contro una media UE del 5%) che si sono recati in strutture mediche pubbliche nell'ultimo anno ha ammesso di aver versato denaro in più e, di questi, il 24% si è sentito in obbligo di pagare questo denaro in più o di fare un regalo prima della somministrazione delle terapie⁷¹. Un'indagine sulla piccola corruzione in Grecia condotta da *Transparency International* nel 2011 ha stimato il valore delle tangenti richieste implicitamente negli ospedali pubblici tra i 100 e i 30 000 EUR per gli interventi chirurgici, tra i 30 e i 20 000 EUR per ridurre i tempi di attesa e tra i 30 e i 500 EUR per le analisi cliniche⁷². I "compensi informali" vengono versati per lo più per ottenere accesso all'assistenza sanitaria, aggirare le liste d'attesa o essere curati da un determinato specialista⁷³.

Oltre a questa piccola corruzione, il sistema sanitario è stato colpito da una serie di casi di corruzione e frode su larga scala. Uno di questi ha riguardato la costruzione di una struttura per l'analisi del plasma sanguigno costata alle finanze pubbliche circa 11,2 milioni di EUR. La sua costruzione è iniziata nel 2000 e si è conclusa nel 2001, ma la struttura non è mai stata pienamente operativa, per cui la Grecia continua a dover inviare grandi quantità di plasma da analizzare all'estero. Un altro caso riguarda tangenti per un valore di 4,5 milioni di GBP versate dalla filiale greca di una società con sede nel Regno Unito a operatori sanitari greci nel periodo 1999-2006 per favorire l'acquisto di determinate attrezzature mediche. Il direttore del marketing della società è stato condannato in primo grado a un anno di reclusione da un tribunale britannico⁷⁴. Questi casi rivelano una forte vulnerabilità alla corruzione del settore sanitario per quanto riguarda la certificazione e l'approvvigionamento di attrezzature mediche e l'autorizzazione e l'approvvigionamento di farmaci.

L'attuazione di meccanismi per lottare contro la corruzione ed eliminare i compensi informali negli ospedali figura espressamente tra le condizioni per l'aggiustamento economico del

71 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

72 <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>.

73 <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=32>.

74 <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2010/british-executive-jailed-for-part-in-greek-healthcare-corruption.aspx>.

paese⁷⁵. Altre misure adottate sono la creazione di una autorità di vigilanza sui prezzi delle forniture sanitarie, l'introduzione delle prescrizioni elettroniche e la centralizzazione degli approvvigionamenti sanitari.

L'entità della corruzione nel sistema sanitario richiede una strategia mirata per affrontare le specifiche problematiche che affliggono questo settore, strategia che sta per essere ultimata dalle autorità greche con il sostegno della task force della Commissione.

Amministrazione tributaria

Le pratiche corrotte che facilitano l'evasione fiscale generano costi considerevoli per lo Stato greco. Secondo recenti studi sullo sviluppo dell'economia sommersa, nel 2012 questi costi sono stati pari al 24,3% del PIL⁷⁶. Un ex capo investigatore della squadra antifrode (SDOE) ha dichiarato nel 2011 che la Grecia è in grado di riscuotere solo il 20% delle sanzioni pecuniarie inflitte per evasione fiscale. Un altro 40% viene generalmente cancellato e il rimanente 40% si presume sia trattenuto dall'ufficiale tributario responsabile della procedura. In base alle stesse stime, nei casi di rimborso di imposte, il 10% dell'importo finisce, analogamente, nelle tasche di funzionari corrotti.

Le accuse di evasione fiscale su vasta scala hanno dato adito a notevoli controversie in Grecia, ad esempio nel caso di un elenco di circa 2 000 cittadini greci (compresi imprenditori e parenti o soci di politici) titolari di conti in banche svizzere che avrebbero commesso evasione fiscale. Questo elenco è stato consegnato dalle autorità francesi agli omologhi greci nel 2010. Le indagini, però, sono iniziate solo di recente, insieme a un'inchiesta parlamentare per accertare per quali motivi due ministri delle finanze consecutivi non abbiano preso provvedimenti al riguardo. È stata effettuata un'inchiesta parlamentare sulla presunta manipolazione dell'elenco da parte di un ex ministro delle finanze, che avrebbe soppresso dall'elenco i nomi di due suoi parenti. Le indagini continuano. La SDOE sta attualmente indagando sulla situazione patrimoniale di 54 politici ed ex politici.

Date le sfide di cui sopra, la riforma dell'amministrazione delle entrate e la lotta contro l'evasione fiscale e la corruzione sono stati elementi chiave del programma di riforme che ha accompagnato i programmi di aggiustamento economico per la Grecia⁷⁷. La Commissione ha raccomandato di adottare procedure per la rotazione periodica del personale dirigente, migliorando il sistema per la protezione di chi segnala casi di corruzione, fissando obiettivi per il controllo delle dichiarazioni patrimoniali dei funzionari del fisco e preparando un vero e proprio piano d'azione anticorruzione per l'amministrazione tributaria.

Nella prima metà del 2013 è stata adottata, con il sostegno della task force della Commissione, una strategia generale di lotta alle pratiche corrotte all'interno dell'amministrazione tributaria, attualmente in via di attuazione. La creazione di una procura e di una forza di polizia specializzata per indagare sui reati economici e finanziari, con accesso ai dati bancari e fiscali, ha rappresentato un altro passo nella giusta direzione per affrontare più efficacemente l'evasione fiscale e la corruzione in quanto elemento che favorisce tali pratiche. Tra le altre misure specifiche su cui si sono registrati dei progressi figurano la creazione di unità specializzate che si occupano di persone facoltose e di grandi contribuenti, nuove tecniche basate sulla valutazione del rischio e un maggiore uso delle informazioni fornite da terzi nonché l'utilizzo di nuovi strumenti informatici in tutti gli uffici delle imposte. Si prevede la completa eliminazione dei pagamenti in contanti nelle esattorie. In generale, quindi, gli sforzi

75 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

76 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf

77 Secondo programma di aggiustamento economico per la Grecia, Commissione europea, marzo 2012.

di lotta contro l'evasione fiscale, il riciclaggio del denaro sporco e la corruzione sono stati potenziati, ma bisogna intensificarli ancor più per garantire una risposta pienamente adeguata ai problemi esistenti⁷⁸.

3. FUTURE LINEE D'AZIONE

Le principali istituzioni impegnate nella prevenzione e nella lotta alla corruzione risentono della penuria di risorse che colpisce l'intera amministrazione pubblica in Grecia. Pertanto, nel contesto della riforma dello Stato attualmente in corso, occorre dedicare particolare attenzione alle attività anticorruzione.

Sono stati compiuti passi avanti verso l'adozione di un approccio strategico generale di lotta alla corruzione, anche tramite la nomina di un coordinatore nazionale anticorruzione. Sono state messe a punto, o sono in corso di elaborazione, strategie settoriali in una serie di settori vulnerabili. Ciò nondimeno, il quadro anticorruzione rimane complesso e non ha ancora prodotto risultati duraturi. Si sono registrati alcuni progressi nel perseguimento dei casi di corruzione di alto livello, e alcune recenti sentenze dei tribunali dimostrano una certa determinazione ad adottare un approccio più deterrente. Occorre tuttavia rafforzare ulteriormente i meccanismi di controllo interno e rispondere in modo più energico al clientelismo e al favoritismo nell'ambito dell'amministrazione pubblica. Sussistono inoltre problemi per quanto riguarda i conflitti di interessi e le dichiarazioni patrimoniali dei politici, nonché l'efficace attuazione delle garanzie anticorruzione negli appalti pubblici. La determinazione della leadership politica ad eradicare la corruzione può essere misurata soltanto in base all'attuazione e all'impatto delle politiche che si stanno adottando attualmente.

Occorre dedicare ulteriore attenzione ai seguenti punti:

- garantire poteri e un sostegno sufficienti per consentire al **coordinatore nazionale anticorruzione** di attuare le politiche di lotta alla corruzione; ripartire chiaramente i compiti di lotta alla corruzione all'interno del quadro istituzionale; assicurare un'attuazione tempestiva del **piano d'azione** nazionale anticorruzione; considerare l'ipotesi di procedere a un riesame funzionale indipendente del quadro anticorruzione, sul modello del piano nazionale anticorruzione, per individuare gli eventuali aspetti da semplificare ulteriormente; garantire l'efficace applicazione di strategie specifiche per determinati settori come ad esempio **la sanità e l'amministrazione tributaria**;
- rafforzare il controllo sul **finanziamento dei partiti** e l'indipendenza, l'efficienza e la trasparenza della commissione di controllo; potenziare i meccanismi per risalire all'origine delle donazioni e dei prestiti ai partiti politici; considerare l'ipotesi di rafforzare i poteri della Corte dei Conti e garantirle una capacità adeguata per poter verificare efficacemente il finanziamento dei partiti;
- definire dei codici deontologici generali per gli eletti nazionali e locali con i relativi strumenti di rendicontazione per individuare le possibili violazioni di tali codici, da utilizzare anche in caso di pratiche corrotte o conflitto di interessi; considerare l'ipotesi di promuovere codici analoghi per i partiti politici e/o di concludere patti etici tra partiti; garantire un meccanismo di verifica professionale e indipendente per le dichiarazioni patrimoniali dei **titolari di cariche di alto livello, sia eletti che nominati**, a livello centrale e locale, e rafforzare la cooperazione tra i meccanismi di controllo interni da un

78 Secondo programma di aggiustamento economico per la Grecia, Commissione europea, maggio 2013.

lato e polizia e magistratura dall'altro per incrementare i tassi di segnalazione di pratiche corrotte e ricchezze ingiustificate; eliminare i potenziali ostacoli alle indagini sui reati di corruzione riducendo il grado di **immunità** che protegge i titolari di cariche pubbliche di alto grado, prendendo provvedimenti per semplificare la procedura per la revoca dell'immunità e riformare le norme sulla **prescrizione** per i membri del governo attuale e dei governi passati, considerando inoltre l'ipotesi di ampliare il campo d'applicazione della sospensione e dell'interruzione del periodo di prescrizione, in particolare durante il procedimento giudiziario;

- garantire l'efficace applicazione delle misure anticorruzione della strategia sulla riforma del sistema degli appalti pubblici attualmente in via di ultimazione, anche per quanto riguarda la codificazione e il consolidamento della legislazione; rafforzare la vigilanza sugli **appalti pubblici** ai livelli centrale e locale per individuare corruzione, frode e conflitti di interesse, anche assicurando all'Autorità unica per gli appalti pubblici (SPPA–EAADISY) la capacità, i poteri e l'indipendenza operativa necessari per assolvere efficacemente i suoi compiti.