



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 18

ALLEGATO

su MALTA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

MALTA

1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. Nel 2008 Malta ha adottato una strategia nazionale antifrode e anticorruzione allo scopo di stabilire un quadro normativo, istituzionale e operativo che riflettesse le esigenze locali e gli obblighi internazionali. La strategia è stata elaborata dall'unità di controllo della gestione finanziaria del ministero delle Finanze e dalla direzione per le indagini e gli audit interni, designata come organo di attuazione della strategia. Il documento aveva quattro obiettivi principali: sviluppo delle capacità, comunicazione, cooperazione nazionale e cooperazione internazionale. Attualmente il ministero delle Finanze sta aggiornando la strategia. Tuttavia, vari settori politici hanno richiamato l'attenzione in seguito ad accuse di corruzione. Sono emerse vulnerabilità anche in ambiti quali la gestione dei fondi pubblici da parte dei consigli locali e il rilascio di permessi di costruzione e permessi urbanistici¹. Le riforme già intraprese in risposta a tali problemi sono uno sviluppo incoraggiante; tuttavia, è ancora troppo presto per valutarne l'efficacia. L'accusa di corruzione che nel 2012 ha costretto il commissario europeo di Malta a dimettersi ha intensificato il dibattito sulla corruzione nella politica maltese.

Quadro giuridico. Le disposizioni del codice penale sulla corruzione, in particolare quelle più recenti, riguardanti ad esempio i reati di corruzione internazionale, la corruzione nel settore privato e il traffico di influenza, sono in linea con la convenzione penale dell'OCSE sulla corruzione. La definizione di funzionari pubblici è sufficientemente ampia e include i dipendenti pubblici con poteri delegati². La legge sulla pubblica amministrazione contiene un codice etico applicabile ai dipendenti pubblici³. La legge sulla libertà d'informazione ha lo scopo di promuovere la trasparenza e la responsabilità nell'amministrazione pubblica⁴.

Quadro istituzionale. Nel 2008 il parlamento ha istituito una commissione ristretta sul rafforzamento della democrazia con il compito di valutare la trasparenza e la responsabilità, il finanziamento pubblico dei partiti politici e i conflitti d'interessi dei parlamentari, dei segretari parlamentari e dei ministri⁵. L'unità per la criminalità economica delle forze di polizia maltesi, istituita nel 1987, indaga sui reati di corruzione e pubblica statistiche annuali sulle proprie indagini. I funzionari di polizia sono soggetti a norme disciplinari e a un codice etico applicabili a tutti i funzionari pubblici. L'unità antifrode e anticorruzione del dipartimento per le indagini e gli audit interni (IAID) esamina le attività del governo e offre servizi investigativi finanziari interni, distinti dalle indagini penali⁶. L'ufficio nazionale di audit (NAO) ha il compito di promuovere la

1 Nel 2012 un ex sindaco è stato riconosciuto colpevole di aver chiesto una tangente ed è stato condannato a un anno di reclusione.

2 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)2_Malta_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)2_Malta_One_EN.pdf).

3 Capo 497, primo allegato. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

4 Capo 496, <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8962>.

5 <http://www.parlament.mt/selectcommittee>.

6 La direzione per le indagini e gli audit interni svolge audit interni e il direttore presenta una relazione al segretario permanente nel cui ambito di controllo rientra il soggetto sottoposto ad audit. Entro un mese dalla ricezione della relazione, il segretario permanente deve fornire al soggetto sottoposto ad audit le indicazioni necessarie per ovviare a eventuali inadempienze e informare il direttore di conseguenza. Il direttore redige relazioni di controllo. Eventuali sospetti di irregolarità o di frode devono essere segnalati al direttore il quale, qualora ritenga che l'irregolarità costituisca un reato penale, è tenuto a informare il procuratore generale. Se, per contro, l'irregolarità è di carattere amministrativo, il direttore deve informare il segretario permanente del soggetto sottoposto ad audit. Nello svolgimento delle loro funzioni, il direttore e i funzionari della direzione non sono soggetti ad alcun tipo di influenza o controllo diretti o indiretti da parte del soggetto sottoposto ad audit ed essi stessi non esercitano un'influenza o un controllo sul soggetto sottoposto ad audit. Il comitato per le indagini e gli audit interni vigila sull'attività della direzione e ne salvaguarda l'indipendenza. Capo 461 della costituzione maltese. Legislazione derivata 461.02.

responsabilità dei funzionari pubblici e di contribuire a migliorare la gestione delle risorse pubbliche. Ha accesso a tutti i documenti e le registrazioni relativi ai conti degli organi sottoposti ad audit⁷. Tuttavia, gli organi inquirenti hanno difficoltà a raccogliere elementi di prova, come le deposizioni dei testimoni, e spesso si affidano alla polizia per poter dare seguito alle accuse di corruzione. Svolgono un ruolo attivo anche la commissione permanente anticorruzione e il difensore civico, come descritto in modo più approfondito in una sezione successiva del presente capitolo.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Nel sondaggio speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, l'83% degli intervistati ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante a Malta (contro una media UE del 76%) e il 29% degli intervistati sostiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%). Per il 53% degli intervistati la corruzione è particolarmente diffusa tra i funzionari che rilasciano permessi di costruzione (contro una media UE del 43%).

Esperienza della corruzione. Secondo lo speciale Eurobarometro 2013, il 2% degli intervistati afferma di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti negli ultimi 12 mesi (contro una media UE del 4%).

Sondaggi sulle imprese. Nel sondaggio Eurobarometro sulle imprese, il 43% delle imprese che hanno partecipato a gare d'appalto pubbliche negli ultimi tre anni ritiene di non essere riuscito ad aggiudicarsi l'appalto a causa di episodi di corruzione (contro una media UE del 32%)⁸. Gli intervistati maltesi del settore imprenditoriale affermano che le seguenti pratiche sono diffuse negli appalti pubblici: coinvolgimento di offerenti nella preparazione del capitolato d'oneri (48%), criteri di selezione o valutazione poco chiari (48%), conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (58%), capitolati d'oneri su misura per imprese specifiche (64%), abuso di motivi di emergenza per giustificare il ricorso alla procedura non concorrenziale o accelerata (40%) e offerte collusive (48%). Il 57% degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (contro una media UE del 56%) mentre il 50% è della stessa opinione per quanto riguarda gli appalti pubblici gestiti dalle autorità locali (contro una media UE del 60%). 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.

Contesto

Appalti pubblici. La normativa in materia di appalti pubblici riguarda i contratti aggiudicati da autorità centrali o locali e da enti di diritto pubblico⁹. Il compito di amministrare le procedure di appalto è affidato al dipartimento dei contratti, il cui direttore è assistito dal comitato generale dei contratti e, nei casi che richiedono una competenza specifica, dal comitato speciale dei contratti. I due comitati sono tenuti a segnalare eventuali irregolarità riscontrate nella procedura di appalto e a formulare raccomandazioni pertinenti. Nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2013, il Consiglio ha raccomandato a Malta di accrescere l'efficacia e di ridurre la durata delle procedure di appalto pubblico¹⁰. Gli appalti pubblici nel settore

7 L'ufficio nazionale di audit fa capo al revisore generale, nominato dal presidente che agisce conformemente a una risoluzione della Camera dei rappresentanti approvata dai voti di non meno di due terzi di tutti i membri della Camera. Nell'esercizio delle sue funzioni, il revisore generale non è soggetto ad alcun tipo di autorità o controllo. Articolo 108, paragrafo 12, della costituzione.

8 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

9 Legislazione secondaria 174.04.

10 Raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/15) del 9 luglio 2013.

dell'energia hanno richiamato l'attenzione in seguito a una recente controversia sulla corruzione e il governo maltese ha intenzione di riformare il settore. Una relazione di luglio 2013 dell'ufficio nazionale di audit ha destato preoccupazioni circa i contratti petroliferi prorogati dall'azienda statale di servizio pubblico Enemalta e a un aumento dei tassi da pagare ai contraenti¹¹. In seguito a tale relazione, il ministro dell'Energia ha chiesto al capo della polizia di indagare sull'approvvigionamento di combustibile di Enemalta a partire dal 2008. La commissione per i conti pubblici ha discusso la questione e il governo ha nominato un ex giudice per indagare sulle accuse secondo cui il combustibile acquistato da Enemalta non era conforme alle specifiche del contratto.

Settore privato. Nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, il 53% degli intervistati ritiene che la corruzione sia un problema per l'attività imprenditoriale a Malta (contro una media UE del 43%). Nel *Global Competitiveness Index* (indice di competitività globale), Malta si classifica al 41° posto su 148 paesi¹². Malta ha recepito parzialmente le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI concernenti la responsabilità delle persone giuridiche e ha garantito il pieno rispetto dei requisiti in materia di corruzione passiva. Resta poco chiara la posizione del diritto maltese circa l'inclusione delle entità senza fini di lucro¹³. Secondo le stime, nel 2012 l'economia sommersa rappresentava il 25,3% del PIL¹⁴.

Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale. La legge sulla pubblica amministrazione contiene disposizioni sui conflitti d'interessi e sull'accettazione di doni e benefici¹⁵. Nel luglio 2013 i ministri e i segretari parlamentari hanno trasmesso al parlamento la propria dichiarazione dei redditi, ai sensi del codice etico a essi applicabile¹⁶. Tuttavia, non esiste alcun meccanismo di controllo sul rispetto del codice etico per i ministri e i segretari parlamentari o per verificare le dichiarazioni. Sono state espresse preoccupazioni anche riguardo al problema delle "porte girevoli" tra i settori pubblico e privato, che implica il possibile insorgere di conflitti d'interessi. Il governo si è impegnato a istituire un commissario parlamentare per le norme che sarebbe nominato dal parlamento per verificare in modo indipendente il comportamento e le dichiarazioni dei redditi e degli interessi dei parlamentari (compreso il consiglio dei ministri) e per effettuare le opportune indagini¹⁷. Tali misure intendono rispondere ai dubbi sull'efficacia della lotta al conflitto d'interessi. Nel luglio 2013 il parlamento ha adottato alcuni emendamenti per consentire a ministri, segretari parlamentari e parlamentari di far parte degli organi di governo¹⁸.

Segnalazione degli illeciti (whistleblowing). Secondo la legge sull'occupazione e le relazioni industriali, la persecuzione di una persona per segnalazione di pratiche illegali o di corruzione

11 Ufficio nazionale di audit, *Performance Audit Report: An Analysis of the Effectiveness of Enemalta Corporation's Fuel Procurement* (Relazione sulla verifica delle prestazioni. Analisi dell'efficacia dell'approvvigionamento di combustibile della società Enemalta), 16 luglio 2013. <http://www.nao.gov.mt/loadfile.ashx?id=e5b06974-1496-4414-8304-cc66f270aaed>

12 http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

13 COM(2011) 309 definitivo, Bruxelles, 6.6.2011;

<http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF>.

14 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf.

15 Capo 497, primo allegato. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

16 Successivamente alcuni ministri hanno modificato le proprie dichiarazioni. *Parliament ta' Malta, Code of Ethics for Ministers and Parliamentary Secretaries* (parlamento maltese, codice etico per ministri e segretari parlamentari) <http://www.parlament.mt/codeofethics-ministers?l=1> Documento n.: 982 — *Declaration of assets for 2012 made in accordance with paragraphs 48 and 49 of the Code of Ethics for Ministers and Parliamentary Secretaries of Governments of the Eleventh and Twelfth Legislatures* (dichiarazione della situazione patrimoniale per il 2012 presentata ai sensi dei paragrafi 48 e 49 del codice etico per i ministri e i segretari parlamentari dei governi dell'undicesima e della dodicesima legislatura), 17 luglio 2013 <http://www.parlament.mt/file.aspx?f=42424>.

17 Nell'ottobre 2013, il parlamento (mozione n. 77) ha nominato una commissione ristretta per formulare raccomandazioni al parlamento sull'istituzione di un commissario per le norme, l'etica e la buona condotta nella vita pubblica. Il 16 dicembre 2013, la commissione ristretta ha presentato un progetto di legge. <http://www.parlament.mt/file.aspx?f=45245>.

18 Progetto di legge n. 9 del 2013, progetto di legge recante modifica (varie leggi) delle funzioni dei membri del parlamento. <http://www.parlament.mt/billdetails?bid=431&l=1&legcat=13>.

costituisce un reato penale¹⁹. Nel settembre 2013 è entrata in vigore la legge sulla tutela degli informatori. Applicabile al settore pubblico e alle imprese private di maggiori dimensioni, essa ha lo scopo di incentivare i dipendenti a segnalare gli illeciti, compresi i propri²⁰.

Trasparenza delle attività di lobbismo. La normativa di Malta 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. Un codice etico richiede ai membri della Camera dei rappresentanti di dichiarare dinanzi alla Camera i loro legami con persone che hanno un interesse diretto nella legislazione²¹.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Finanziamento dei partiti politici

La trasparenza del finanziamento dei partiti politici è quasi inesistente a Malta²². Nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, Malta presenta la seconda percentuale più alta nell'UE (44%) per quanto riguarda le imprese secondo cui il finanziamento dei partiti politici in cambio di appalti pubblici o di un'influenza sulle decisioni politiche costituisce un fenomeno diffuso. Non si applicano norme specifiche riguardo al finanziamento dei partiti politici. Le donazioni anonime per i partiti e le campagne elettorali possono essere effettuate senza alcuna limitazione, a prescindere dall'importo. Ogni partito rappresentato in parlamento riceve annualmente 100 000 EUR come sovvenzione diretta per sviluppare le relazioni internazionali. Si tratta dell'unico finanziamento pubblico offerto ai partiti politici, a parte un sostegno indiretto sotto forma di esenzione fiscale e accesso ai media. Le spese dei partiti non sono limitate. I massimali per le spese dei candidati sono bassi (1 400 EUR) e spesso si ritiene che i resoconti dei candidati non riflettano la realtà, creando confusione sul fatto che siano indicate le donazioni ai candidati e su ciò che viene considerato una donazione a tale scopo²³. Inoltre, la legislazione maltese non prevede adeguati requisiti contabili per i partiti politici e le campagne elettorali o requisiti per la pubblicazione dei resoconti al fine di consentire l'esercizio di un controllo pubblico. La commissione elettorale è composta da membri nominati dai due principali partiti politici e pertanto si ritiene che non sia indipendente²⁴.

L'assenza di una legislazione in questo ambito è da tempo oggetto di dibattito a Malta e il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha evidenziato questo problema come una carenza²⁵. Il GRECO ha raccomandato di rivedere i limiti di spesa per i candidati alle elezioni e di introdurre un requisito generale per i partiti politici e i candidati alle elezioni in modo che siano dichiarate tutte le donazioni individuali (comprese quelle di carattere non pecuniario) superiori a una determinata soglia insieme all'identità del donatore. Il GRECO ha anche raccomandato di vietare le donazioni anonime e di richiedere ai partiti politici di tenere una contabilità completa e adeguata, da presentare a intervalli regolari in maniera coordinata e previa revisione indipendente. Inoltre, ha raccomandato di effettuare un controllo indipendente del

19 Capo 452. Articolo 28. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8918&l=1>.

20 Legge sulla tutela degli informatori <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25151&l=1>.

21 Codice etico dei membri della Camera dei rappresentanti. <http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>.

22 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf punto 65.

23 Paragrafo 61.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf.

24 Ai sensi dell'articolo 60 della costituzione, i membri della commissione elettorale sono nominati dal presidente, che agisce conformemente al parere del primo ministro, espresso dopo aver consultato il capo dell'opposizione. "Nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi della presente costituzione, la commissione elettorale non è soggetta alla direzione o al controllo di altre persone o autorità". <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>.

25 Consiglio d'Europa, Gruppo di Stati contro la corruzione (2011) *Fighting Corruption: Political Funding: Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round* (Lotta alla corruzione: finanziamento dei partiti politici. Revisione tematica del terzo ciclo di valutazione del GRECO), Strasburgo: GRECO, 57212, pagg. 9-10, paragrafo 14.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf.

finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali e di applicare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive²⁶. Di tali raccomandazioni si è tenuto conto solo parzialmente in un progetto di legge sui partiti politici, che però non è stato adottato²⁷. Un progetto di legge di gennaio 2012 presentato da un membro privato per regolamentare la formazione, le strutture interne, il funzionamento e il finanziamento dei partiti politici, nonché la loro partecipazione alle elezioni è decaduto automaticamente con lo scioglimento del parlamento nel gennaio 2013. Il governo sta redigendo una nuova versione allo scopo di integrare le raccomandazioni del GRECO.

Perseguimento giudiziario della corruzione

Sebbene la polizia abbia perseguito con successo alcuni casi, altre organizzazioni hanno avuto difficoltà a condurre indagini approfondite dovute alla mancanza dei mezzi, dei poteri e delle risorse necessari. Il difensore civico riferisce alla Camera dei rappresentanti, ma le sue raccomandazioni non sono vincolanti²⁸. Il dipartimento per le indagini e gli audit interni effettua indagini finanziarie su casi di sospetta corruzione di funzionari pubblici; tuttavia, non ha il potere di condurre indagini penali. La commissione per i conti pubblici (PAC), che è una commissione parlamentare permanente, può chiedere all'ufficio nazionale di audit di effettuare indagini e di riferire in merito; tuttavia, essa non dispone di personale sufficiente ed è ostacolata dalla mancanza di testimoni collaborativi. La commissione è costituita da sette membri, scelti in modo tale da rappresentare in maniera corretta la percentuale di membri dell'opposizione. Se la commissione sospetta l'esistenza di un reato penale, i risultati sono comunicati al procuratore generale e al capo della polizia per ulteriori indagini²⁹.

Inoltre, la mancanza di procedure consolidate che garantiscano un efficace coordinamento nel rispondere alle accuse di corruzione accresce il potere discrezionale esecutivo delle istituzioni, con il risultato che casi simili sono trattati in maniera diversa. In un'occasione, il governo ha chiesto all'ufficio nazionale di audit di indagare su possibili irregolarità nell'aggiudicazione di un appalto per l'ampliamento di una centrale elettrica. L'ufficio nazionale di audit non aveva i poteri necessari per condurre tali indagini tenuto conto della riluttanza del testimone chiave³⁰. Il governo non è tenuto a dare seguito alle conclusioni del revisore. In un'altra occasione, il governo ha chiesto alla polizia di indagare su un caso di presunta corruzione negli appalti in un ospedale, con la conseguenza che è stata emessa una pena detentiva per falsa segnalazione di un caso di presunta corruzione³¹.

La strategia nazionale antifrode e anticorruzione del 2008 prevedeva l'istituzione di un comitato di coordinamento che sarebbe stato costituito da rappresentanti delle autorità coinvolte nella lotta alla corruzione e avrebbe riesaminato il meccanismo esistente per individuare le carenze nel coordinamento³². A quanto risulta, né il comitato né il dipartimento per le indagini e gli audit interni, che è l'organo di attuazione della strategia, svolgono un ruolo di coordinamento interno. A parte i casi in cui la polizia o un organo avviano le proprie indagini, è anche una prassi comune che i ministri incarichino un particolare organo o la polizia di un'indagine, senza seguire alcun orientamento standardizzato per adottare una decisione in tal senso. In alternativa, un ministro può

26 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf.

27 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%2911_Malta_EN.pdf.

28 Il difensore civico effettua indagini e risponde alle rimostranze dei cittadini riguardo agli organismi pubblici e contribuisce a migliorare la qualità della pubblica amministrazione. <http://www.ombudsman.org.mt/index.asp?pg=missionstatement>.

29 Articolo 120E delle norme permanenti della Camera dei rappresentanti.

30 Il manifesto elettorale del nuovo governo al potere da marzo 2013 promette di accrescere i poteri inquirenti del revisore generale soprattutto in relazione ai testimoni reticenti e di utilizzare tali poteri anche per riaprire casi passati, riguardo ai quali non era stato possibile effettuare ulteriori indagini per la mancanza di collaborazione da parte dei testimoni.

31 Le indagini dell'ufficio nazionale di audit non impediscono alla polizia di condurre le proprie indagini o di perseguire i sospetti.

32 *L-Istrateġija Nazzjonali kontra l-Frodi u l-Korruzzjoni* (strategia nazionale antifrode e anticorruzione), pagg. 39-41.

nominare un magistrato o una commissione *ad hoc* per condurre un'indagine³³. Queste opzioni comportano anche una discrezionalità ministeriale di nominare i membri della commissione *ad hoc* e di stabilirne la sfera di competenza.

Il sistema giudiziario maltese gode tradizionalmente di fiducia. Esiste un codice etico per il sistema giudiziario e una commissione per l'amministrazione della giustizia ha l'autorità per farlo applicare³⁴. Tuttavia, nel 2002 un caso di corruzione di alto profilo ha intaccato questa immagine positiva. Un ex presidente della Corte suprema e un altro ex giudice che faceva parte della stessa Corte d'appello sono stati riconosciuti colpevoli di aver ricevuto tangenti in cambio di una riduzione della pena di un trafficante di droga condannato. Entrambi sono stati condannati a una pena detentiva.

Il sistema per garantire l'integrità del sistema giudiziario richiede maggiore attenzione, come dimostra il caso di un giudice e di un magistrato che si sono rifiutati di dimettersi dal comitato olimpico maltese dopo che la commissione per l'amministrazione della giustizia aveva ordinato loro di agire in tal senso³⁵. La questione ha suscitato un più ampio dibattito sull'integrità e i conflitti d'interessi nel sistema giudiziario e su una possibile revisione dell'attuale meccanismo di nomina con cui il presidente, agendo in base al parere del primo ministro, nomina le persone da eleggere in linea con alcuni criteri di base con la possibilità di consultare la commissione per l'amministrazione della giustizia.

Nel maggio 2013 la commissione per la riforma globale del sistema giudiziario ("commissione di riforma") ha proposto di istituire un'apposita commissione, designata dal presidente, per raccomandare al governo la nomina o la promozione di membri del sistema giudiziario, sulla base di criteri qualitativi tra cui l'integrità, attraverso un bando seguito da un concorso consistente in esami scritti e orali da tenere in pubblico³⁶. Una commissione separata di disciplina della magistratura (anch'essa nominata dal presidente) avrebbe esaminato i casi di punizione o di revoca dei membri del sistema giudiziario. Il sistema giudiziario si oppone a tali proposte in quanto esulano dal mandato della commissione di riforma. Secondo la magistratura, le proposte violerebbero la sua indipendenza giudiziaria. Per contro, la magistratura chiede che si autorizzi la commissione per l'amministrazione della giustizia a prendere l'iniziativa, anziché attendere che sia presentata una mozione di revoca dinanzi al parlamento³⁷. Nel novembre 2013 la commissione di riforma ha pubblicato la sua relazione finale³⁸.

Il GRECO ha raccomandato di eliminare talune discrepanze nel diritto maltese come una pena più severa per i casi di tentata corruzione rispetto ai casi di corruzione effettiva³⁹. Ha anche raccomandato di aumentare la pena per il traffico di influenza (uno dei capi d'imputazione contro l'ex presidente della Corte suprema) e recenti modifiche del codice penale hanno pertanto aumentato in misura sostanziale le pene per il traffico di influenza⁴⁰. Sono state aumentate anche le pene per i giudici⁴¹. Inoltre, le modifiche hanno eliminato i limiti di tempo per l'abuso d'ufficio

33 Legge sulle indagini, capo 273. <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8763>.

34 Su richiesta del primo ministro, la commissione per l'amministrazione della giustizia fornisce consulenza sulle nomine di giudici e magistrati. La commissione decide inoltre se esiste, *prima facie*, un fondato motivo per incriminare un giudice o un magistrato quando in parlamento viene presentata una mozione di messa in stato d'accusa.

35 Tuttavia, il giudice ha deciso di non ripresentare la propria candidatura alla presidenza del comitato olimpico alla scadenza del suo mandato. Il magistrato in questione è stato insediato come giudice nel giugno 2013.

36 Commissione per la riforma globale del sistema giudiziario, primo documento per la consultazione pubblica, maggio 2013. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/Document%20for%20Public%20Consultation%20by%20the%20Commission%20for%20the%20Holistic%20Reform%20of%20the%20Justice%20System.pdf>.

37 *The Judiciary of Malta, Judges and Magistrates submit their views* (Il sistema giudiziario di Malta: giudici e magistrati presentano i loro pareri), agosto 2013 <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=90>.

38 <https://opm.gov.mt/en/krhg/Documents/Rapport%20Finali.pdf>.

39 Articolo 120 del codice penale.

40 Legge IV del 2013, in vigore da giugno 2013. La pena per il traffico di influenza è stata aumentata da 3-18 mesi a 3-6 anni.

41 Articolo 117 del codice penale.

da parte di ministri, segretari parlamentari, parlamentari, sindaci, consiglieri locali e loro complici⁴².

Nel 1988 è stata istituita la commissione permanente anticorruzione (PCAC), un organismo specializzato che si occupa esclusivamente di indagare su presunte o sospette pratiche di corruzione nella pubblica amministrazione⁴³; è composta da un presidente e due membri nominati dal presidente di Malta, sulla base del parere del primo ministro, fornito dopo aver consultato il capo dell'opposizione. In base alla legge, tale commissione, nell'esercizio delle sue funzioni, non è soggetta alla direzione o al controllo di altre persone o autorità⁴⁴. Il presidente della commissione permanente anticorruzione deve essere un attuale o ex magistrato o avvocato e i membri non possono essere stati parlamentari o ministri. Il presidente e i membri sono nominati per un periodo di cinque anni e non possono essere rimossi dall'incarico, tranne nel caso in cui non possano svolgere i loro compiti a causa di una malattia. La commissione permanente anticorruzione può indagare sulla condotta dei funzionari pubblici, compresi i ministri e i segretari parlamentari, sulle pratiche e le procedure dei dipartimenti del governo, delle autorità locali, degli organi statutari o di altro tipo riguardo ai quali il governo ha un interesse di controllo o svolge un controllo effettivo. Inoltre, detta commissione fornisce istruzioni, consulenza e assistenza ai ministri e ad altri funzionari in merito alla prevenzione della corruzione. La commissione permanente anticorruzione conduce indagini di sua iniziativa o in base alle segnalazioni che riceve da qualsiasi persona e che sono confermate sotto giuramento. Essa ha il potere di convocare testimoni, di richiedere fascicoli o altri documenti probatori e l'assistenza da parte della polizia⁴⁵.

Sono state mosse critiche contro l'assetto istituzionale della commissione permanente anticorruzione. Oltre a non disporre di risorse sufficienti (con un bilancio di 84 000 EUR), la commissione non può nominare esperti di sua iniziativa durante le indagini, ma deve chiedere al primo ministro di agire in tal senso⁴⁶. Da anni si discute di possibili riforme per rafforzarne il ruolo nella lotta alla corruzione. Nel 2007, il GRECO aveva già rilevato che a quasi cinque anni di distanza dall'adozione della [prima] relazione di valutazione non era stata adottata alcuna decisione per attribuire ulteriori poteri alla commissione permanente anticorruzione⁴⁷.

Nel luglio 2013 la commissione di riforma ha proposto di abolire la commissione permanente anticorruzione⁴⁸. Secondo la commissione di riforma, nessuna delle 425 indagini condotte dalla commissione permanente anticorruzione dalla sua creazione nel 1988 ha consentito di avviare procedimenti penali in tribunale. Nell'ambito di una proposta di separazione delle funzioni della procura generale, la commissione di riforma ha suggerito di affidare il compito di individuare e perseguire i casi di corruzione a un procuratore generale, che avrebbe goduto di una garanzia costituzionale di indipendenza e sarebbe stato dotato di una divisione inquirente, di cui la commissione permanente anticorruzione non dispone⁴⁹. A quanto pare, il procuratore generale,

42 Articolo 115 del codice penale.

43 Legge XXII del 1988.

44 Legge sulla commissione permanente anticorruzione, capo 326.

45 <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Departments/Justice/Pages/Permanent-Commission-Against-Corruption.aspx>.

46 Oltre alla commissione permanente anticorruzione, anche la commissione per i conti pubblici, la polizia, la procura generale e la magistratura presentano risorse e personale limitati.

47 Addendum alla relazione di conformità su Malta (primo ciclo di valutazione), adottato dal GRECO alla sua 34ª riunione plenaria (Strasburgo, 16-19 ottobre 2007), Greco RC-I (2005) 3E.

48 *Kummissjoni dwar Riforma Holistika fil Qasam tal-Gustizzja, It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika*, luglio 2013. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf> La relazione finale della commissione di riforma è stata pubblicata nel novembre 2013. <https://opm.gov.mt/en/krhg/Documents/Rapport%20Finali.pdf>.

49 *Kummissjoni dwar Riforma Holistika fil Qasam tal-Gustizzja, It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika*, luglio 2013. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf>, pp. 89-90.

secondo la proposta della commissione di riforma, non si occuperebbe esclusivamente di casi di corruzione. La magistratura ha accolto con un cauto consenso alcune modifiche procedurali e amministrative proposte dalla commissione di riforma, esprimendo tuttavia profonda preoccupazione sulle riforme istituzionali proposte, in particolare quelle che avrebbero ridotto le funzioni e i poteri della commissione per l'amministrazione della giustizia⁵⁰.

Pianificazione ambientale

La concessione di permessi urbanistici, in particolare per gli imprenditori che intendono realizzare progetti su vasta scala, è fonte di polemiche e controversie. Nel sondaggio Eurobarometro 2013, il 53% degli intervistati maltesi ritiene che la corruzione sia diffusa tra i funzionari che rilasciano permessi di costruzione; si tratta della percentuale più alta tra le istituzioni pubbliche maltesi⁵¹.

L'assenza di una legge sul finanziamento dei partiti politici rende possibile non dichiarare le donazioni, alimentando quindi la percezione del pubblico che i permessi per i progetti su vasta scala non siano concessi sulla base di criteri obiettivi⁵². Sebbene alla percezione negativa suscitata dall'autorità maltese per la pianificazione ambientale (MEPA), compreso un senso di malcontento quando vengono negati i permessi in linea con una politica consolidata, possano contribuire anche fattori non legati alla corruzione, i risultati negativi delle verifiche dell'ex revisore dell'autorità in relazione ad alcune decisioni della stessa sembrano avvalorare la percezione dell'opinione pubblica⁵³.

Anziché casi di evidente corruzione di funzionari della MEPA, le accuse tendono a riguardare altre irregolarità nel processo decisionale⁵⁴. Finora non è stato dimostrato alcun caso di interferenza o di pressione politica diretta, sebbene un'inchiesta dei media, confermata dall'ex revisore della MEPA, abbia posto in evidenza che la commissione per il controllo dello sviluppo della MEPA aveva trattato un numero sospettosamente elevato di casi nella settimana precedente le elezioni generali del 2008 (ossia tre volte di più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) e in 49 dei 430 casi la commissione aveva rilasciato un permesso di costruzione nonostante le raccomandazioni contrarie dei funzionari incaricati dei casi.

Buona prassi: riforma per contrastare la vulnerabilità alla corruzione nella pianificazione ambientale e nella concessione di permessi urbanistici

In seguito all'avvio di una consultazione pubblica della durata di nove mesi, è stato pubblicato un documento che proponeva la riforma della MEPA⁵⁵. La proposta era basata su quattro principi fondamentali: coerenza, efficienza, responsabilità e applicazione. Di conseguenza, nel 2010 è stata adottata la legge sulla pianificazione urbanistica e ambientale, che conteneva disposizioni sulla dichiarazione dei conflitti d'interessi da parte dei membri, del personale e dei consulenti

50 *The Judiciary of Malta* (2013) *Judiciary reacts to second Commission report* (Il sistema giudiziario di Malta (2013). La reazione della magistratura alla seconda relazione della commissione) <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=93>.

51 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

52 Nel 2010, un sondaggio sulla consapevolezza dell'opinione pubblica commissionato dalla MEPA ha rivelato che il 63% dei maltesi ritiene che la scelta dell'architetto da parte di un candidato abbia influenza diretta sulle decisioni della MEPA.

53 I casi riguardavano principalmente la mancata giustificazione della concessione dei permessi e la mancata applicazione della politica consolidata. Tra quelli più noti possono essere citati il caso dei permessi irregolari per la costruzione di supermercati (due casi in cui era coinvolto lo stesso imprenditore in luoghi diversi), che ha determinato le dimissioni in massa della commissione per il controllo dello sviluppo della MEPA in seguito al parere negativo del revisore della MEPA, e il caso Bahrija Villa (2009) in cui il revisore della MEPA ha nuovamente riscontrato che la commissione per il controllo dello sviluppo aveva ignorato le politiche e il parere degli organi regolarmente costituiti della MEPA.

54 Si è verificato solo un caso, ancora in corso, in cui la MEPA avrebbe richiesto ufficialmente una tangente in cambio del rilascio di un certificato di conformità.

55 *A blueprint for MEPA's reform* (Piano d'azione per la riforma della MEPA), 9 luglio 2009. <https://opm.gov.mt/file.aspx?f=1224>.

della MEPA. La mancata dichiarazione di un interesse può comportare la rimozione dall'incarico o la rescissione del contratto⁵⁶. Come ulteriore garanzia, i procedimenti e le audizioni pertinenti sono pubblici.

Inoltre, è stata modificata la legge sul difensore civico per consentire a quest'ultimo di nominare i commissari per le indagini amministrative che sono considerati funzionari del parlamento. È stato nominato un commissario per l'ambiente e la pianificazione per indagare sulle denunce riguardanti la MEPA; tale commissario ha sostituito il revisore della MEPA⁵⁷. Questa modifica strutturale è significativa in quanto il commissario ha gli stessi poteri del difensore civico e può, ad esempio, richiedere la presentazione di documenti, convocare testimoni e riferire al parlamento, se necessario⁵⁸. È dotato di maggiori risorse ed è indipendente dalla MEPA. Quando indagherà su un caso, la MEPA verrà informata e disporrà di un periodo di tempo ragionevole per presentare le sue osservazioni. La relazione annuale del difensore civico comprenderà una sezione relativa all'attività del commissario per l'ambiente e la pianificazione. Il commissario pubblicherà inoltre regolarmente note informative sui casi, simili a quelle pubblicate dal difensore civico, nonché documenti ad hoc su principi importanti⁵⁹.

Il numero delle denunce sarebbe aumentato dopo la riforma della MEPA. La riforma ha iniziato ad affrontare il problema dei lunghi ritardi nella trattazione dei casi, ma ha anche rafforzato il processo decisionale rendendolo più trasparente con l'accessibilità on-line dei fascicoli della MEPA⁶⁰. Una delle modifiche più importanti della legge è che ai terzi dissenzienti è stato attribuito un maggiore potere di impugnare le decisioni. Una più intensa attività di contrasto e la possibilità di ritirare i permessi hanno accresciuto il potere di dissuasione, mentre un'applicazione più rigorosa delle politiche consolidate ha reso più coerente il processo decisionale. Anche il nuovo tribunale d'appello è pienamente operativo e indipendente dalla MEPA, mentre il sistema d'appello precedente è stato oggetto di riesame parte del consiglio della MEPA.

Il consiglio e le commissioni per il controllo dello sviluppo della MEPA adottano decisioni in riunioni aperte al pubblico. Le richieste sono pubblicate in un registro, esposto in loco, riportato nei media e disponibile presso i consigli locali. Le decisioni su ciascuna richiesta devono essere pubblicate in tempo reale sul sito Internet della MEPA⁶¹.

Nel maggio 2013, il governo e la MEPA hanno avviato una consultazione pubblica denominata *Semma' Lehnek* ("Esprimete la vostra opinione") sul modo di semplificare e razionalizzare il sistema di pianificazione e altre procedure della MEPA⁶². Le proposte di riforma del governo comprendono una suddivisione delle competenze in materia di pianificazione e ambiente della MEPA tra due agenzie separate; tale suddivisione non è ancora stata effettuata. Nell'ottobre 2013, la MEPA ha deciso di accrescere la trasparenza pubblicando i nomi di chi presenta rimostranze o proposte di revisione dei piani locali.

3. EVOLUZIONE FUTURA

La prevenzione e il contrasto della corruzione sono una priorità a Malta e hanno determinato l'avvio di riforme intese a garantire una maggiore trasparenza. Tuttavia, il finanziamento dei partiti politici resta in larga misura non regolamentato. Dovrebbe essere migliorato il

56 Capo 504, articolo 16.

57 Regola 20, paragrafo 1, del regolamento (sulle funzioni) del commissario per le indagini amministrative, 2012.

58 Cfr. anche l'articolo 19 della legge sul difensore civico.

59 Ibid.

60 <http://www.mepa.org.mt/permitting>.

61 <http://www.mepa.org.mt/topics-planning>

62 Autorità maltese per la pianificazione ambientale, *Semma' Lehnek* <http://www.mepa.org.mt/semma-lehnek>.

coordinamento tra le istituzioni che indagano sulla corruzione per garantire un approccio razionalizzato e un'efficace raccolta di elementi di prova. È necessario inoltre continuare a compiere ogni possibile sforzo per rendere più trasparenti le nomine dei magistrati e il processo decisionale nella pianificazione ambientale.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- introdurre obblighi di divulgazione e massimali per le **donazioni ai partiti politici**, un divieto per le donazioni anonime superiori a una soglia ragionevole, la pubblicazione di resoconti dei partiti sottoposti a revisione indipendente e il controllo da parte della commissione elettorale della conformità ai requisiti di trasparenza;
- definire chiare procedure standardizzate e norme sulla distribuzione dei casi di presunta corruzione tra le **istituzioni anticorruzione** competenti. Migliorare il **coordinamento** tra tali istituzioni per ottimizzare la raccolta degli elementi di prova. Attribuire priorità all'esigenza di **individuare e perseguire con efficacia** i casi di corruzione e, qualora la commissione permanente anticorruzione (PCAC) sia mantenuta, ampliarne la sfera di competenza e consentirle di nominare i propri esperti;
- rafforzare la **capacità della magistratura di gestire i casi di corruzione** rivedendo le **procedure di nomina e di revoca dell'incarico per i giudici** per garantire che la selezione e la revoca siano trasparenti e basate sui meriti, e dare esecuzione alle decisioni della commissione per l'amministrazione della giustizia adottate in seguito all'individuazione di violazioni del codice etico per la magistratura;
- proseguire le riforme dell'**autorità maltese per la pianificazione ambientale** (MEPA) per rafforzare ulteriormente la fiducia dell'opinione pubblica nella sua integrità e imparzialità.