

Considerazioni e proposte riguardanti la lotta contro la corruzione nei paesi in via di sviluppo e in via di transizione

R. Provera, Vice presidente TI-It

Articoli:

- **Il ruolo delle rappresentanze diplomatiche dei paesi industrializzati nei paesi in via di sviluppo, febbraio 2002**
- **La Convenzione Ocse e il ruolo delle rappresentanze diplomatiche, aprile 2002**
- **Fighting corruption in European development aid to third countries, dicembre 2002**
- **Gare finanziate dall'aiuto dell'U.E. ai paesi terzi, marzo 2003**

Pubblicazioni:

- **Fighting corruption in development aid, R.Provera**

IL RUOLO DELLE RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

È da tutti riconosciuto che uno degli ostacoli principali alla evoluzione dei paesi in via di sviluppo è la diffusa presenza del fenomeno corruzione che deve pertanto essere contrastato tenacemente, come si evince dagli indici di percezione della corruzione "CPI", elaborati da Transparency International, che mettono in evidenza la gravità del problema nei paesi in via di sviluppo e in via di transizione.

Il recente collasso dell'economia in Argentina, secondo autorevoli analisti, si è verificato soprattutto proprio per la diffusa presenza del fenomeno corruzione nelle principali Istituzioni del paese (indice "CPI" 2001: 3,5, "CPI" 2002: 2,8).

Un settore ove la lotta alla corruzione può essere facilmente intrapresa con azioni concrete, che riteniamo possano portare buoni risultati, è quello degli **aiuti a dono e a credito agevolato** erogati dai 22 paesi industrializzati membri della DAC dell'OCSE, in via bilaterale o multilaterale.

Tali aiuti, di un ammontare complessivo assai elevato, si concretizzano in generale in contratti per lavori, forniture e servizi che vengono stipulati a seguito di gare di appalto internazionali indette dalle amministrazioni dei paesi beneficiari degli aiuti, gare alle quali partecipano in massima parte le imprese esportatrici dei paesi donatori.

Poiché i contratti vengono assegnati principalmente ad imprese appartenenti ai paesi industrializzati donatori, **il verificarsi di casi di corruzione comporta che corrottrici siano le stesse imprese dei paesi donatori che acquisiscono i contratti.**

Incrociando l'indice di propensione a corrompere delle imprese esportatrici appartenenti ai 14 paesi industrializzati donatori presenti in elenco (BPI) con l'indice di percezione della corruzione di 60 paesi in via di sviluppo e in via di transizione beneficiari degli aiuti, si ottiene un indice medio che può portare alla definizione della probabilità teorica di presenza di corruzione nei relativi rapporti economici bilaterali, come illustrato nelle quattro tabelle pure allegate, che evidenziano le **alte probabilità di presenza di corruzione nelle transazioni commerciali condotte dalle imprese dei paesi industrializzati nei paesi in via di sviluppo e in via di transizione.**

La lotta alla corruzione nei paesi in via di sviluppo ed in via di transizione beneficiari degli aiuti deve pertanto essere prioritariamente estesa alle imprese corrottrici appartenenti ai paesi industrializzati donatori.

È, infatti, inaccettabile che ai paesi donatori potesse farsi risalire, a seguito dell'operato delle proprie imprese, la responsabilità dell'esistenza di un fenomeno che ha effetti devastanti per le economie dei paesi in via di sviluppo e in via di transizione destinatari degli aiuti. Occorreva di fatto superare la perversa convinzione, che permane ancora in molte imprese dei paesi industrializzati, secondo cui "non si possono concludere affari in quei paesi se non si corrompe" (più garbatamente alcuni dicono "...se non si dispone delle necessarie "introduzioni").

Le imprese serie, quelle che puntano sulla qualità e competitività del loro prodotto, non hanno di certo bisogno di corrompere per vincere le gare di appalto finanziate dall'aiuto allo sviluppo, tenuto anche conto del supporto rappresentato dalla particolare attenzione che le Istituzioni Finanziarie preposte dedicano al problema.

Invece, esse hanno necessità di essere difese quando si verificano, nelle varie fasi delle gare, distorsioni causate da pratiche illecite poste in essere da concorrenti corruttori.

Le Istituzioni dei paesi donatori presenti nei paesi beneficiari possono contribuire fortemente a combattere il fenomeno in loco in modo efficace, tramite l'individuazione e la messa al bando delle imprese corruttrici, a qualsiasi paese esse appartengano.

Per l'Italia ci riferiamo in particolare alle **rappresentanze diplomatiche** (ambasciate e consolati) e agli uffici dell'ICE.

Naturalmente tale importante contributo alla lotta contro la corruzione deve essere fornito, tramite un **accordo multilaterale**, da tutte le rappresentanze diplomatiche e commerciali di tutti i paesi donatori presenti nei paesi beneficiari.

Senza tale forte contributo "in loco" da parte dei paesi donatori il problema rimarrà irrisolto con la conseguenza che il divario economico tra donatori e beneficiari continuerà ad aumentare con ogni perniciosa conseguenza.

Bisogna anche tener conto che i recenti processi di **deconcentramento e di decentramento di alcuni importanti aiuti** hanno in generale comportato un sensibile aumento del fenomeno corruzione a causa dell'inevitabile parallela diminuzione del rigore nel controllo della "good governance" dei progetti, in particolare per quanto riguarda le gare di appalto.

È doveroso anche rimarcare che la presenza, nel settore degli aiuti allo sviluppo del denunciato fenomeno crea gravi danni, non solo ai paesi beneficiari, ma anche ai paesi donatori.

Le rappresentanze diplomatiche italiane nei paesi in via di sviluppo e in via di transizione dovrebbero provvedere a:

1. **segnalare** alle Istituzioni Finanziarie erogatrici degli aiuti di tutte **le anomalie e le distorsioni** riscontrate nello svolgimento dei progetti ed in particolare nelle relative gare di appalto;
2. **mettere al bando tutte le imprese corruttrici**, a qualsiasi paese esse appartengano, e, al contrario, **proteggere le imprese che operano correttamente**;
3. **dissuadere le imprese esportatrici** affinché non utilizzino intermediari esosi che vantano particolari "introduzioni" presso i "decision makers" delle amministrazioni che emettono le gare, in quanto tale utilizzo equivale sicuramente ad aderire a pratiche di corruzione;
4. **promuovere gli stessi comportamenti** presso tutte le rappresentanze degli altri paesi donatori membri della DAC dell'OCSE presenti nello stesso paese beneficiario di aiuti allo sviluppo, possibilmente con la creazione di una **"Good Governance Unit"** con forti poteri di controllo "in itinere" sullo svolgimento dei progetti e in particolare delle relative gare di appalto.

Sino ad oggi la collaborazione prestata dalle rappresentanze diplomatiche in loco alle imprese operanti nel settore delle gare d'appalto finanziate dagli aiuti allo sviluppo si è tradotta in massima parte nella presentazione di esse imprese presso le autorità contraenti e/o presso intermediari locali, ma ciò comporta elevate probabilità che l'acquisizione dei contratti divenga frutto della distorsione del corretto svolgimento delle gare.

Da una recente indagine svolta presso le primarie imprese interessate è emerso chiaramente che la strategia della lotta alla corruzione e della difesa del migliore offerente da parte delle rappresentanze diplomatiche viene invece considerata da esse imprese come l'unica forma di collaborazione auspicabile non solo coerente con i principi etici e di tutela della concorrenza cui si ispirano i paesi donatori e le Istituzioni Finanziarie Internazionali, ma anche veramente efficace.

Se è vero che la lotta contro i corrotti deve principalmente essere condotta dai paesi beneficiari degli aiuti, è altrettanto vero che la lotta contro i corruttori deve essere condotta principalmente dai paesi donatori, nel quadro di una "partnership" efficace e trasparente e migliorando, attraverso un controllo molto professionale della "good governance" dei progetti e delle gare di appalto, anche la qualità dell'"ownership" locale nella gestione degli aiuti.

Genova, febbraio 2002

LA CONVENZIONE OCSE e IL RUOLO DELLE RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE NEI PVS

Alcuni autorevoli commentatori hanno sottolineato che per la lotta alla corruzione transnazionale esiste la Convenzione OCSE contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri del Dicembre 1997 applicabile anche al problema in esame.

Tale Convenzione è stata a suo tempo fortemente promossa da Transparency International che ha successivamente contribuito per oltre due anni a sollecitarne la ratifica da parte italiana.

Attualmente Transparency International Italia è molto attiva nella promozione dell'utilizzo e del monitoraggio della Convenzione.

Effettivamente tutti i 22 paesi donatori membri della DAC dell'OCSE hanno ratificato la Convenzione ed è quindi oggi teoricamente possibile perseguire le imprese appartenenti a tali paesi che conducono pratiche di corruzione nei PVS/PVT nel quadro degli aiuti bilaterali e multilaterali allo sviluppo.

Bisogna, tuttavia, prendere nota che la Convenzione, che sta avendo un buon successo soprattutto per l'effetto dissuasivo circa l'utilizzo di pratiche di corruzione nelle transazioni economiche tra i paesi che l'hanno ratificata, non

ha purtroppo ottenuto alcun risultato di rilievo nel particolare settore degli aiuti allo sviluppo.

Le ragioni sono numerose e, a volte, complesse, ad esempio:

- l'assenza di volontà della pubblica amministrazione beneficiaria dell'aiuto in relazione al quale si è verificato il reato di corruzione, di sporgere denuncia presso la magistratura del paese donatore cui appartiene l'impresa corruttrice e, comunque, le difficoltà pratiche di coltivare essa denuncia;
- la sostanziale impossibilità da parte di terzi che hanno subito un danno (ad esempio i concorrenti ad una gara di appalto finanziata dall'APS) di sporgere denuncia presso la magistratura del paese di appartenenza dell'impresa corruttrice, a causa dell'estrema difficoltà di procurarsi prove certe dell'esistenza del reato;
- la difficoltà per la magistratura di un paese che ha ratificato la Convenzione OCSE presso la quale è stata sporta una denuncia, di indagare ed ottenere le prove del reato in un PVS/PVT;
- il giustificato timore di chi sarebbe in grado di denunciare un reato di corruzione, di subire pesanti ritorsioni nel PVS/PVT ove esso reato è stato commesso, anche e soprattutto perché non si può di certo disporre in tale PVS/PVT, della garanzia della protezione del "whistleblower" come invece è pienamente possibile nei paesi industrializzati più avanzati.

Inoltre si deve riconoscere che il fenomeno corruzione negli aiuti allo sviluppo ha raggiunto livelli così sofisticati da essere praticamente indimostrabile anche quando la sua esistenza viene considerata sicura.

In definitiva, mentre si può ragionevolmente ritenere che il fenomeno della corruzione transnazionale tra paesi che hanno ratificato la Convenzione OCSE sia in diminuzione, altrettanto non si può dire per quanto riguarda le transazioni economiche internazionali finanziate dall'aiuto allo sviluppo.

Al contrario, **in questo specifico settore**, a causa dei realizzati recenti processi di deconcentramento e decentramento degli aiuti, **il fenomeno è sicuramente in sensibile aumento.**

Necessita pertanto una **lotta specificamente dedicata** al settore in esame volta soprattutto ad ottenere risultati concreti tramite una opportuna azione "in-itinere" preventiva e correttiva del fenomeno, constatata l'effettiva impossibilità di ottenere risultati tramite l'azione punitiva "ex-post" prevista dalla Convenzione OCSE.

In pratica, poiché le conseguenze della presenza della corruzione negli aiuti allo sviluppo sono le distorsioni della "*good governance*" dei progetti, **il fenomeno si può sconfiggere se si riescono ad individuare e a correggere tali distorsioni.**

Tenuto conto dell'irreversibilità dei processi di deconcentramento e decentramento degli aiuti recentemente attuati, l'esperienza insegna che l'individuazione e la correzione delle distorsioni causate dalla corruzione sono possibili solamente per mezzo di un accordo multilaterale di altissimo profilo etico/professionale di lotta al fenomeno tra tutte le rappresentanze diplomatiche dei paesi donatori presenti nei paesi beneficiari, accordo che preveda il controllo rigoroso della piena realizzazione della "good governance" dei progetti e delle relative gare di appalto.

Genova, Aprile 2002

FIGHTING CORRUPTION IN EUROPEAN DEVELOPMENT AID TO THIRD COUNTRIES

In May 2000 the European Commission decided to "deconcentrate" the responsibility of the management of the European development aid to third countries towards the local E.U. Delegations.

It was also decided to "decentralize" the same aid as all expectations and advises were in favour of giving the "ownership" of the aid delivery to the beneficiaries.

These processes, currently ongoing, are, in theory, very sensible and logical, but in practice in the majority of the beneficiary countries, they have created a serious problem: the sharp increase of the presence of corruption in tenders financed by the European aid funds.

In these countries the principle of fair and free competition which should govern all tenders for supplies, works and services, is frequently disregarded due to the intervention of political introductions and interferences causing distortions and corrupt practices.

Often European aid is misused and partly wasted as it induces illegal profits and bribes that cause serious damage to the economies of both the beneficiary countries and the European Union members countries.

The problem concerns the tenders financed by all the European Commission's aid projects and programmes (EDF, PHARE, TACIS, Obnova, Sapard, Ispa, Cards, MEDA, ALA, etc.) and it is particularly dramatic in most developing and transition countries and also in some of the candidate countries of the next European enlargements.

The E.U. Delegations in these countries are not yet sufficiently expert and strong enough to recognize and solve the problem and often they are unable or reluctant to oppose, when action should be taken to combat unfair and biased decisions taken by the local stakeholders.

Furthermore, in general, in the field of the above mentioned tenders, the E.U. Delegations are not duly helped by the majority of the local Diplomatic Representations of the 15 E.U. member countries who instead traditionally follow a strategy of supporting the companies of their countries of origin in obtaining contracts and business through local political and commercial "introductions".

Without this high level joint cooperation "on the spot" among all the 15 donors of the European aid, the risk is a continuous worsening of the problem.

Genova, Dicembre 2002

GARE FINANZIATE DALL'AIUTO DELL'U.E. AI PAESI TERZI

Ci è stato più volte riferito che le Delegazioni dell'U.E. nei paesi beneficiari dell'aiuto non sono purtroppo in grado di contrastare efficacemente tali distorsioni delle gare soprattutto quando esse sono causate da interferenze e pressioni di natura politica e/o da sofisticate pratiche di corruzione.

Malaguratamente spesso accade che le Autorità contraenti locali preposte ottengono l'endorsement delle distorsioni da parte del Delegato dell'U.E. in loco, il quale ovviamente non si accorge dell'avvenuta distorsione e la decisione presa risulta essere, conseguentemente, "definitiva".

Qualsiasi reclamo o ricorso da parte dei concorrenti che hanno subito un danno a causa delle avvenute distorsioni delle gare viene pertanto respinto sia dalle Autorità contraenti sia dalle Delegazioni dell'U.E., essendo queste ultime ovviamente sempre riluttanti a riconoscere un loro errore nell'aver avallato una decisione sbagliata.

Come si sa anche qualsiasi reclamo dei concorrenti danneggiati presso le Direzioni Generali competenti della Commissione a Bruxelles (Enlargement/Relex/ Development/EuropeAid) risulta essere oggi completamente inutile in quanto, a seguito dell'avvenuto processo di "deconcentramento" degli aiuti, tutte le suddette Direzioni Generali si rifiutano di esaminare il reclamo e rispondono semplicemente che bisogna rivolgersi "esclusivamente" alle locali Autorità contraenti.

In tale situazione bisogna riconoscere che le imprese italiane (o di altri paesi membri dell'U.E.) che partecipano correttamente alle gare finanziate dall'U.E., si trovano in gravi difficoltà in assenza del rispetto, da parte delle Autorità contraenti, del principio fondamentale della "libera concorrenza a parità di condizioni".

Sulla base della passata esperienza il problema non si risolve raccomandando alle Delegazioni U.E. maggiori controlli sull'operato delle Autorità contraenti.

È necessaria la presenza di un'Autorità indipendente, capace di giudicare le denunciate distorsioni con il potere di imporre le relative correzioni (ruolo svolto dalle Direzioni Generali di Bruxelles prima del "deconcentramento").

Il problema è molto complesso e di difficile soluzione, tenuto conto degli ormai avvenuti processi di "deconcentramento" e "decentramento" degli aiuti; tuttavia, data la gravità della situazione, ci sembra che, in attesa di appropriate soluzioni specifiche, si possa almeno richiedere un maggior intervento dell'OLAF di Bruxelles in questo settore, tramite l'organizzazione di una sua sezione o reparto specialmente dedicato alla lotta alle distorsioni nelle gare finanziate dall'aiuto dell'U.E. ai paesi terzi (è noto che le sopraccitate Direzioni Generali della Commissione competenti degli aiuti, dispongono a Bruxelles di svariate decine di esperti delle gare in oggetto che, a seguito dell'avvenuto "deconcentramento" degli aiuti, sono attualmente poco utilizzati e che potrebbero essere trasferiti all'OLAF).

Genova, 7 Marzo 2003

Transparency International Italia Ti-It©