

PARLAMENTO EUROPEO



Direzione Generale degli Studi

DOCUMENTO DI LAVORO

MISURE VOLTE A PREVENIRE LA CORRUZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE

Serie Affari Giuridici

JURI 101 IT

Il presente documento è disponibile nelle lingue seguenti: DE, EN, FR, IT.

Originale: "panaché"

EDITORE: Parlamento europeo
L-2929 LUSSEMBURGO

AUTORI: Anthony COMFORT e Francois-Xavier CAMENEN, *con l'aiuto di corrispondenti, presso i Parlamenti nazionali, del CERDP (Centro Europeo di Ricerca e Documentazione Parlamentare).*
Hanno inoltre contribuito i seguenti titolari della borsa di studio Robert Schuman :
Sunna ALTNOEDER, Sylvie CHABOSSON, Bénédicte DECKER, Camilla EKHOLM, Thomas GERGEN, Alexander KANTAS, Elisa DA SILVA, Andreas KLEINE, Edward LAWTON, Lisa VAN OORTMERSSEN, Maria Angeles ROBA, Werner RUESS.

SUPERVISORE: Anthony COMFORT
Direzione Generale degli Studi
Divisione affari di bilancio, libertà pubbliche e affari interni, regolamento, petizioni e diritto comparato
Tel.: 00 352 4300-22167
Fax : 00 352 4300-27723
E-mail: acomfort@europarl.eu.int

I pareri espressi sono quelli degli autori e non riflettono necessariamente la posizione del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo che per scopi commerciali, purché la fonte sia citata, ne sia preventivamente informato l'editore e gliene sia inviata copia.

Manoscritto completato nel marzo 1998.

PARLAMENTO EUROPEO



Direzione Generale degli Studi

DOCUMENTO DI LAVORO

MISURE VOLTE A PREVENIRE LA CORRUZIONE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE

Serie Affari Giuridici

JURI 101 IT

03-1998

***L**e cronache riferiscono che nel dicembre 1997 una squadra di archeologi olandesi ha scoperto a Rakka, in Siria, circa 150 iscrizioni cuneiformi dalle quali è emerso che tale località era stata sede un centro amministrativo della civiltà assira, risalente al XIII secolo a. C. E' stato rinvenuto un archivio speciale, forse equivalente a un moderno 'Ministero degli Interni', contenente dati relativi a dipendenti che accettavano tangenti, tra i quali figuravano i nomi di alti funzionari e il nome di una principessa assira.*

INDICE

Pagina

QUADRO D'INSIEME	1
RELAZIONI SUI SINGOLI PAESI	5
AUSTRIA	6
BELGIO	9
DANIMARCA	12
FINLANDIA	13
FRANCIA	15
GERMANIA	19
GRECIA	24
IRLANDA	26
ITALIA	28
LUSSEMBURGO	30
PAESI BASSI	32
PORTOGALLO	34
REGNO UNITO	37
SPAGNA	39
SVEZIA	41
ALLEGATO:	
Lotta contro la corruzione e appalti pubblici	43
BIBLIOGRAFIA SCELTA	52

QUADRO D'INSIEME

Introduzione

Il presente documento è stato elaborato in collaborazione con i corrispondenti del Centro europeo di Ricerca e Documentazione Parlamentare degli Stati membri. Le loro risposte alla nostra richiesta di assistenza sono state estremamente utili e senza il loro aiuto non sarebbe stato possibile realizzare questo studio. L'analisi delle risposte ha posto alcuni problemi, che in alcuni casi sono stati risolti chiedendo agli studiosi che hanno collaborato per brevi periodi alla DG IV di elaborare le sintesi allegate, segnatamente quando il materiale di base era redatto in una lingua non nota al redattore.

In particolare, andrebbe rilevato che a seconda dei paesi aspetti diversi della lotta contro la corruzione assumono particolare rilievo; pertanto le relazioni allegate sui singoli paesi non seguono sempre uno schema comune e l'accento è posto di volta in volta su punti diversi. In alcuni paesi, quali la Danimarca, il tema della corruzione non è assolutamente oggetto di un dibattito pubblico e i legislatori vi hanno dedicato solo di recente una scarsa attenzione; la sintesi su tale paese è quindi breve.

Questo studio è stato elaborato per coadiuvare l'attività della commissione del Parlamento europeo per le libertà pubbliche nel seguito dato alla risoluzione del Parlamento del 15 dicembre 1995 sulla lotta alla corruzione in Europa e, in particolare, in ordine alla risposta del Parlamento alla Comunicazione della Commissione su una politica dell'Unione contro la corruzione (COM(97)192). Esso cerca di stabilire in che misura gli Stati membri reagiscano al problema della corruzione, specialmente per quanto riguarda il settore pubblico e gli appalti pubblici.

La consapevolezza del problema della corruzione e del suo legame con la politica è ora ampiamente diffusa, benché taluni Stati membri non abbiano ancora modificato la legislazione per adattarsi alle nuove circostanze e alle discussioni in materia che si sono tenute in varie sedi internazionali quali l'OCSE e il Consiglio d'Europa, nonché nell'Unione europea. E' chiaro che alcuni Stati membri sono più colpiti dal fenomeno delle tangenti e della corruzione che non altri, benché ovviamente non sia possibile confermare tale asserzione in base a delle statistiche. La necessità di trasparenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici costituisce forse la principale priorità e nuove regole dell'UE potrebbero avere delle ripercussioni in questo ambito. Alla fine del presente studio figura in allegato un documento che tratta delle condizioni delle gare per appalti pubblici nell'UE e di come la situazione si stia evolvendo in tre grandi Stati membri: Francia, Gran Bretagna e Italia.

Taluni aspetti del tema della corruzione, quali gli accordi relativi al finanziamento dei partiti politici e le dichiarazioni sugli interessi esterni di membri di Parlamenti sono stati esaminati in altre recenti pubblicazioni della DG IV. In particolare, nel documento di lavoro W-6 della Serie Parlamenti Nazionali della DG IV, che tratta il tema della "Trasparenza e interessi finanziari dei parlamentari nell'UE", che è stato recentemente rivisto (luglio 1996), e nel documento W-34 della Serie Affari Politici su "Il finanziamento dei partiti politici negli Stati membri dell'Unione europea" di cui è stata recentemente pubblicata un'edizione rivista (dicembre 1997).

Le seguenti sintesi delle situazioni nei singoli Stati membri sono state elaborate sulla base delle risposte fornite dai corrispondenti del CERDP a una lettera inviata nel novembre 1997, in cui veniva loro richiesto di fornire informazioni concernenti le misure adottate per prevenire la corruzione nei loro paesi, segnatamente le misure legislative adottate negli ultimi anni. A tale lettera era stata allegata copia della risoluzione del PE del 15 dicembre 1995 sulla lotta alla corruzione in Europa.

Dopo i primi contatti con il segretariato centrale di "Transparency International", con sede a Berlino, il tema delle misure nazionali volte a impedire la corruzione e il contesto generale sono stati discussi in alcuni casi con le filiali nazionali di tale organizzazione.

Principali punti in comune

◆ *Legislazione*

Le pene irrogate per la corruzione di pubblici ufficiali possono limitarsi occasionalmente a delle multe, ma, nella misura in cui prevedano una pena detentiva, le condanne possono variare dai 6 mesi ai 10 anni, a seconda del paese e della gravità del reato. Talvolta il trattamento è identico sia per quelli che offrono che per quelli che accettano delle tangenti, talaltra questi ultimi devono scontare pene più pesanti. In alcuni paesi sono previste pene particolarmente severe per giudici e magistrati giudicati colpevoli di avere accettato delle tangenti.

In taluni Stati membri le sanzioni si applicano esclusivamente alla corruzione di pubblici ufficiali e non al settore privato. Talora si distingue tra coloro che sono stati eletti a una carica pubblica con un mandato limitato, da un lato, e dipendenti pubblici permanenti o temporanei, dall'altro.

Sono pochi in tutti gli Stati membri i casi di corruzione di fatto sfociati in processi, forse perché di rado ne sono coinvolti dei singoli che abbiano riportato un danno diretto ai loro interessi e che pertanto sporgono denuncia alle autorità pubbliche. Inoltre i sistemi giudiziari sono spesso oberati di lavoro e riluttanti a occuparsi di tali casi. Indipendentemente dall'applicazione delle leggi in vigore, esistono a quanto pare numerose scappatoie nella copertura della legislazione. Le lacune riscontrate in numerosi Stati membri sembrano riguarderebbero:

- disposizioni riguardanti la richiesta non accolta di tangenti,
- l'inclusione specifica di coloro che occupano una carica elettiva,
- l'applicazione ai dipendenti del settore privato,
- l'applicazione a funzionari pubblici di altri Stati e a funzionari internazionali
- la punizione del traffico di influenze
- l'intimidazione di pubblici ufficiali per istigarli ad agire in senso contrario ai loro obblighi.

In nessuno Stato membro si è finora tentato di includere nella legislazione il caso specifico della corruzione di funzionari delle istituzioni europee, benché in molti casi la legge possa essere interpretata in maniera da prendere in considerazione tale tipo di corruzione. Sembra anche destare particolari problemi, tuttora irrisolti, la punizione di reati di corruzione parecchi anni dopo che siano stati commessi.

In molti Stati membri si fa ricorso al concetto di corruzione "attiva" o "passiva" per indicare il dare e il ricevere tangenti. Alcuni distinguono anche tra corruzione antecedente e susseguente l'atto del funzionario interessato.

La legislazione negli Stati membri si è sviluppata principalmente come reazione a casi specifici di corruzione o di comportamento non etico. Essa riflette inoltre una varietà di atteggiamenti dell'opinione pubblica che in parti diverse dell'UE reagisce in maniera diversa di fronte allo stesso fenomeno. Nel Regno Unito, per esempio, è stata effettuata una lunga indagine sulle regole di

comportamento nella vita pubblica che ha portato alla luce un'ampia varietà di problemi, ma non è detto che il fatto che singoli deputati abbiano ricevuto delle somme per presentare specifiche interrogazioni orali ai Ministri nel Parlamento avrebbe necessariamente suscitato la stessa reazione in tutti gli Stati membri. In parte, le differenze di trattamento di fronte al fenomeno della corruzione riflettono anche la dicotomia di fondo tra la maggioranza degli Stati membri che hanno sempre gestito le questioni giuridiche sulla base di "Codici" e quelli che dipendono dal diritto comune.

◆ *Misure non legislative*

In alcuni paesi sono stati creati uffici speciali per combattere la corruzione. In particolare, in Germania esistono in molti Länder le "Sezioni anticorruzione", e in due grandi città hanno sede dipartimenti specializzati per la promozione dell'azione penale da parte dell'autorità pubblica, i cosiddetti "registri della corruzione". In Francia è stato creato nel 1993 il "Servizio Centrale di Prevenzione della Corruzione" con l'incarico di centralizzare le informazioni necessarie a portare alla luce e a prevenire atti di corruzione; tale ente pubblica annualmente una relazione.

La questione dell'incompatibilità delle responsabilità a livello politico con gli interessi commerciali o di altro tipo è un problema che è stato discusso in molti paesi, ma che è disciplinato più dalla consuetudine che dalla legge. Spesso è compito del Primo ministro in carica chiedere ai ministri di spogliarsi degli interessi privati laddove le loro decisioni politiche sono suscettibili di ripercussioni pubbliche.

La dichiarazione di interessi richiesta agli uomini politici in alcuni Parlamenti nazionali è trattata in un documento a parte della DG IV, il succitato W-6 (Serie Parlamenti Nazionali).

Altre materie eventualmente collegate alla corruzione e che sono state discusse in vari Stati membri comprendono le attività dei gruppi di pressione e misure complementari di lotta contro le frodi, nonché il punto che ha dato origine a tante discussioni in seno all'OCSE negli ultimi anni:

- il trattamento fiscale delle tangenti versate a cittadini stranieri.

* * *

**RELAZIONI
SUI SINGOLI PAESI**

AUSTRIA

Introduzione

Le clausole del codice penale (StGB) che si riferiscono alla prevenzione della corruzione in Austria si sono evolute in tre fasi.

1. Il 29 aprile 1964 il Parlamento austriaco ha approvato una risoluzione sulle misure per la lotta contro l'abuso di fiducia e la corruzione, la cosiddetta "**Antikorruptionsgesetz**"¹. Tale legge ha fatto seguito a una serie di operazioni commerciali di vasta risonanza e scandalose, specialmente le cosiddette "frodi con i premi alle esportazioni". Operatori economici "esterni" poco scrupolosi, lavorando con metodi moderni, erano riusciti a carpire cospicue somme di denaro a titolo di premi all'esportazione dal Ministero delle finanze, benché le esportazioni consistessero in realtà in inutili confezioni da esposizione. Sono comparse per la prima volta delle società fantasma fondate all'estero; hanno svolto un ruolo importante anche i conti bancari in Svizzera e nel Lichtenstein.
2. Nel frattempo la corruzione in Austria ha completamente cambiato aspetto: i direttori di banca e i capitani d'industria non sono più i principali esecutori dei "reati dei colletti bianchi". In misura crescente, gli uomini politici si sono lasciati implicare in reati economici in conseguenza di grandi progetti di opere di costruzione all'interno del paese e con la costruzione di grandi stabilimenti di produzione in paesi in via di sviluppo. Tali opere sono spesso state intraprese da enti locali o da associazioni e società controllate da grandi partiti politici.

In particolare, sono scoppiati di recente due scandali che hanno coinvolto il settore pubblico e che erano legati alla costruzione dell'Ospedale Generale di Vienna (AKH) e alle attività di una società di sviluppo immobiliare. In conseguenza di ciò il Parlamento ha adottato il 1° aprile 1982 una risoluzione sulle misure per la lotta contro l'abuso di fiducia e la corruzione, la cosiddetta "**Zweites Antikorruptionsgesetz**"², che ha modificato e completato la regolamentazione.

3. La regolamentazione è stata ulteriormente ampliata dalla "**Strafrechtsänderungsgesetz**" del 1987³ e del 1996⁴.

A. Disposizioni del codice penale contro la corruzione

Le regolamentazioni relative alla lotta contro la corruzione si possono suddividere in tre gruppi:

I) *Abuso di fiducia (§ 153 STGB)*

Tali disposizioni riguardano in generale l'abuso di fiducia e la malversazione da parte di coloro che, autorizzati per legge o per contratto a disporre di fondi, approfittano di tale situazione accettando doni o somme di denaro o che non corrispondono determinati vantaggi finanziari al legittimo titolare.

¹ BGBl. Nr. 116; entrata in vigore il 4 aprile 1964.

² BGBl. Nr. 205/1982

³ BGBl. Nr. 605/1987

⁴ BGBl. Nr. 762/1996

II) Abuso di potere pubblico (§302 StGB)

Tale disposizione riguarda l'abuso di potere perpetrato scientemente da funzionari di organismi esecutivi. L'obiettivo è di garantire un'applicazione della legge obiettiva, imparziale e legittima.

III) Disposizioni specifiche contro la corruzione:

a) Corruzione di pubblici ufficiali o del personale esecutivo di imprese pubbliche (§304 e 305 StGB)

Tali disposizioni riguardano tutti i tipi di acquisizione di tangenti (richiedere, accettare o avere ottenuto la promessa di un vantaggio finanziario):

- abuso di potere o irregolarità nel processo decisionale provocati da un'istigazione o da un vantaggio indebiti (acquisizione di tangente collegata a un comportamento illegale);
- acquisizione di tangente collegata a un comportamento legale nel processo decisionale (in tal caso l'aver accettato o l'aver ottenuto la promessa di una piccola somma di denaro è - a determinate condizioni - esente da sanzioni).

b) accettazione di tangenti da parte di esperti giudiziari e di altro personale e consulenti di imprese pubbliche (§§ 306 e 306a StGB)

Tali disposizioni sono formulate in maniera analoga, tenendo conto dell'importanza degli esperti giudiziari nel processo decisionale delle autorità giudiziarie nonché di altro personale delle imprese pubbliche, compresi i consulenti, e comprende qualsiasi tipo di corruzione passiva delle persone summenzionate.

c) Intervento illegale (§308 StGB)

Il reato è quello di "interferenza" che comporta come conseguenza che un atto dell'ufficio non viene compiuto affatto o viene compiuto in maniera non imparziale in conseguenza della richiesta, dell'accettazione o della promessa di un vantaggio finanziario. Tra coloro cui è fatto divieto di soggiacere a tali influenze illegali vi sono i dipendenti pubblici, il personale esecutivo delle imprese che esercita un'influenza sostanziale sulla gestione, i dirigenti, i membri del consiglio esecutivo e membri di organi rappresentativi (p. es. la Prima e la Seconda Camera di un Parlamento o di un Land federale).

B. Reati penali associati

Ricettazione (§164 StGB)

Tale disposizione irroga sanzioni di diritto penale a chiunque aiuti l'esecutore di reati contro la proprietà a occultare o a vendere un oggetto ottenuto commettendo un reato o ricevuto per commetterlo.

Riciclaggio di denaro (§165 StGB)

Gravi reati relativi alla corruzione (quali l'abuso di fiducia o l'abuso di potere pubblico) possono - in circostanze specifiche (p. es. averi superiori a 100.000 ATS o 7.200 ECU) - essere collegati a reati di riciclaggio di denaro.

Esiste anche un complesso e globale sistema di sanzioni secondarie, che è stato modificato nel 1996, e che può anche risultare pertinente nella lotta contro la corruzione (confisca di profitti di attività criminose ed espropriazione). La legge austriaca sulla polizia di sicurezza

("Sicherheitspolizeigesetz") fa obbligo alla polizia di adottare le misure del caso per prevenire i reati elencati nel StGB.

C. Altre regolamentazioni

1. E' fatto divieto ai dipendenti pubblici di accettare doni destinati a creare un clima propizio o a mantenere dei favori che il pubblico funzionario riceve in cambio dello status quo (§ 59 *Beamtendienstrechtsgesetz 1979*).
1. L'aggiudicazione pubblica di appalti è determinata dalla cosiddetta *Bundesvergabegesetz* del 1993⁵.
2. Donazioni pubbliche o private a partiti politici che eccedano l'importo di 100.000 ATS devono essere dichiarate pubblicamente (§ 4 *Abs. 710 Parteiengesetz*⁶).

⁵ BGBl. Nr. 462/1993; anche BGBl. Nr. 404/1997

⁶ BGBl. Nr. 404/1975

BELGIO

Introduzione

Il tema della corruzione è diventato motivo di preoccupazione per il grande pubblico specialmente nel contesto degli insuccessi riportati dalla polizia, dal sistema amministrativo e dalla magistratura relativamente ai recenti casi di pedofilia. Tali problemi sono stati trattati in via prioritaria dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla scomparsa di minori. Essi erano talmente gravi che la Commissione d'inchiesta ha anche vagliato l'ipotesi di eventuali protezioni politiche degli imputati. Cedendo alla pressione dell'opinione pubblica, il Primo Ministro, nel contesto della sua dichiarazione del 7 ottobre 1997 sul programma politico generale, ha esposto dinanzi al Parlamento i suoi piani di riforma della polizia.

Inoltre, la questione della corruzione è sorta in connessione con il finanziamento occulto di partiti politici e con gli abusi nel campo degli appalti pubblici che l'opinione pubblica sta attualmente seguendo con preoccupata attenzione, specialmente a causa degli scandali Dassault (modernizzazione degli aerei F 16) e Agusta (acquisto di elicotteri).

A. Legislazione

Gli articoli 246-248 del Codice penale stabiliscono che la corruzione passiva (accettare tangenti) costituisce un reato penale per i funzionari e i dipendenti dello Stato. Cercare di acquisire delle tangenti non è attualmente considerato un reato punibile. A parte le altre sanzioni, un funzionario può essere interdetto dai pubblici uffici. L'articolo 252 stabilisce che la corruzione attiva, cioè sia pagare che offrire tangenti, costituisce un reato penale. Un Regio Decreto dell'ottobre 1934 prevede inoltre la destituzione dall'esercizio delle funzioni di amministratore, commissario o dirigente in ditte private qualora siano state irrogate condanne di reclusione per un atto di corruzione.

Una proposta presentata da un singolo senatore di modificare tale legislazione, in particolare imponendo condanne più severe, è attualmente discussa dal Senato. Anche il governo presenterà fra breve delle proposte.

(Un progetto di legge concernente le organizzazioni criminali è già stato adottato dalla Camera dei Deputati ed è attualmente all'esame del Senato)

B. Disposizioni fiscali che favoriscono la corruzione

L'articolo 58 del Codice sull'imposta sui redditi stabilisce che " commissioni pagate segretamente da aziende" vengano riconosciute ai fini fiscali come spese professionali qualora siano ritenute "una pratica comune". Si prevede che tale articolo verrà modificato con il progetto di legge sulla corruzione che il governo intende presentare.

C. Finanziamento dei partiti e spese elettorali

La legge del 4.7.89 sulla limitazione delle spese e dei conti elettorali dei partiti politici stabilisce, oltre ai limiti di spesa per la propaganda elettorale, quanto segue:

- il finanziamento pubblico nell'intento di ridurre la collusione con gli interessi economici; i partiti rappresentati in entrambe le assemblee ricevono un importo fisso (5 milioni di FB) e un importo variabile (50 FB per ogni voto valido),
- sono vietate altre donazioni da parte di persone giuridiche e associazioni,
- per garantire la trasparenza, i fondi pubblici sono trasferiti a una specifica associazione senza scopo di lucro a nome della quale un revisore dei conti deve preparare una relazione annuale sia sui conti della stessa che su quelli del partito politico associato
- una commissione parlamentare verifica tali relazioni e le approva; in caso contrario, il finanziamento concesso al partito in questione viene decurtato.

D. Controllo interno dell'amministrazione

Il "Comité Supérieur de Contrôle" è un organo amministrativo specializzato nel controllo dei pubblici acquisti e dell'utilizzazione delle sovvenzioni pubbliche. Esso investiga casi di frode, irregolarità e reati commessi nel servizio pubblico. Posto sotto l'autorità di un magistrato, esso dispone di circa un centinaio di investigatori e gode di autonomia operativa. Costituisce il maggior strumento di lotta contro la corruzione. E' all'esame del Parlamento un progetto di legge che integra il suo servizio investigativo con la polizia giudiziaria ("près les parquets"); l'intento è di rafforzare l'indipendenza di tale organo.

E. Regolamentazione degli acquisti pubblici

La corruzione dei pubblici ufficiali costituisce uno dei motivi di annullamento di un contratto pubblico. L'articolo 314 del Codice penale commina delle sanzioni per chi influenza l'aggiudicazione di appalti con violenza, minacce, doni, promesse e mezzi fraudolenti. Il progetto di legge contro la corruzione stabilisce che i corruttori riconosciuti colpevoli vengano esclusi (nel contesto degli acquisti pubblici) da ulteriori contratti pubblici.

F. Dichiarazione di interessi

La legge del 2.5.95 sull'obbligo di dichiarare mandati, funzioni, professioni e fare una dichiarazione dei beni di proprietà crea un sistema di trasparenza per coloro che occupano posizioni con responsabilità pubbliche.

Si chiede ai membri del Parlamento (e, in futuro, ai rappresentanti regionali e comunali) di presentare una dichiarazione annuale in cui vengano menzionati tutti i mandati, le attività dirigenziali o professionali da essi esercitate nei precedenti 12 mesi, specificando se l'occupazione era remunerata. L'elenco viene pubblicato nel "Moniteur Belge". Viene inoltre richiesta, un mese dopo l'assunzione del mandato, una dichiarazione dettagliata dei beni di proprietà, dichiarazione che va rinnovata ogni 5 anni. Tali dichiarazioni sono riservate e custodite dalla Corte dei conti. Solo un magistrato con poteri di indagine è autorizzato ad accedervi.

G. Incompatibilità

Non vi sono disposizioni tali da rendere un mandato parlamentare incompatibile con le attività del settore privato o con quelle di natura non lucrativa. (Tuttavia i membri del Parlamento non possono esercitare la professione forense nell'amministrazione pubblica né difendere cause in cui siano coinvolti gli interessi dello Stato.) E' tuttavia consuetudine che durante il suo mandato un ministro rinunci a occupare cariche direttive in seno ad aziende.

La legislazione sugli acquisti pubblici fa inoltre divieto a coloro che sono direttamente interessati ad un appalto di partecipare alla procedura di aggiudicazione. Una legge del 1931 vieta ai ministri di svolgere un ruolo attivo in imprese che hanno tratto beneficio da appalti pubblici accordati durante il loro mandato. Il cumulo di responsabilità, eccettuati i casi di incompatibilità già menzionati, è consentito, ma il Primo Ministro può chiedere a un membro del suo governo di rinunciare a funzioni che siano a suo avviso incompatibili con un incarico ministeriale.

DANIMARCA

Introduzione

Non si sono avute modifiche di rilievo negli ultimi anni. Tuttavia, nel 1997, il Parlamento danese ha modificato la legislazione fiscale in modo che le aziende non potessero più detrarre dagli utili imponibili spese per tangenti corrisposte a funzionari pubblici e pagate all'estero, uniformandosi in tal modo ai dettami recentemente concordati nel contesto dell'OCSE.

A. Legislazione

Il Codice penale stabilisce che chi **offre** tangenti a persone che lavorano in qualità di funzionari pubblici o che svolgono funzioni pubbliche è condannato a un massimo di tre anni di reclusione (sezione 122). Il pubblico ufficiale o l'impiegato incaricato di un pubblico servizio che **accetta** tangenti può essere condannato fino a 6 anni di reclusione (sezione 144).

I conti dei partiti politici sono regolamentati dalla legge 404 del 13.6.90. I conti devono essere pubblicati da tutti i partiti i cui candidati prendano parte a elezioni nazionali o europee. Essi devono includere informazioni su sovvenzioni ricevute da autorità pubbliche, quote di affiliazione, altri contributi privati, redditi da investimenti e contributi da varie altre fonti. Dal 1996 i conti devono anche recare nome e indirizzo dei contributori privati che nel corso di un anno abbiano elargito a un partito politico somme superiori a 20.000 DKR.

FINLANDIA

Introduzione

La corruzione è un soggetto che non è stato trattato molto diffusamente nel Parlamento finlandese. Ma ultimamente la situazione ha incominciato a cambiare. Alcuni anni fa si era acceso un dibattito su un membro del governo, il Ministro del Commercio e dell'Industria, che aveva subito un processo per le sue attività. Egli era stato accusato di corruzione ed era stato infine condannato a un anno con la condizionale e aveva dovuto dimettersi dal suo posto di Ministro. Tuttavia era riuscito a farsi rieleggere al Parlamento nel 1995.

Attualmente la legislazione finlandese sulla lotta contro la corruzione (compresa l'economia in nero e il riciclaggio di denaro) è oggetto di un profondo processo di riforma. E' necessario sia emendarla e consolidarla che riformarla. Pertanto fra poco verranno adottate nuove leggi per rafforzare le misure volte a prevenire la corruzione.

A. Legislazione

◆ *Reati economici ed economia in nero*

Il governo finlandese ha introdotto il 1° febbraio 1996 un programma politico per ridurre i reati economici e l'economia in nero. Tale programma si riferisce all'impatto economico negativo di tali fenomeni per quanto riguarda l'instabilità del mercato del lavoro, la distorsione della concorrenza tra le imprese, il che incoraggia l'evasione fiscale e rafforza le basi della corruzione. Esso propone che l'attività volta a combattere la corruzione ponga l'accento sulle iniziative di carattere preventivo e includa tutte le misure e gli strumenti possibili. Il 23 ottobre 1997, il governo ha designato un gruppo di lavoro ministeriale per raccomandare le misure necessarie a prevenire i reati economici e l'economia in nero. Le misure raccomandate nel programma saranno realizzate entro la fine del 1998.

◆ *Trasparenza e apertura*

La trasparenza è un principio informatore dell'amministrazione pubblica finlandese e trova la sua base nella costituzione. Nel panorama internazionale, tale tipo di apertura nella pubblica amministrazione è eccezionale. Essa consente controlli sulla legalità e il valore dell'uso dei pubblici poteri. La sorveglianza sui funzionari pubblici viene esercitata o dal Cancelliere di giustizia (*oikeuskansleri*) o dal Difensore civico parlamentare (*eduskunnan oikeusasiamies*). Ogni cittadino ha il diritto di citare in giudizio un funzionario pubblico, ma la sorveglianza sui membri del governo può essere esercitata solo dall'*oikeuskansleri*. La base giuridica di tale sorveglianza risiede nella Legge sui dipendenti pubblici e nelle leggi comunali.

La Finlandia sta riformando la sua legge sulla trasparenza e l'apertura. Il governo ha presentato al Parlamento entro la fine del 1997 un progetto sulla riforma della legge concernente l'apertura e la trasparenza la cui lettura avrà luogo durante il 1998.

◆ *Appalti pubblici*

Una dichiarazione del governo volta a modificare la legge sugli appalti pubblici è stata approvata dal Parlamento nel novembre 1997 ed è stata confermata il 19 dicembre 1997. Essa modifica la precedente legge sugli appalti pubblici del 1992, che è entrata in vigore in quanto parte dell'accordo SEE nel gennaio 1994 e si prefigge di accrescere la concorrenza negli appalti pubblici. La nuova legge entra in vigore il 1° marzo 1998.

◆ *Corruzione*

Le disposizioni fondamentali contro la corruzione tra i funzionari pubblici e i dipendenti delle imprese pubbliche si ritrovano nel diritto penale e nella legge sui dipendenti pubblici. Nel diritto penale (capitolo 40) il delitto di corruzione, in cui si opera una distinzione tra chi accetta tangenti, chi accetta grosse tangenti (corruzione attiva) e il reato minore di corruzione, è punibile con un massimo di 4 anni di reclusione. Nell'ottobre 1997 il governo ha adempiuto ai suoi obblighi internazionali ed ha trasmesso al Parlamento un progetto di legge volta a incriminare la corruzione nel settore privato. Ciò non dovrebbe richiedere grosse modifiche nella legislazione finlandese.

◆ *Prevenzione delle frodi*

La Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee e la Convenzione sulla lotta contro la corruzione verranno sottoposte all'approvazione del Parlamento nel corso di questa primavera (1998). I regolamenti e le convenzioni dell'UE relative alle frodi richiedono soltanto modifiche secondarie della legislazione finlandese e verranno trasmessi contemporaneamente al Parlamento. Una nuova legge concernente la prevenzione del riciclaggio di denaro è stata approvata dal Parlamento il 30 gennaio 1998 ed entrerà quindi in vigore il 1° marzo 1998. Il riciclaggio di denaro è ora condannato dal diritto penale (capitolo 32, articolo 1) in quanto reato di occultamento. La nuova legge va di pari passo con la Dichiarazione del governo del febbraio 1996 volta ad arginare i reati economici e l'economia in nero. Essa intende prevenire il riciclaggio di denaro, promuoverne l'individuazione e intensificarne la ricerca e il recupero dei profitti. Ai fini dell'individuazione, il governo ha istituito un nuovo centro di scambio d'informazioni per il riciclaggio di denaro che funziona alle dipendenze della Polizia criminale centrale.

B. Finanziamento di partiti politici

I partiti politici ricevono sovvenzioni dal governo entro i limiti del bilancio assegnato a sovvenzioni per attività pubbliche. Queste sono prescritte nella legge sui partiti e controllate dal Ministero della giustizia. Le sovvenzioni sono suddivise proporzionalmente in base alla rappresentanza in seno al Parlamento. Dopo aver ricevuto le sovvenzioni, i partiti devono presentare un rendiconto in conformità con le istruzioni del governo. E' possibile controllare solo le sovvenzioni ricevute dal governo, non quelle ricevute a titolo di quote di affiliazione dei membri o di donazioni. E' consentito ricevere donazioni da società private e gruppi di interessi per le campagne elettorali, ma solo nella misura in cui ciò non possa essere considerato come corruzione. Il controllo del finanziamento delle campagne dei partiti si basa sul diritto penale (Capitolo 40) e riflette il contenuto della risoluzione A4-0314/95 del Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione.

FRANCIA

Introduzione

Grazie a una migliore efficacia dei controlli e a una migliore conoscenza dei meccanismi di frode, il numero dei casi di frode e di corruzione portati alla luce è nettamente aumentato. I casi più gravi riguardano gli appalti pubblici, settore nel quale la regolamentazione è complessa e non garantisce né la trasparenza né la libertà d'accesso e di uguaglianza di possibilità per i candidati. La corruzione si incontra nell'ambiente degli alti funzionari, degli eletti o dei dirigenti d'impresa che ne approfittano per ragioni di arricchimento personale o di finanziamento di partiti politici.

Il Codice penale e il codice del lavoro disciplinano la maggior parte delle infrazioni (A). Il Servizio Centrale della Prevenzione della Corruzione (SCPC), fondato nel 1993 è competente per quanto riguarda la centralizzazione delle informazioni utili all'individuazione e alla prevenzione di tali infrazioni (B). Esiste un importante dispositivo legislativo per prevenire la corruzione sia nel settore degli appalti pubblici (C) che nel settore del finanziamento dei partiti politici (D). Tuttavia, è possibile prevedere dei miglioramenti per rendere più efficaci le misure di prevenzione della corruzione (E).

A. Le infrazioni definite dal Codice penale (articoli 432 e 433)

Corruzione attiva o passiva, acquisizione illegale d'interesse, concussione, reato di favoritismo e traffico d'influenza. D'altro canto, l'articolo L 152.6 del Codice del lavoro ha per oggetto la corruzione di dirigenti o dipendenti di imprese private.

B. Il Servizio Centrale di Prevenzione della Corruzione (SCPC)

L'identificazione preventiva dei meccanismi di corruzione e la centralizzazione delle informazioni deve consentire di lottare efficacemente contro la corruzione, prevenendo le infrazioni. La Francia possedeva già un gran numero di servizi di controllo. Il legislatore non ha voluto introdurre un controllo supplementare, bensì piuttosto rispondere a un obiettivo di centralizzazione dell'informazione, in modo da evitare qualsiasi fatto di corruzione. Per questo motivo la legge n° 93/122 relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza della vita economica e delle procedure pubbliche ha istituito il Servizio Centrale di Prevenzione della Corruzione (articoli 14 e 6), le cui modalità sono state fissate da un decreto di applicazione del 22 febbraio 1993. Il settore di competenza dell'SCPC ha a che vedere con le infrazioni definite dal Codice penale e dal Codice del lavoro.

a) composizione dell'SCPC

Sotto la direzione di un alto magistrato, ex procuratore della Repubblica, il servizio fa capo al Guardasigilli (Ministro della Giustizia), ma non è posto sotto la sua autorità. Dei funzionari in rappresentanza di diverse amministrazioni (Interni, Tribunali amministrativi, Polizia giudiziaria, Fisco, ...) vi sono nominati per decreto per quattro anni rinnovabili (articolo 1 del decreto d'applicazione del 22 febbraio 1993) in modo da costituire un'unità di esperti specializzati, in grado di sfruttare sistematicamente le informazioni centralizzate per una maggiore efficacia nell'azione

preventiva e repressiva.

b) la sua missione

L'articolo 1, comma 1 della legge del 1993 recita: "*[l'SCPC deve] centralizzare le informazioni necessarie all'individuazione e alla prevenzione dei fatti di corruzione attiva e passiva, di traffico d'influenza commessi da persone che esercitano una funzione pubblica o da gruppi di interesse privati, di concussione, di acquisizione illegale di interessi o di pregiudizio alla libertà e all'uguaglianza dei candidati negli appalti pubblici.*"

Allorché raccoglie informazioni che mettono in evidenza fatti di corruzione, l'SCPC deve deferire il caso al Procuratore della Repubblica e, una volta aperta l'istruttoria, a quest'ultimo viene automaticamente revocata la competenza (art. 2 e 3).

"Esso trasmette, su loro richiesta, pareri alle autorità amministrative sulle misure suscettibili di essere adottate per prevenire" i fatti di corruzione (articolo 1 della legge). Le autorità amministrative destinatarie di tali pareri sono enumerate dal decreto: responsabili territoriali (sindaci, presidenti di giunte generali e regionali e di consorzi di collettività); capiservizio amministrativi dello Stato, dei corpi di controllo e delle commissioni amministrative; dirigenti degli organismi privati incaricati di una missione di servizio pubblico. I suoi pareri sono confidenziali e costituiscono un sostegno alla decisione. Esso aiuta le autorità giudiziarie, su loro richiesta, trasmettendo a queste ultime le informazioni richieste (articolo 4).

c) il suo campo d'azione

- a livello nazionale, associando ai suoi lavori gli organismi di controllo delle grandi amministrazioni tramite il suo comitato di collegamento permanente e gruppi di lavoro,
- a livello comunitario, direttamente in contatto con la Commissione in materia di lavori pubblici.

Inoltre l'SCPC si è specializzato nello studio di settori particolarmente ricettivi alla corruzione quali il lobbying, lo sport, il commercio internazionale. Sono stati instaurati moduli di formazione allo scopo di sensibilizzare i responsabili decisionali alle situazioni esposte ai rischi di corruzione. I membri dell'SCPC possono impartire tale formazione alle Autorità che ne facciano richiesta.

Taluni deplorano il fatto che l'SCPC non abbia alcun potere di accertamento (né potere di indagine né diritto di comunicazione dei documenti) nella misura in cui l'assenza del diritto di comunicazione dei documenti ostacola lo svolgimento dei suoi lavori e la conoscenza dei meccanismi di corruzione. L'articolo 5 della legge prevedeva tale potere di accertamento, ma è stato annullato con decisione del Consiglio costituzionale in data 20 gennaio 1993.

Le relazioni annuali dell'SCPC sono rese pubbliche soltanto grazie a una decisione politica (ciò è avvenuto con la prima relazione 1993-1994). Il Primo Ministro ha recentemente deciso che la relazione di attività del 1997 sarà prossimamente resa pubblica.

C. Le disposizioni specificamente applicabili agli appalti pubblici

I casi di corruzione più gravi riguardano il settore degli appalti pubblici. Talune infrazioni alla regolamentazione sono dovute a errori e anomalie che si dovrebbe poter evitare con facilità, il più delle volte, grazie a una migliore formazione dei partecipanti che non sono al corrente della regolamentazione applicabile agli appalti pubblici, regolamentazione molto evolutiva. Tuttavia, la maggior parte delle infrazioni conseguono dall'applicazione di meccanismi elaborati, sia in occasione delle fasi preliminari alla firma dei contratti (come per esempio le procedure ristrette che consistono nel consultare unicamente gli organismi noti per la loro compiacenza e per praticare la sovra fatturazione) o al momento dell'esecuzione di contratti (p. es. il responsabile decisionale esige dall'impresa aggiudicataria il versamento di una commissione).

Recentemente sono state votate nuove disposizioni legislative per garantire la trasparenza delle procedure degli appalti e la parità di possibilità degli offerenti :

- Legge n° 913 del 3 gennaio 1991 modificata relativa alla trasparenza e alla regolarità delle procedure degli appalti e che assoggetta l'aggiudicazione di taluni contratti a delle regole di pubblicità e di indizione di gara (e decreto d'applicazione n° 92/311 del 31 marzo 1992) con l'istituzione di una missione ministeriale d'inchiesta relativa alle condizioni di regolarità e d'imparzialità nelle quali sono preparati, aggiudicati o eseguiti gli appalti di Stato. Essa assoggetta inoltre le procedure di stipulazione di taluni contratti (quelli il cui importo supera una soglia fissata da un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze) a degli obblighi di pubblicità e di indizione di gara.
- Legge n° 92/1282 dell'11 dicembre 1992 relativa alle procedure di aggiudicazione di taluni contratti nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni (e decreto d'applicazione n° 93/990 del 3 agosto 1993).

D. Le disposizioni specificamente applicabili al finanziamento dei partiti politici

Prima del 1998 la Francia non disponeva di alcun regolamento sul finanziamento della vita politica. Numerosi scandali hanno reso necessario l'intervento del legislatore. Le leggi n° 88/227 dell'11 marzo 1988 relativa alla trasparenza finanziaria della vita politica e n° 90/614 del 12 luglio 1990 relativa alla partecipazione degli organismi finanziari alla lotta contro il riciclaggio dei capitali provenienti dal traffico di stupefacenti hanno istituito un finanziamento pubblico dei partiti politici (a talune condizioni legate ai risultati elettorali) e regolamentato il finanziamento privato.

La legge sulla prevenzione della corruzione (29 gennaio 1993) mantiene la possibilità di un finanziamento privato della vita politica, ma regola in maniera più rigorosa le donazioni delle imprese ai partiti e ai loro candidati. Il Parlamento ha deciso di abbassare il massimale delle spese elettorali e di apportare qualche modifica alle regole relative al finanziamento pubblico, in modo da ridurre le esigenze di finanziamento dei partiti politici.

I limiti già imposti con le leggi del 1998 e del 1990 sono stati resi più rigorosi:

- fissazione di un massimale più rigido per i contributi delle persone giuridiche ai partiti politici,
- pubblicazione nel Journal Officiel di tali donazioni che figurano obbligatoriamente nei conti della campagna elettorale sottoposti alla Commissione nazionale dei conti di campagna elettorale e del finanziamento dei partiti politici (creata con legge del 1990) da parte dei vari candidati,
- riduzione del massimale delle spese elettorali autorizzate,

- modifiche delle regole del finanziamento pubblico: prima del 1993, un partito doveva presentare 74 candidati alle elezioni legislative o soddisfare al criterio di rappresentatività; 50 candidati sono ormai sufficienti, ma il criterio di rappresentatività è divenuto una condizione cumulativa.

E. I miglioramenti prevedibili

La Convenzione adottata dagli Stati membri dell'OCSE che invita i firmatari ad adottare delle misure per incriminare la corruzione attiva di funzionari stranieri e a perseguire i responsabili di atti di corruzione di agenti stranieri commessi sul loro territorio dovrà essere ratificata. In tal modo, la Francia potrà colmare, sul piano nazionale, il vuoto giuridico che esiste in materia di repressione dei fatti di corruzione di funzionari stranieri: infatti il Codice penale non offre per il momento una possibilità di sanzione.

In occasione dei negoziati in seno all'OCSE, una proposta americana di vietare qualsiasi detraibilità fiscale a seguito di versamenti nel quadro della corruzione si è scontrata con l'opposizione di taluni Stati. Orbene, in Francia, l'articolo 39 del Codice generale delle Imposte (C.G.I.) ipotizza la detraibilità delle spese incorse "nell'interesse della società" aventi un obiettivo lecito. Una raccomandazione dell'OCSE in data 4 luglio 1996 **invita** gli Stati membri a sopprimere tale possibilità (tale raccomandazione è stata già adottata dalla Francia, ma la soppressione della detraibilità prevista dal C.G.I. non figura all'ordine del giorno)

Soluzioni utilizzate in altri paesi potrebbero essere importate in Francia ma, per il momento, non incontrano un consenso generale. Andrebbe per esempio accolta la nozione di pentito del diritto italiano come pure un'inversione dell'onere della prova affinché esso ricada su persone sospettate di fatti di corruzione.

GERMANIA

Introduzione

Il Codice penale (*StGB*) distingue tra chi offre la tangente (corruzione attiva) e chi l'accetta (corruzione passiva) e in casi meno seri, tra la "concessione di vantaggi" (*Vorteilsgewährung*, corruzione passiva) e l'"acquisizione di vantaggi" (*Vorteilsnahme*, corruzione attiva). La corruzione è illegale, ma il Codice non parla di reato, bensì di un'infrazione. Esso contempla la corruzione solo nel caso in cui sia coinvolto un pubblico ufficiale e non nel settore privato. In tal caso si invoca la legge contro la concorrenza sleale (*UWG*, "corruzione di dipendenti") che è solo di secondaria importanza a causa dell'estrema complessità del procedimento giudiziario e dell'esiguità della condanna imposta (pena massima: un anno). Il procuratore generale tende pertanto a non formulare accuse ai termini di tale legge, anche quando è informato della corruzione.

Il Codice penale distingue tra "Amtsträger" (pubblici ufficiali titolari di un 'ufficio') o deputati eletti, da un lato, e privati (§12 *UWG*) dall'altro, ma il termine "Amtsträger" è stato ampliato nel corso degli anni, a causa della diffusione delle privatizzazioni nell'assolvimento di funzioni pubbliche. Sono state individuate gravi scappatoie nella legge sulla lotta contro la corruzione. La Corte suprema federale si è finora attenuta a un'interpretazione in senso piuttosto lato del termine "Amtsträger" (comprendendo ad esempio portalettere ausiliari e commissari medici in un ospedale), ma una sentenza del 15 luglio 1997 si è rivelata alquanto restrittiva: un ispettore della sicurezza, con statuto di lavoratore autonomo, che lavorava per un ente pubblico è stato considerato dalla Corte come un privato! Secondo le nuove disposizioni, ciò che conta ora è soprattutto la natura del posto di lavoro e non la descrizione delle mansioni.

Negli ultimi anni sono venuti alla luce in Germania scandali per fatti di corruzione, specialmente nel settore dell'edilizia e nella procedura delle nomine pubbliche. Finora la nuova legislazione non si limita ad emanare leggi punitive, poiché appare necessaria una migliore prevenzione della corruzione. Molti problemi impediscono di condurre una lotta efficiente contro la corruzione, per esempio la riluttanza a formulare delle accuse e, su un piano più generale, spesso i tribunali semplicemente non hanno il tempo per trattare tutte le cause, specialmente nei nuovi Länder.

Dal 1992 sono state istituite in molti Länder le cosiddette "Sezioni anticorruzione". Le iniziative dell'amministrazione riguardano anche alcuni Dipartimenti specializzati della Procura Generale, in particolare a Francoforte e Monaco: entrambi tengono dei registri sulla corruzione, regolarmente oggetto di indagini da parte del commissariato ai conti con la collaborazione dell'Ufficio di controllo e supervisione di cartelli e dei locali uffici di revisione dei conti. Le ditte in cui siano stati constatati episodi di corruzione possono essere escluse temporaneamente dallo schedario dei fornitori per gli appalti pubblici.

A. Legislazione

1) Infrazioni definite dalla legislazione

Codice penale (StGB)

§§331	"Acquisizione di vantaggio" (<i>Vorteilsannahme</i>)	"Amtsträger": al massimo 2 anni di reclusione o multa magistrato/giudice: mass. 3 anni di reclusione o multa
§§332	"Corruttibilità" (<i>Bestechlichkeit</i>)	"Amtsträger" da 6 mesi a 3 o 5 anni o multa, magistrato/giudice: da 6 mesi a 10 anni a seconda della gravità dell'infrazione
§§333	"Concessione di vantaggio" (<i>Vorteilsgewährung</i>)	fino a 3 anni di reclusione o multa
§§334	"Corruzione" (<i>Bestechung</i>)	anche il tentativo di corruzione è considerato illegale "Amtsträger": da 3 mesi a 5 anni di reclusione o multa magistrato/giudice: da 3 a 5 anni di reclusione
§§264	"Frode su sovvenzione" (<i>Subventionsbetrug</i>)	reclusione da 6 mesi a 10 anni o multa Inoltre interdizione dai pubblici uffici e perdita del diritto di voto. In caso di prevenzione volontaria degli effetti del proprio atto illecito viene garantita l'impunità
§§264a	"Frode su capitale investito" (<i>Kapitalanlagebetrug</i>)	reclusione fino a 3 anni o multa
§§264b	"Frode su bando di gara" (<i>Ausschreibungsbetrug</i>)	reclusione fino a 3 anni o multa
§§108b	"Corruzione dell'elettorato" (<i>Wählerbestechung</i>)	reclusione fino a 5 anni o multa
§§108e	"Corruzione di un deputato" (<i>Abgeordnetenbestechung</i>)	reclusione fino a 5 anni o multa Il problema è che viene punito soltanto lo scambio diretto di soldi contro voti. Contratti segreti, accettazione di contributi, lavoro supplementare in imprese ecc. non rientrano nell'ambito dell'azione penale.

Diritto contrattuale

§ 138 BGB	un contratto è ritenuto nullo se basato sulla corruzione di un "Amtsträger" tedesco o straniero.
-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------

Diritto del lavoro

§ 10 BAT	in linea di principio un dipendente non può accettare tangenti, pena il licenziamento senza preavviso.
----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------

Legge contro la concorrenza sleale

§12 UWG	corruzione di dipendenti
---------	--------------------------

Legge sull'imposta sul reddito

§ 4, Absatz 5, Nr. 10 EstG	Abrogazione della detraibilità fiscale delle tangenti (<i>Schmier- und Bestechungsgelder</i>)
----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

Dal 1996 tale legge vieta la concessione di favori e qualsiasi forma di corresponsione di denaro ad essi collegata. Tuttavia, per poter avviare un'azione legale, occorre l'imputazione di colpevolezza di trasferimento illegale di somme di denaro. L'ufficio del Fisco riferisce al Dipartimento della pubblica accusa e all'Ufficio degli Affari pubblici circa qualsiasi atto manifestamente sospetto. Pertanto il presupposto del divieto della detraibilità fiscale è la rilevanza penale del pagamento in questione. Oltre a ciò, sempre più tangenti, anche dirette a destinatari tedeschi, vengono pagate passando per paesi stranieri.

2) La "legge sulla lotta contro la corruzione", 13 agosto 1997

Il 26 giugno 1997 il Bundestag ha approvato la "legge sulla lotta contro la corruzione" (*BGBI. I S. 2038*) e la seconda "legge per limitare il lavoro supplementare" (in base alla supposizione che in tale ambito la corruzione fosse più diffusa) in seconda e terza lettura.

B. Diritto penale

a) concessione e acquisizione di favori

L'aspetto più importante nel settore dei §§ 331 ff. *StGB* riguarda l'ampliamento della portata. Per quanto concerne l'accettazione di lavori supplementari e di doni ora non è consentito promettere o accordare alcun vantaggio ad "Amtsträger" nell'esercizio 'della loro attività amministrativa generale'. Finora occorre provare l'esistenza di un "accordo di corruzione", il che ovviamente è alquanto difficile. Ora la richiesta di dimostrare che hanno avuto luogo questi "accordi illegali" è meno rigorosa e non è più necessaria la prova dei servizi concessi in contropartita. E' stata quindi aumentata la pena per aver concesso e ricevuto favori: per i pubblici funzionari da 2 a 3 anni di reclusione e per i giudici da 3 fino a un massimo di 5 anni di reclusione.

b) offerta e accettazione di tangenti

Sono stati estesi gli elementi dell'offerta e dell'accettazione di tangenti. La procedura legale relativa all'offerta e all'accettazione di tangenti nei rapporti di affari è stata trasferita dall'*UWG* all'*StGB*. Tale trasposizione dimostra che ora la corruzione viene trattata in maniera più efficiente. E' stato inoltre aumentato il massimo della pena detentiva: da un anno agli attuali 5 anni. Inoltre, è possibile avviare un'azione penale anche contro terzi: il dipendente pubblico che accetta una donazione a beneficio di un partito o di un'associazione è egli stesso perseguibile. Queste nuove leggi hanno chiuso una scappatoia giuridica. E' stata modificata anche la portata delle condanne per i casi gravi (minimo di un anno e massimo di dieci anni). Per quanto riguarda il capitolo criminalità organizzata e corruzione, queste ora ricadono sotto l'"Erweiterte Fall" (§ 73 *StGB*) ed è possibile applicare la "Vermögensstrafe" (pena patrimoniale) (§ 43a *StGB*).

c) Legge contro la concorrenza sleale

Per accentuare la tutela della concorrenza da parte dello Stato, la clausola sulle "infrazioni contro la concorrenza" è stata integrata nell'*StGB*. La nuova clausola penale centrale è il divieto di intese/accordi nei bandi di gara (§ 298 *StGB*): la copertura di posti mediante bandi di concorso pubblici dovrebbe costituire in futuro la norma e un registro centrale della corruzione dovrebbe portare all'esclusione temporanea di aziende sospette di corruzione. I cosiddetti "inviti a presentare offerte" diverranno illegali, cioè si cercherà di impedire gli accordi segreti tra le ditte miranti a

pervenire a un mutuo consenso tra queste a scapito della concorrenza leale. La legge stabilisce che vengano comminate multe fino a 1 milione di DM e fino a tre volte l'importo della somma corrisposta a titolo di tangente. Tale legge ha suscitato critiche da varie parti, per esempio dal "Verbandsdirektor del Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie" (Direttore della federazione dell'industria edilizia), che valuta la situazione nel modo seguente: il diritto penale tedesco dovrebbe tutelare principi riconosciuti quali vita, libertà, proprietà, ma la concorrenza non rientra in tale categoria. La nuova legge provocherà la distruzione delle aziende di medio calibro che si sono create in base alla necessità di mettere in comune le proprie risorse. La legge in questione, limitando la formazione di consorzi, rischia di distruggere tali imprese.

C. Legge per i dipendenti pubblici

Il § 70 *BBG* fa divieto ai funzionari pubblici di accettare ricompense o doni per un atto d'ufficio (laddove in precedenza le disposizioni avevano un carattere unicamente restrittivo), e questi ultimi corrono il rischio di una procedura disciplinare conformemente al § 33 *BDO*. Gli articoli 9-13 della regolamentazione della funzione pubblica sono stati resi più rigorosi, ma il contenuto essenziale è rimasto lo stesso. Esiste anche un nuovo regolamento relativo a un approccio della corruzione mediante la figura del "superinformatore", vale a dire che una persona accusata di un reato minore può ottenere una riduzione della sua condanna se fornisce delle prove relative a reati più gravi.

D. La seconda legge volta a limitare i lavori supplementari (settembre 1997)

Essa contiene modifiche per quanto riguarda l'accettazione di posti di lavoro supplementari da parte di funzionari pubblici e di soldati, sia nei casi in cui viene richiesta l'approvazione che in quelli in cui non viene richiesta, e chiede un controllo più efficace da parte del datore di lavoro. Il permesso ad esercitare un lavoro supplementare non deve superare i 5 anni e deve essere soggetto a condizioni e istruzioni. E' stato prescritto di recente l'obbligo di informare l'ufficio del servizio amministrativo o il superiore disciplinare su taluni lavori supplementari.

E. Prevenzione della corruzione nel finanziamento dei partiti

La Repubblica federale di Germania è stato il primo paese europeo a introdurre il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici. I dettagli sono disciplinati dalla Legge sui partiti del 1967 (*PartG.*), che è stata recentemente aggiornata nel 1994. Una modifica decisiva è stata apportata nel quadro dell'Art. 21(1) della Legge fondamentale con la sesta legge di modifica della Legge sui partiti del 28 gennaio 1994.

Nell'aprile 1992, la Corte costituzionale federale ha dichiarato che il *finanziamento* pubblico complessivo non deve superare il 50% delle entrate globali di un partito. Al tempo stesso, la Corte consente ora il finanziamento diretto di partiti politici, che era stato precedentemente dichiarato incostituzionale e fa presente la necessità di un rigido controllo. La formula di distribuzione invalsa ai fini della parità di possibilità è stata abolita. Il livello del rimborso per le spese della campagna elettorale è regolamentato dall'articolo 18 della Legge sui partiti.

Una relazione ad hoc cercherà di estinguere la corruzione e di costituire un controllo efficace. Secondo i paragrafi 23 e 24 della stessa legge, occorre elaborare una relazione specificando tutte le entrate, le spese e i beni patrimoniali. Tale relazione è controllata alla fine dell'anno da un revisore dei conti indipendente.

Tutte le relazioni devono essere presentate entro il 30 settembre al Presidente del Bundestag tedesco che provvederà a verificarle e a pubblicarle. La Corte dei conti federale verificherà l'esecuzione del piano di rimborso delle spese elettorali da parte del Presidente federale.

L'accettazione di donazioni private è regolamentata dell'articolo 25 che definisce tutte le eccezioni (Paragrafo 1). Nel caso di donazione di somme ingenti (per oltre 20.000 DM nel corso dell'anno civile) vi è l'obbligo di pubblicazione nel rendiconto indicando il nome e l'indirizzo del donatore e la totalità dell'importo. Per una donazione accettata illegalmente si viene condannati a pagare il doppio dell'importo più l'importo stesso ottenuto in maniera illegale. Il "limite massimo superiore" è costituito da donazioni per un valore oltre i 230 milioni di DM e in tal caso la sovvenzione del governo viene ridotta di conseguenza.

F. Proposte

Nell'adottare la legge contro la corruzione nel 1997, il Bundestag ha fatto presente la necessità di una regolamentazione preventiva per combattere efficacemente contro la corruzione, oltreché di prevedere delle modifiche e delle restrizioni al diritto penale e alla legge sui dipendenti pubblici. Ciò comporta una regolamentazione economica degli aspetti organizzativi e relativi al personale e anche l'elaborazione di un codice di condotta per l'area federale.

Tuttavia la nuova legge è stata ritenuta da alcuni deludente, soprattutto dai Länder della Baviera e di Berlino. Essa infatti non comprendeva:

- la possibilità di mettere sotto controllo telefoni di persone sospette da parte degli uffici giudiziari, che è vietata da §§ 100a delle norme di procedura penale. Ora la costituzione è stata modificata, ma è stata respinta una proposta del governo relativa alle intercettazioni telefoniche. Il Bundestag ha attualmente adottato un compromesso nel quadro del cosiddetto "großer Lauschangriff" (spionaggio con apparecchi di intercettazione);
- la possibilità di condanne ridotte per gli informatori della polizia e gli accusati che accettano di testimoniare contro i propri complici (poiché sia chi accetta che chi versa una tangente sono considerati ugualmente colpevoli).

GRECIA

Introduzione

La legislazione greca concernente la trasparenza assume varie forme. Può trattarsi di una legge come di un decreto presidenziale o di una decisione ministeriale. Va rilevato tuttavia che non esiste un insieme coerente di leggi sulla frode e la corruzione. Eccezion fatta per il codice penale greco, la parola corruzione si può rintracciare solo nella legislazione concernente la polizia o il corpo dei pompieri greci. Esiste un'unica decisione concernente la corruzione all'interno dell'associazione dei contabili iscritti all'albo.

A. Legislazione

Ai sensi dell'art. 2 della legge 2479/97 atti di corruzione da parte di funzionari sono considerati "attività criminali" nell'accezione della legge 2331/95. Di conseguenza, i funzionari che acquisiscono beni in contropartita di tali attività, facilitano tali transazioni o non dichiarano la verità quando rendono testimonianza sono passibili di condanne estremamente severe che vanno fino a dieci anni di reclusione (reato grave). Il sistema istituito con la legge 2331/95, concernente la prevenzione e la punizione del reato di riciclaggio di denaro sporco (cioè la "legalizzazione" delle risorse provenienti da "attività criminali") grazie a speciali norme procedurali, controllo di transazioni bancarie e controlli eseguiti da una commissione speciale, si applica generalmente ai casi summenzionati.

La Grecia ha sottoscritto un certo numero di convenzioni le quali, tuttavia, non sono state ancora ratificate dal Parlamento greco. Solo le seguenti sono state ratificate: la Convenzione per la protezione degli interessi finanziari delle Comunità (26.07.95), compreso il suo primo (27.09.96) e secondo (19.06.97) protocollo, la Convenzione sulla lotta contro la corruzione dei funzionari dell'UE o degli Stati membri (25.06.97) e la Convenzione sulla corruzione di funzionari nelle transazioni internazionali (17.12.97).

B. Finanziamento dei partiti politici

L'art. 16 della legge 2429/1996 stabilisce che i partiti politici debbano mantenere un sistema trasparente di gestione economica. Essi sono obbligati a mantenere separata la contabilità annuale delle loro entrate e spese. Per ogni somma ricevuta i partiti politici devono rilasciare una ricevuta e registrare i nomi di coloro che hanno contribuito con doni per più di 300.000 dracme nel corso di uno stesso anno. Il loro bilancio finanziario e tale registro dei nomi devono inoltre essere pubblicati in almeno due quotidiani di Atene entro i primi due mesi di ogni anno. Una copia del bilancio finanziario unitamente ai giornali in cui è stato pubblicato va trasmessa entro 15 giorni dalla data di pubblicazione alla Commissione di controllo parlamentare e anche al Ministro degli Interni.

L'articolo 18 stabilisce che i candidati alle elezioni generali devono presentare alla Commissione di controllo non oltre due mese dalla data delle votazioni una dichiarazione analitica delle loro spese e dei sussidi ricevuti durante la campagna elettorale. Tale dichiarazione deve anche includere i nomi di coloro che hanno versato complessivamente contributi per oltre 50.000 dracme e deve essere pubblicata almeno in un quotidiano della loro circoscrizione elettorale.

Il controllo finanziario dei partiti politici e dei candidati alle elezioni generali compete alla Commissione parlamentare di controllo composta di parlamentari provenienti da tutti i partiti politici in ragione di uno per partito. Chiunque cerchi in qualche modo di ostacolare l'attività di tale Commissione si espone a una condanna di almeno sei mesi di reclusione. Anche i partiti politici e i candidati alle elezioni generali che non assolvano ai loro obblighi legali si espongono a multe molto pesanti.

C. Dichiarazione di interessi

I membri del Parlamento devono presentare annualmente una dichiarazione dei loro redditi e delle loro proprietà, nonché dei redditi e delle proprietà dei loro congiunti. Sono soggetti allo stesso obbligo il Primo Ministro, i parlamentari, i capi dei partiti rappresentati al Parlamento, i responsabili della gestione finanziaria dei partiti politici, i segretari generali dei ministri, i funzionari che per legge beneficiano di prerogative di gestione economica, i sindaci e i membri di commissioni per gli appalti pubblici. Tali dichiarazioni sono controllate, se necessario dalla Commissione parlamentare di controllo o dal Sostituto Procuratore Generale della Corte di giustizia.

D. Corruzione di funzionari

Ai sensi degli art. 235 e 236 della legge 1234/72, i pubblici funzionari che accettino tangenti e le persone che le offrono sono punibili con almeno un anno di reclusione. Ai sensi dell'art. 237 della stessa legge, i giudici che accettano tangenti possono anch'essi essere puniti ad almeno un anno di reclusione, mentre quelli che cercano di corromperli possono essere condannati ad almeno tre mesi di reclusione.

E. Appalti pubblici

Il Decreto Presidenziale 364/96 mira a prevenire la corruzione prevedendo obblighi specifici e limiti di tempo per le autorità governative che devono fornire una risposta alle obiezioni nei casi di offerte pubbliche. Secondo tale legislazione, le condizioni di una gara di fornitura di servizi nel settore pubblico devono essere chiare e l'ente che lancia il bando di gara deve pubblicizzarle ampiamente. Coloro che desiderano partecipare a tali gare di appalto devono trasmettere un'offerta scritta prima della data di chiusura specificata nell'invito a presentare le offerte. La valutazione del risultato della gara è svolta da un comitato di 5 membri cui gli offerenti possono, se del caso, presentare i loro ricorsi.

IRLANDA

Introduzione

Negli ultimi diciotto mesi si sono verificati in Irlanda tre grossi scandali di corruzione politica in cui sono stati coinvolti personaggi di spicco. In primo luogo, si è scoperto che un ministro dell'allora coalizione "arcobaleno" composta da Fine Gael, laburisti e Sinistra democratica, Michael Lowry si era fatto finanziare i lavori di costruzione per ingrandire la sua casa da un uomo di affari di primo piano, Ben Dunne. Le indagini su tale episodio hanno successivamente portato alla scoperta che il Taoiseach (MP) Charles Haughey, aveva ricevuto durante il suo mandato almeno un milione di sterline dalla stessa persona e in terzo luogo si è avuta la rivelazione che Ray Burke, allora Ministro degli affari esteri, aveva ricevuto una busta contenente 40.000 sterline da un grosso costruttore che aveva appena investito nella sua circoscrizione elettorale. Il fatto che quest'ultimo fosse riuscito ad ottenere in maniera non ortodossa licenze di costruzione aveva suscitato delle preoccupazioni.

Tali scandali hanno suscitato vive discussioni nel 1997 e hanno portato alla richiesta e infine all'adozione di una nuova legislazione. Si è trattato della 'legge elettorale del 1997, la cui Parte IV sulla 'pubblicità delle donazioni' è di particolare interesse.

A. Legislazione

La legge definisce dapprima cos'è una donazione, vale a dire una concessione di denaro o di proprietà o di beni, il conferimento del diritto di fare uso di proprietà o beni, la fornitura di servizi senza pagamento o favore o il cumulo di profitti da parte di un membro dell'*Oireachtas*⁷ derivante da un evento organizzato da una fonte esterna.

Essa passa quindi a definire i casi in cui si ritenga che sia stata fatta una donazione, e in particolare quando una delle succitate 'donazioni' sia stata fatta a un membro dell'*Oireachtas*, del Parlamento europeo, a un membro di una sezione di un governo locale, a un partito politico o a una sua articolazione o a un candidato a un'elezione per una delle cariche legislative summenzionate.

Ma la legislazione del 1997 non vieta del tutto la concessione di donazioni, bensì indica piuttosto i casi specifici in cui possono essere effettuate o meno. Essa stabilisce in primo luogo che le donazioni anonime non debbano superare le 100 sterline⁸. In caso contrario, il destinatario (si tratti di un singolo membro o di un partito politico) deve informare la Commissione degli Uffici Pubblici del fatto che è stata ricevuta una donazione anonima e deve inoltre specificare quale sia l'importo o in che consistano i beni o servizi acquisiti. La Commissione degli Uffici Pubblici informa a sua volta le due camere dell'*Oireachtas* circa le somme, le proprietà o i beni ricevuti e indica il deputato o l'istituzione che ne sono stati di fatto i destinatari. Gli specifici elementi procedurali che ne disciplinano l'assegnazione sono di competenza del Ministro delle Finanze del governo in carica.

⁷ E' il nome collettivo che comprende sia la Camera alta che la Camera Bassa dell'Assemblea irlandese (cioè il Dáil e il Seanad).

⁸ Una sterlina irlandese equivale attualmente a 0,90 sterline inglesi.

Nel caso di donazioni non anonime, ciascun membro dell'*Oireachtas* o del Parlamento europeo deve, entro la fine del gennaio di ogni anno, informare la Commissione degli Uffici Pubblici sulle donazioni superiori alle 100 sterline ricevute nel corso dell'anno precedente, sull'importo o la natura dei beni ricevuti e sul nome, la professione e l'indirizzo del donatore. Del pari, entro la fine del mese di marzo, ogni partito politico deve informare la Commissione suddetta circa i beni o le somme superiori a 100 sterline ricevuti, il loro importo esatto e il nome, l'indirizzo e la professione del donatore.

Inoltre, tutti i candidati che non hanno conquistato un seggio all'Assemblea nazionale o europea devono, entro 56 giorni dalla data delle elezioni, informare la Commissione degli Uffici Pubblici circa le donazioni superiori alle 100 sterline.

Si ritiene che una persona abbia commesso un'infrazione qualora abbia omesso di notificare alla Commissione degli Uffici Pubblici le donazioni ricevute entro il limite di tempo sopra specificato, ometta di informare la Commissione circa l'importo o falsifichi in qualche modo di proposito l'informazione per quanto concerne un aspetto qualsiasi della procedura definita dalla Legge Elettorale del 1997. Una persona dichiarata colpevole di aver omesso di informare la Commissione entro i limiti di tempo è passibile di pagare una multa non superiore a 1.000 sterline. Qualora tuttavia tale persona abbia intenzionalmente falsificato le informazioni relative alla donazione, la condanna consisterà in una multa non superiore a 20.000 sterline e/o in tre anni di reclusione. Le azioni relative a tali infrazioni possono essere avviate solo con il consenso del Direttore della Pubblica Accusa.

Per quanto riguarda i donatori: compagnie, sindacati, società e società edilizie devono segnalare le donazioni superiori a 4.000 sterline e inoltre devono specificare sia l'importo esatto che il destinatario.

B. Problemi attuali

Una commissione giudiziaria (la Commissione Moriarty) sta indagando sulle attività dei sig.ri Haughey e Lowrey e in particolare le loro relazioni con il Sig. Ben Dunne. Non sembra tuttavia che la legislazione di cui sopra si possa applicare a questo caso in quanto le loro azioni risalgono a prima del 1997 e pertanto vanno giudicate in base alla legislazione precedente che restava molto sul vago quanto all'accettazione di donazioni. Inoltre, trattandosi di una commissione di inchiesta (diversamente da un processo dinanzi a un tribunale) può soltanto esporre dei fatti senza avviare alcuna azione penale. Tuttavia i fascicoli possono essere successivamente trasmessi al Direttore della Pubblica Accusa.

Il pubblico manifesta una buona dose di scetticismo per quanto riguarda il funzionamento di tali commissioni, il cui impatto è giudicato minimo nonostante gli enormi costi che comportano per il contribuente. Per esempio, all'inizio degli anni Novanta si era riunita a lungo una commissione che doveva giudicare sulle presunte relazioni sospette tra un grosso produttore di carni bovine, Larry Goodman, e l'allora Taoiseach, Albert Reynolds. Si ritiene generalmente che di questa 'Commissione sulle carni bovine' abbiano beneficiato soltanto gli avvocati delle parti, le cui parcelle sono costate all'erario circa 5 milioni di sterline; nonostante prove apparentemente schiaccianti contro il Sig. Reynolds per quanto riguarda le presunte vendite di passaporti irlandesi a cittadini iraniani, l'affare si è risolto in un nulla di fatto.

ITALIA

Introduzione

Da numerosi anni in Italia il tema della corruzione è al centro dell'attenzione generale, particolarmente dal 1995, in conseguenza della campagna 'Mani Pulite'. Tuttavia, sembra che tale campagna abbia affrontato soprattutto la questione della corretta applicazione della legislazione vigente piuttosto che la necessità di nuove disposizioni. Ancora una volta è stato determinante il tema del finanziamento dei partiti politici.

Un comitato istituito dal Presidente della Camera dei deputati nel 1996⁹ ha condotto delle ricerche sul fenomeno della corruzione e la sua relazione ha esaminato la corruzione nell'amministrazione pubblica e nella vita sia privata che politica. Oltre al tema del finanziamento dei partiti politici, la relazione sottolinea la necessità di regolamentare le attività dei gruppi di pressione in modo da arginare i loro potenziali effetti corruttori.

Sono all'esame nove progetti di legge volti a modificare la legislazione vigente in materia di corruzione, ma nessuno è stato ancora approvato.

A. Legislazione

Le norme del codice penale riguardanti la corruzione sono state modificate nell'aprile 1990. Il codice distingue tra il delitto di "concussione" (articolo 317), vale a dire quando un pubblico ufficiale abusando della sua qualità costringe o induce taluno a dargli indebitamente denaro o altra utilità e di "corruzione" (articolo 318/9) vale a dire quando un pubblico ufficiale riceve una retribuzione che non gli è dovuta per compiere od omettere un atto del suo ufficio. Le pene previste sono applicabili anche a chi dà o promette tali compensi o benefici al pubblico ufficiale. L'abuso d'ufficio (articolo 323) è una terza categoria di reato che comporta l'intenzione di ottenere dei vantaggi compiendo od omettendo atti in qualità di pubblico ufficiale o di persona incaricata di pubblico servizio.

Il finanziamento dei partiti politici è regolamentato dalle leggi 195 del 2 maggio 1974 e 515 del 10 dicembre 1993. Le spese elettorali dei candidati alla Camera e al Senato vengono rimborsate in base a una ripartizione che tiene conto della popolazione e della percentuale dei voti ottenuti in una data regione. I partiti stessi vengono finanziati dallo Stato secondo una formula in base alla quale i partiti le cui liste figurano in oltre due terzi dei collegi elettorali o che abbiano ottenuto almeno il 2% dei voti alle elezioni nazionali ricevono ciascuno una quota del 15% del totale disponibile più una quota della somma residua in proporzione ai voti ottenuti.

⁹ "Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione". Nello stesso giorno è stata anche istituita la "Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione".

B. Discussione e proposte

Negli ultimi anni sono stati presentati tre progetti di legge e si è svolto un dibattito di ampia portata sulla necessità di miglioramenti. La relazione del "Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", presentata nel 1996, dopo aver analizzato la dimensione e le cause del problema, sollecitava le seguenti azioni nel campo della **pubblica amministrazione**:

- semplificazione della legislazione,
- maggiore trasparenza per quanto riguarda le privatizzazioni,
- introduzione di disposizioni di incompatibilità per pubblici ufficiali che ambiscono a una carica elettiva,
- migliore formazione dei pubblici ufficiali in materie tecniche concernenti contratti e opere di costruzione,
- criteri di selezione e di promozione per i pubblici dipendenti sganciati da considerazioni politiche,
- misure volte a migliorare lo status della funzione pubblica,
- codici di comportamento per i pubblici dipendenti,
- controlli sui beni dei pubblici dipendenti di settori delicati,
- restrizioni sulla natura delle attività dei pubblici dipendenti dopo la cessazione dal servizio,
- adeguamento delle procedure disciplinari ai risultati dei giudizi penali,
- revisioni delle regolamentazioni e delle procedure relative agli appalti pubblici,
- messa a punto di sistemi di controllo.

Per quanto riguarda l'area di **attività politica**, il Comitato ha proposto:

- revisione dei controlli sulle nomine politiche,
- nuove disposizioni sul finanziamento dei partiti politici con limiti più rigorosi e piena pubblicità,
- regolamentazione delle attività dei gruppi di pressione,
- garanzia della segretezza del voto (per evitare la vendita di voti),
- revisione delle disposizioni concernenti l'ineleggibilità e l'incompatibilità con la carica elettiva.

Per quanto riguarda le **attività private**, il Comitato ha proposto:

- nuova disciplina riguardo ai conflitti di interessi,
- revisione delle procedure di ispezione in campo fiscale, sanitario e ambientale, con riduzione del margine discrezionale,
- limitazione dei collegamenti tra attività pubbliche e private,
- intensificazione dei controlli interni in società con azionisti,
- introduzione di codici di condotta per le professioni.

Tre sono le principali raccolte di documenti dei servizi degli Studi del Parlamento italiano per quanto riguarda la corruzione:

- * Documentazione sui reati di concussione e corruzione, Senato della Repubblica, N. 23, ottobre 1994
- * Documentazione in materia di corruzione, Camera dei deputati, N. 42, novembre 1996.
- * Dossier Provvedimento: Modifiche alla disciplina dei reati contro la Pubblica Amministrazione, N. 344, maggio 1997.

LUSSEMBURGO

Introduzione

Le disposizioni giuridiche attualmente in vigore sono notoriamente incomplete. Eventi recenti aventi a che fare con casi di corruzione in paesi limitrofi e l'attività svolta in sedi internazionali hanno reso più consapevoli della necessità di introdurre una nuova legislazione. Rare sono le cause portate in tribunale ai sensi delle attuali disposizioni. E' possibile che le recenti dimissioni di un ministro in circostanze sospette accrescano l'interesse del pubblico nei confronti di misure volte a combattere la corruzione politica, ma dal quanto è emerso in un primo momento non risulta che si tratti di un caso di corruzione politica o personale.

A. Disposizioni attuali

L'articolo 240 del Codice penale prevede da 5 a 10 anni di reclusione per il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che si appropria indebitamente di fondi pubblici.

L'articolo 243 stabilisce che il pubblico ufficiale riconosciuto colpevole di avere sollecitato delle tangenti o di aver ricevuto somme di denaro al di là di quanto dovuto sia punito con la reclusione da 6 mesi a 5 anni, con un aumento della pena a 10 anni qualora sia stato fatto ricorso a violenza o minacce.

Per tali reati possono anche essere previste delle multe da un minimo di 20.000 a un massimo di 40.000 franchi.

L'articolo 245 stabilisce che il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che ottenga un vantaggio indebito per aver compiuto un atto d'ufficio venga punito con la reclusione da 3 mesi a 2 anni e con multe fino a 1.200.000 franchi.

L'articolo 247 stabilisce che il pubblico ufficiale che commetta un atto contrario ai suoi doveri o rifiuti di compiere un atto del suo ufficio venga punito con la reclusione da 3 mesi fino a 3 anni e con una multa fino a 1.200.000 franchi. L'articolo 248 aumenta la pena prevedendo la reclusione da 1 a 5 anni e la multa fino a 500.000 franchi qualora questi consenta di commettere un reato a seguito di offerte, promesse o doni.

Giudici o arbitri riconosciuti colpevoli di corruzione possono essere puniti con un massimo di 5 anni di reclusione e con multe fino a 500.000 franchi (art. 249 e 251).

L'articolo 252 stabilisce che le stesse pene si applichino a chi corrompe un pubblico ufficiale. Il tentativo di corruzione può essere punito con un massimo di un anno di reclusione e con multe fino a 200.000 franchi. Il valore dei doni offerti dal corruttore verrà versato in beneficenza.

B. Proposte

Il progetto di disposizioni legislative presentato alla camera dei Deputati il 22 gennaio 1998 è accompagnato da una relazione in cui si attira l'attenzione sui recenti eventi occorsi altrove e sull'attività di organi internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'OCSE, nonché a livello dell'UE. Essa sottolinea la necessità di restare vigilanti e propone nuove misure per ovviare alle scappatoie presenti nell'attuale legislazione.

In particolare, rileva che i testi attuali non penalizzano la richiesta da parte di un pubblico ufficiale di ricompense per tali atti a meno che l'istigazione non si traduca effettivamente in corruzione; che i doni offerti prima che venga compiuto l'atto non sono penalizzati, ma richiedono un accordo preliminare; che chi detiene una carica elettiva non vi è chiaramente incluso; e che non sono contemplati i funzionari che siano cittadini stranieri o che lavorino per organizzazioni internazionali.

Per di più, l'attuale legislazione non riguarda l'influenza esercitata indebitamente ('traffico d'influenza') né la corruzione dei dipendenti del settore privato.

Il progetto di disposizioni legislative presentato cerca di colmare le lacune delle misure esistenti e si basa in ampia misura sul diritto penale francese, utilizzando tuttavia in alcuni punti il modello belga.

PAESI BASSI

Introduzione

Fino a poco tempo fa, nei Paesi Bassi i temi della corruzione e dell'integrità non avevano un grosso rilievo. Tuttavia, di recente la situazione ha incominciato a cambiare. Per esempio, le notizie riportate sulle attività di un Membro del Parlamento in veste di commissario di una società hanno suscitato un ampio dibattito nei media nonché una discussione al Parlamento all'inizio del 1997.

Dopo la risoluzione del Parlamento europeo del dicembre 1995, lo sviluppo principale registrato nei paesi Bassi in materia di lotta contro la corruzione è stato l'elaborato progetto di legge sull'integrità dell'amministrazione pubblica in relazione alla criminalità (organizzata). Ma già prima si era dato avvio allo sviluppo di politiche preventive a livello dei ministeri governativi.

A. Politica e legislazione

La corruzione è punibile ai sensi dell'articolo 363 del Codice penale: un dipendente pubblico che accetti un dono o ne accetti la promessa sapendo che ciò è finalizzato a (non) fargli compiere un atto del suo ufficio o perché (non) ha compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio è condannato a una pena detentiva di almeno quattro anni o dovrà pagare una multa della quinta categoria.

Per quanto riguarda la sponsorizzazione di o le donazioni a partiti politici del Parlamento (*Tweede Kamer*) sono previste solamente norme di autoregolamentazione. I partiti politici ricevono dal governo sovvenzioni e un tempo di accesso gratuito alle trasmissioni radiotelevisive. Ma finora si sono principalmente autofinanziati con le quote di iscrizione dei membri e con piccole donazioni.

Il tema delle attività secondarie dei membri del Parlamento è in una certa misura regolamentato dall'articolo 57 della Costituzione. Solo un ministro o *staatssecretaris* che si sia dimesso dal suo incarico può diventare membro di una delle camere degli *Staten-Generaal*. L'articolo in questione stabilisce che non è possibile cumulare altri uffici pubblici con la funzione di membro degli *Staten-Generaal* o di una delle camere. Oltre a ciò, al Parlamento vigono due regole scritte, che tuttavia non sono obbligatorie. In primo luogo, sin dal 1976 si è tenuto un registro delle occupazioni secondarie dei membri. E in secondo luogo fin dal 1984 si chiede ai parlamentari di notificare i viaggi all'estero non pagati dallo Stato o con mezzi propri.

Nel gennaio 1995 il ministro degli Interni ha trasmesso a tutti i ministeri una circolare sullo sviluppo delle politiche di prevenzione della corruzione e delle frodi. Essa descriveva eventuali misure e strumenti che sarebbe stato possibile applicare. Nel marzo 1996 la Corte dei conti ha riferito che fino a quel momento una sana politica sull'integrità era stata applicata soltanto in tre ministeri. Uno studio sulle possibilità di punire i membri di organismi rappresentativi che si fossero comportati in maniera riprovevole concludeva tra l'altro che la loro destituzione o sospensione era possibile solo nel caso in cui si fossero macchiati di un reato penale.

Alla fine del 1996 sono state modificate le leggi sull'imposta sui redditi in modo da ridurre la possibilità di detrarre le spese relative ad attività criminali.

B. Discussioni e proposte

Nel 1997 si è svolto un dibattito politico sull'opportunità di modificare la formulazione dell'articolo 363. Tuttavia, il testo è rimasto immutato, e richiede che venga fornita prova della conoscenza del fatto che il dono o la promessa in questione siano stati fatti *unicamente* per indurre il pubblico impiegato a compiere o meno un atto contrario ai suoi doveri di ufficio.

Nell'ottobre 1997 il governo ha presentato un progetto di legge riguardante una maggiorazione delle sovvenzioni destinate ai partiti politici. Ciò veniva ritenuto necessario a causa dell'aumento delle spese che i partiti politici devono sostenere a fronte di un calo delle entrate da quote di affiliazione. L'importo totale delle sovvenzioni verrà aumentato di oltre il 20%. Oltre alle attuali sovvenzioni per istituti scientifici, attività didattiche con valenza politica e organizzazioni politiche giovanili, vengono proposte sovvenzioni per informare i membri, per mantenere i contatti con i partiti affiliati all'estero e per sostenere attività pedagogiche. I partiti politici possono utilizzare le sovvenzioni a propria discrezione. Solo per quanto riguarda gli istituti scientifici e le organizzazioni giovanili si ricorre a un determinato codice di ripartizione in modo da garantire l'indipendenza della loro posizione.

Si prevede che la nuova legge sull'integrità della pubblica amministrazione in relazione al crimine (organizzato), di cui si è parlato nell'introduzione, verrà sottoposta al Parlamento durante il 1998. Essa comprenderà modifiche alla legge concernente la messa a disposizione delle informazioni necessarie per l'adozione di decisioni amministrative, alle sovvenzioni e agli appalti pubblici (stabilendo le ragioni per l'esclusione dal diritto di presentare offerte) e, infine a leggi e regolamenti relativi all'organizzazione (in modo da creare la base giuridica per lo strumento politico).

All'inizio del 1997 una proposta di risoluzione ha chiesto all'Ufficio di presidenza del Parlamento di studiare la possibilità di valutare il comportamento dei membri. L'Ufficio di presidenza ha comunicato che tale compito poteva essere svolto dai partiti politici, da colleghi e dall'Ufficio di presidenza stesso. Inoltre ha suggerito di pubblicare i due registri (di cui al capitolo 'Politica e legislazione') nello *Staatscourant*. Successive mozioni miranti a ottenere un codice di comportamento sono state respinte.

A una riunione ministeriale dell'OCSE nel 1996 si è deciso che anche la corruzione di funzionari pubblici all'estero costituisce un reato. In tale occasione, la delegazione neerlandese ha appoggiato la raccomandazione che gli Stati membri trasmettano dei progetti di legge in materia entro l'aprile 1998 e si adoperino affinché tali leggi entrino in vigore entro la fine di quest'anno.

PORTOGALLO

A. Legislazione

Da qualche anno il governo portoghese si impegna a prevenire e a punire tutti gli atti di corruzione nella funzione pubblica. Nel 1994 l'Assemblea portoghese ha adottato la legge No 36/94 che introduceva misure volte a combattere la corruzione e il crimine. L'articolo 1 stabilisce che è compito dell'Ufficio del Procuratore di Stato e della polizia giudiziaria, tramite la Direzione centrale per la lotta contro la corruzione, la frode e i reati economici adottare misure preventive contro i delitti di: corruzione, malversazione e partecipazione finanziaria a operazioni commerciali, cattiva amministrazione in un organismo economico del settore pubblico, frode finalizzata all'ottenimento o alla distrazione di sovvenzioni, aiuti o mutui. Altre misure preventive vengono specificate nei restanti articoli della legge suddetta.

Nel giugno 1993 il Parlamento ha inoltre accordato al governo l'autorizzazione legislativa in connessione con l'utilizzazione del sistema finanziario per prevenire il riciclaggio di denaro. L'obiettivo dell'autorizzazione legislativa era di consentire la trasposizione in diritto nazionale della direttiva del Consiglio No 91/308/CEE del 1° gennaio 1991 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario per il riciclaggio di denaro sporco (Leggi No 16/93 e 313/93).

La **corruzione** è un delitto che consiste nell'abusare dei poteri conferiti a chi è titolare di un determinato ufficio. Invece di essere utilizzati per gli scopi ufficiali prefissi, tali poteri sono sviati per soddisfare interessi puramente privati del pubblico ufficiale in causa o di terzi. Il Capitolo IV del Codice penale concernente i delitti commessi nell'esercizio delle pubbliche funzioni punisce, tra l'altro, reati che comportano: corruzione passiva per istigare a commettere un atto illegale (articolo 373); corruzione attiva (articolo 374); malversazione (articoli 375 e 376); partecipazione finanziaria a operazioni commerciali (articolo 377); estorsione (articolo 379). Tali disposizioni sono state riviste nel marzo 1995.

Le pene imposte per la 'corruzione passiva' vanno da 1 a 8 anni di reclusione quando siano stati commessi atti illegali. Se il pubblico ufficiale rifiuta l'offerta o restituisce l'utilità proposta può essere esentato dalla punizione e la condanna può essere ridotta se collabora nella ricerca delle prove. Qualora la corruzione dia luogo ad un atto che si configura come 'legale' può essere imposta la reclusione sino a 2 anni e una multa. Condanne tra i 6 mesi e i 5 anni di reclusione vengono imposte per 'corruzione attiva' (corruzione di un pubblico ufficiale).

B. Applicazione della legge

Per assicurare l'osservanza della legge il governo ha riorganizzato la Direzione centrale per la lotta contro la corruzione, la frode e i reati economici accrescendone le responsabilità sul versante della lotta alla corruzione per quanto riguarda la pianificazione, la raccolta di informazioni e le indagini concrete (Decreto legge No 299/94).

L'Ufficio del Procuratore di Stato ("*Ministério Público*") è l'organo responsabile in rappresentanza dello Stato che avvia i procedimenti penali e salvaguarda la legittimità democratica e gli interessi determinati dalla legge. Tra l'altro è responsabile della conduzione di indagini penali, anche quando

queste vengono svolte da altri organismi e della promozione e cooperazione alle misure di prevenzione del crimine (Legge No 47/86, modificata dalla Legge No 23/92, Legge organica che regola l'ordinamento dell'Ufficio del Procuratore di Stato).

La polizia giudiziaria è un corpo di polizia criminale che assiste l'amministrazione della giustizia ed è organizzato gerarchicamente alle dipendenze del Ministro della giustizia e sotto il controllo dell'Ufficio del Procuratore di Stato. In quanto organismo responsabile della prevenzione e dell'indagine sui reati, essa è esclusivamente responsabile, in tutto il territorio portoghese, delle indagini tra l'altro sui seguenti delitti: frode nell'ottenere o nel distrarre sovvenzioni, aiuti o mutui; e per fatti di corruzione. I dicasteri governativi e le società pubbliche o private devono fornire alla polizia giudiziaria tutta l'assistenza per la quale sia stata fatta una richiesta motivata.

La polizia giudiziaria è autorizzata ad avere un accesso diretto a informazioni su materie civili e penali contenute nei fascicoli della Direzione Generale dei servizi informatici del Ministero della Giustizia, nonché a informazioni di rilevanza per cause penali contenuti nei fascicoli in possesso di altri organismi (Legge organica che regola l'ordinamento della polizia giudiziaria adottata con Decreto Legge No 295/90 del 21 settembre e modificata con Legge No 36/94 del 29 settembre).

C. Trasparenza e misure antifrode

La Direzione Generale delle Dogane è un dicastero del Ministero delle Finanze i cui obiettivi comprendono la prevenzione e la punizione delle frodi doganali e fiscali e il traffico illegale. Per conseguire tali obiettivi, essa chiede la collaborazione della polizia e delle forze di sicurezza e fornisce ad agenti del settore economico e sociale l'informazione pratica finalizzata a chiarire le questioni che si presentano nell'esercizio delle loro funzioni (Decreto Legge No 324/93).

Il controllo finanziario e le verifiche della sana gestione dei fondi pubblici nei dicasteri governativi è di fondamentale importanza per garantire la legalità e prevenire la corruzione.

La Corte dei conti è l'organo supremo responsabile del controllo della legalità e della correttezza delle entrate e delle spese pubbliche, che valuta la sana gestione finanziaria e individua i responsabili di reati finanziari. Nel sistema giuridico portoghese la Corte dei conti ha poteri di giurisdizione e di controllo sia sul territorio nazionale che all'estero. Nell'assolvere i suoi compiti la Corte dei conti è autorizzata a richiedere la cooperazione di tutti gli enti pubblici e privati. Gli enti oggetto di un'ispezione devono fornire alla Corte dei conti le informazioni sui reati che verranno successivamente giudicati da quest'ultima (Legge No 98/97).

D. Appalti pubblici

Un contratto amministrativo è definito come un accordo volontario che instaura, modifica o annulla un rapporto giuridico amministrativo o un accordo bilaterale volontario che disciplina un rapporto giuridico amministrativo che istituisce, modifica o annulla un obbligo contrattuale (articoli 178 e seg. del Codice di procedura amministrativa). La Corte dei conti è responsabile in particolare del controllo preventivo della legittimità e dell'accettabilità di bilancio di atti e contratti di qualsiasi tipo concernenti spese o che rappresentino un tipo qualsiasi di responsabilità diretta o indiretta (articolo 5 della Legge No 98/97, Legge organica che regola l'ordinamento della Corte dei conti).

L'obiettivo del controllo preliminare è di valutare se atti, **contratti** o altri strumenti che amministrano la spesa o rappresentano responsabilità dirette o indirette siano conformi alla legge e se le relative spese possano essere addebitate agli appositi capitoli di bilancio (Articolo 44 della Legge No 98/87).

Nessun atto, **contratto** o strumento oggetto di un'ispezione preventiva della Corte dei conti può essere eseguito o dare origine a pagamenti prima di essere stato approvato o dichiarato accettabile dalla Corte dei conti (Articolo 45 della Legge No 98/97).

E. Partiti politici

Le attività dei partiti politici sono finanziate da entrate proprie o da entrate provenienti da finanziamenti privati e sovvenzioni pubbliche. Le donazioni finanziarie provenienti da persone giuridiche non possono essere superiori a 1000 salari minimi mensili nazionali. Le donazioni finanziarie provenienti da persone fisiche non possono essere superiori a 30 salari minimi mensili nazionali per donatore. Le donazioni anonime non possono essere superiori a un importo annuo pari a 500 salari minimi mensili nazionali.

I partiti politici devono avere un regime contabile organizzato. Esso deve includere un inventario annuo del patrimonio del partito, conti separati per le entrate in cui ne venga specificata l'origine e conti separati per le spese e per le operazioni di capitale. Dovrebbe figurare in allegato la lista delle donazioni fatte da persone giuridiche e dei beni immobili. Si tiene una contabilità separata delle entrate per la campagna elettorale.

Entro la fine di marzo di ogni anno i partiti politici devono inviare i conti relativi all'anno precedente affinché vengano esaminati dalla Corte costituzionale, la quale emette entro un massimo di sei mesi un parere sulla loro regolarità e legalità. Tale termine può essere prorogato se la Corte costituzionale ha bisogno di chiedere ulteriori chiarimenti. I partiti politici che non adempiano a tali obblighi sono condannati a pagare una multa pari a un minimo di 10 salari minimi mensili nazionali e a un massimo di 400 volte tale importo. I candidati alla presidenza della repubblica, i partiti politici, le coalizioni o il primo proponente di ciascun gruppo di cittadini che hanno presentato dei candidati, a seconda del caso, sono responsabili dell'elaborazione e della presentazione dei conti della campagna elettorale. Entro un massimo di 90 giorni dalla proclamazione ufficiale del risultato, ogni candidato deve trasmettere una contabilità precisa delle spese della campagna elettorale alla Commissione Elettorale Nazionale.

La Commissione Elettorale Nazionale valuta, entro 90 giorni, la legalità delle entrate e delle spese e la regolarità dei conti. Se la Commissione Elettorale Nazionale riscontra delle irregolarità essa deve notificarle al candidato, il quale deve quindi presentarle una nuova versione corretta dei conti entro 15 giorni.

Coloro che contravvengono a tale disposizione sono passibili di una multa, e la Commissione Elettorale Nazionale è l'organismo responsabile della sua irrogazione. Ricorsi contro le decisioni della Commissione Elettorale Nazionale devono essere presentati alla Corte costituzionale (Legge No 72/93 sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).

REGNO UNITO

Introduzione

Negli ultimi anni l'opinione pubblica ha manifestato una crescente preoccupazione per quanto riguarda le regole di comportamento che coloro che occupano una posizione pubblica dovrebbero osservare. Anche il finanziamento dei partiti politici è oggetto di revisione e l'interesse suscitato da questo tema si è ulteriormente intensificato a seguito di un recente caso avente a che fare con l'industria del tabacco e le norme relative alla pubblicità nello sport.

La Camera dei Comuni ha creato nel 1995 una nuova Commissione sulle Regole e i Privilegi, designando al tempo stesso un "Commissario parlamentare per le regole". La Commissione ha già elaborato 19 relazioni, vertenti per lo più su casi particolari.

L'attuale legislazione sulla prevenzione della corruzione comprende:

- 1.- La legge sulla corruzione negli enti pubblici del 1889
- 2.- La legge sulla prevenzione della corruzione del 1906
- 3.- La legge sulla prevenzione della corruzione del 1916.

Una dichiarazione del governo sulla prevenzione della corruzione del 9.6.97 affronta la questione della necessità di modificare e consolidare tale legislazione. Essa invita a elaborare proposte specialmente circa l'istituzione di singoli reati di corruzione allargati al settore sia pubblico che privato; sulla necessità di estendere le leggi in modo da comprendere i mandatari e da includere l'abuso d'ufficio; e su un emendamento alla legislazione per favorirne l'applicazione.

Negli ultimi anni il dibattito si è concentrato sulla questione delle regole di comportamento di membri del Parlamento a seguito di uno scandalo su pagamenti ricevuti da alcuni membri per presentare interrogazioni parlamentari. Si chiede ai membri della Camera dei comuni di completare le dichiarazioni di interessi per le quali la Commissione per le Regole e i Privilegi ha fissato una nuova e più ampia regolamentazione nel luglio 1996, quale parte del Codice di condotta per i membri.

Esternamente al Parlamento è stata anche creata nell'ottobre 1994 una Commissione sulle Regole da seguire nella Vita Pubblica, presieduta da Lord Nolan, la quale ha già presentato 3 relazioni. La prima di esse riguardava i parlamentari e i funzionari pubblici. La seconda riguardava gli enti locali di spesa pubblica nel campo dell'istruzione, della formazione professionale e della casa; la terza, le regole di condotta nell'amministrazione locale. Tale Commissione sta attualmente indagando sul finanziamento dei partiti politici.

A. Legislazione

- 1.- Questa legge (*qui sopra*) istituisce il reato penale di corruzione attiva o passiva per parlamentari e funzionario o impiegati di un organismo pubblico. Le pene massime sono:
 - condanna sommaria: 6 mesi di reclusione o una multa limitata
 - imputazione e condanna: 7 anni di reclusione e una multa senza limiti d'importo; più rimborso del denaro ricevuto all'organismo pubblico interessato; interdizione dalle cariche elettive degli organismi pubblici per 5 anni (in caso di recidiva, perdita del diritto di voto per 5 anni e interdizione perpetua dalle cariche elettive).

- 2.- Questa legge istituisce un reato penale per mandatori che indebitamente accettino od ottengano per sé o per terzi offerte allettanti o compensi per compiere od omettere di compiere un qualsiasi atto o per manifestare od omettere di manifestare favore o sfavore nei confronti di una persona qualsiasi in relazione agli affari o all'impresa del proprio mandate. Anche la persona che propone offerte allettanti o compensi a un agente si macchia di un reato.

Commette un reato chi dà un documento falso ad un mandatario per fuorviare un mandante.

- 3.- Questa legge istituisce la presunzione di corruzione nei casi in cui è provato che il denaro o altri compensi siano stati pagati a un dipendente di un ministero governativo o di un ente pubblico da una persona che cerchi di ottenere un contratto. Il concetto di ente pubblico è dilatato fino a includere le autorità locali e pubbliche di ogni ordine e grado.

B. Applicazione

Non vi è un ente specificamente responsabile del controllo o dell'applicazione della legislazione per quanto riguarda la corruzione al di fuori della polizia e del servizio della pubblica accusa. Sono tuttavia coinvolti nella lotta contro le frodi numerosi organismi del settore pubblico, quali le Dogane & Accise, il Fisco, l'Ufficio delle indennità (ovvero il dipartimento della sicurezza sociale) e l'Ufficio Postale .

C. Proposte

Le questioni sollevate dal governo nella "dichiarazione governativa" del Ministero degli Interni del giugno 1997 riguardano essenzialmente l'adeguatezza dell'attuale legislazione per quanto concerne i confini tra settore pubblico e privato. Come rileva la dichiarazione, tali confini si sono spostati negli ultimi anni a causa della privatizzazione di molte funzioni che precedentemente venivano considerate pubbliche e anche a causa della partecipazione pubblica in società che sono entità commerciali.

Il governo dichiara inoltre in questo documento che la Convenzione e il Protocollo dell'UE non riguardano in alcun modo la legge scritta del Regno Unito sulla corruzione e che l'attività in corso in seno al Consiglio d'Europa (su una convenzione di diritto penale in relazione alla corruzione) e all'OCSE (sulla corruzione di funzionari pubblici stranieri) non richiederà modifiche sostanziali alla legislazione vigente del Regno Unito. Ma essa continua:

"[...] Tuttavia, la formulazione dei reati in discussione in queste sedi può essere utile a determinare se sia necessario un aggiornamento delle leggi sulla corruzione oltre all'esercizio di consolidamento."

La Convenzione dell'UE del 26 maggio 1997 non è stata ancora pubblicata nel Regno Unito né discussa da nessuna delle due Camere del Parlamento.

La Camera dei Lord e la camera dei Comuni hanno istituito una Commissione Congiunta sui Privilegi Parlamentari. Una delle questioni che verranno esaminate da tale commissione sarà quella della risposta del Parlamento alle proposte del governo e in particolare la questione se l'esporre i membri del Parlamento a un'influenza irregolare o a corruzione debba essere considerato un reato penale.

SPAGNA

A. Legislazione

Il Codice penale spagnolo contiene disposizioni in materia di corruzione, di traffico d'influenza, di malversazione e di frodi.

◆ *La corruzione ("cohecho") (art. 419427)*

L'autorità pubblica o il pubblico ufficiale che solleciti o riceva un regalo o un'offerta per compiere nell'esercizio delle sue funzioni un'atto (o un'omissione) previsto come reato a suo vantaggio personale o di un terzo incorre in una pena da 2 a 6 anni di reclusione.

◆ *Il traffico d'influenza (art. 428431)*

Il pubblico ufficiale o l'autorità pubblica che influenzi un altro pubblico ufficiale o un'altra autorità pubblica approfittando dell'esercizio delle sue funzioni o della sua situazione gerarchica per ottenere un vantaggio per sé o per un terzo incorre in una pena da 6 mesi a 1 anno di reclusione.

◆ *Malversazione (art. 432435)*

Il pubblico ufficiale che si appropria di denaro o di effetti pubblici che sono sotto la sua responsabilità per ragione del suo ufficio a fini lucrativi incorre in una pena da 3 a 6 anni di reclusione.

◆ *La frode e le esazioni illegali (art. 436438)*

Il pubblico ufficiale o l'autorità pubblica che, abusando della sua qualità per assunzioni pubbliche o liquidazioni di beni pubblici, si concerta con gli interessati a scopo di frode incorre in una pena da 1 a 3 anni di reclusione.

B. Trasparenza

Per quanto riguarda la situazione economica e finanziaria e gli interessi dei deputati, l'articolo 160 della legge elettorale spagnola ha creato un registro per annotarvi tutti gli interessi dei membri del Congresso spagnolo. I deputati devono dichiarare tutte le loro attività suscettibili di costituire causa di incompatibilità con il loro mandato o che arrechino loro un utile economico. Le attività e i beni sono dichiarati in base a formulari elaborati dalla presidenza delle due camere e devono essere iscritti in un registro di interessi (*registro de intereses*). Le dichiarazioni devono essere rese all'inizio e alla fine del mandato e ogni volta che subentri una variazione della situazione.

A seguito della decisione del Senato e dell'Ufficio di presidenza del Congresso del 18 dicembre 1995 (*Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado*) la dichiarazione delle attività del deputato dovrà essere stilata nel seguente ordine: attività e cariche pubbliche; funzioni al servizio di Stati stranieri; redditi del settore pubblico; attività private; altre attività.

La dichiarazione dei beni patrimoniali include, per esempio, i beni immobili, i depositi su conti bancari, i titoli, le partecipazioni in società e altri valori mobiliari, gli oggetti d'arte e d'antiquariato, ecc.

La legge elettorale (art. 6 e seg.) enumera in maniera molto dettagliata le cause di incompatibilità per i membri delle due camere. La legge dell'11 marzo 1998 sulle incompatibilità dei Ministri e degli alti funzionari determina le condizioni alle quali l'esercizio di tali funzioni è compatibile con l'esercizio di altre attività pubbliche o private; tale legge impone ai titolari di tali cariche l'obbligo di annotare esattamente in un registro speciale le loro attività, i loro beni e i loro diritti. L'omissione o la dichiarazione falsa vengono sanzionate.

C. Gli appalti pubblici

La legge del 18 maggio 1995 sui contratti stipulati dalle autorità amministrative prevede che questi ultimi debbano adeguarsi ai principi della pubblicità, della concorrenza, dell'uguaglianza e della non discriminazione. Se l'importo dei contratti supera alcuni massimali, l'imprenditore contraente deve aver ottenuto preventivamente la sua classificazione (*clasificación*); essa deve rispettare dei criteri stabiliti nella legge summenzionata. Sono previste alcune eccezioni e degli imprenditori classificati sono iscritti in un registro (*Registro Oficial de Contratistas*) pubblico che dipende dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'articolo 20 della Legge del 18 maggio 1995 vieta a talune persone di stipulare con l'amministrazione i contratti disciplinati dalla Legge suddetta, segnatamente, alle condizioni definite da disposizioni particolari, ai titolari di talune funzioni pubbliche non elettive nonché ai membri delle assemblee legislative e ai loro congiunti.

D. Il finanziamento dei partiti politici

La Legge 3/1987 del 2 luglio verrà presto modificata. E' in preparazione al Congresso un progetto di legge previsto per la fine del 1998. La legislazione finora in vigore definisce le fonti di finanziamento dei partiti, sia pubblici che privati, nonché un sistema rigoroso di controllo. La Corte dei conti (*Tribunal de Cuentas*) è incaricata di verificare il finanziamento dei partiti per garantire la regolarità, la trasparenza e la pubblicità delle attività dei partiti politici.

SVEZIA

Introduzione

Una commissione d'inchiesta del governo sta attualmente indagando sulle attività dei gruppi d'interesse ed è anche all'esame una proposta di introdurre norme più severe in relazione agli appalti pubblici.

A. Legislazione

Le disposizioni di base si ritrovano nel Codice penale del 1962, modificato nel 1977, 1986 e 1993. Il Codice distingue tra l'offerta (corruzione attiva) e l'accettazione (corruzione passiva) di denaro e altre utilità che costituiscono due reati diversi.

Il Capitolo 17, articolo 7, stabilisce che dare o promettere una tangente o un compenso indebito costituisce un reato punibile con un massimo di 2 anni di reclusione. Il Capitolo 20, articolo 2, stabilisce che un pubblico ufficiale che accetta la promessa di o richiede una tangente o un compenso indebito viene punito con multe o ancora con un massimo di 2 anni di reclusione oppure di 6 anni nel caso di reati "gravi". La legislazione si applica anche ai dipendenti pubblici dell'amministrazione centrale e locale, quelli governati da regolamenti di natura legislativa, le forze armate, altri dipendenti investiti di autorità pubblica e fiduciari. Essa è pertanto molto estesa e contempla la corruzione nei settori sia privato che pubblico, ai quali si applicano le stesse regole di responsabilità penale.

Il termine "compenso indebito" va interpretato in senso lato, tenendo conto al tempo stesso sia della consuetudine che dell'opinione pubblica. Anche il termine di dipendente, applicato al settore privato e a quello pubblico va inteso in modo da comprendere gli uomini politici che svolgono funzioni pubbliche e servizi in seno al governo. Quando i pagamenti illeciti sono effettuati da una società i dirigenti e i dipendenti di quest'ultima ne sono ritenuti responsabili.

I risultati della corruzione (p. es. in termini di irregolarità commesse da pubblici ufficiali) sono irrilevanti ai fini del reato. Possono essere ritenuti indebiti benefici per un valore superiore alle 300 SEK. Il Procuratore Generale può avviare i procedimenti legali nei casi riguardanti il settore pubblico, ma normalmente agisce solo su segnalazione del dipendente interessato per i casi riguardanti il settore privato.

La corruzione è inclusa tra i reati per i quali un tribunale può revocare a un membro del Parlamento il suo mandato (fatte salve le procedure interne del Riksdag).

B. Istituto per la prevenzione dei pagamenti illeciti

Si tratta di un'organizzazione non a scopo di lucro creata nel 1923 che diffonde conoscenze sulle disposizioni giuridiche contro la corruzione, dà pubblicità ai casi giudiziari e cerca di opporsi ai pagamenti illeciti mediante campagne pubblicitarie.

C. Registrazione degli interessi finanziari dei parlamentari

Il Riksdag ha approvato nel maggio 1996 una legge sulla registrazione. Tutte le informazioni di rilievo concernenti gli interessi dei membri al di fuori del Parlamento devono essere rese pubbliche, ma la registrazione è facoltativa. Un parlamentare può in qualsiasi momento ritirarsi dal registro, ma qualora vi si iscriva l'informazione deve essere completa e includere:

- nomi delle società nelle quali i membri detengono delle azioni oltre un certo livello minimo,
- proprietà immobiliari ufficialmente registrate di carattere ufficiale,
- il nome del datore di lavoro per qualsiasi posto fisso,
- tipo di accordo finanziario relativo alla remunerazione corrisposta dal datore di lavoro durante il mandato al Parlamento,
- tipo di accordo finanziario entrato in vigore dopo la scadenza del mandato,
- tipo di impresa e nome dell'azienda per i parlamentari che durante il mandato esercitano un'attività imprenditoriale,
- tipo di obblighi in incarichi presso l'amministrazione centrale o locale, di natura non temporanea,
- tipo di beneficio e nome di chi lo fornisce per i parlamentari che ricevono benefici di natura materiale o di assistenza di segreteria o per ricerche.

D. Supervisione

Nell'ambito dell'esercizio dei suoi poteri di supervisione, il Riksdag designa "Difensori civici parlamentari" incaricati di sovrintendere all'applicazione della legge da parte della pubblica amministrazione. Esso designa inoltre dodici dei suoi membri in qualità di delegati responsabili dell'esame della conduzione degli affari pubblici.

Oltre a ciò, il governo designa un "Cancelliere di giustizia" che esercita poteri di supervisione analoghi a quelli del Difensore civico, ma è responsabile nei confronti del governo. Il cancelliere esercita tale controllo su tutti i funzionari pubblici, sia nazionali che comunali, e agisce in caso di abuso.

E. Appalti pubblici

La Legge sugli Appalti Pubblici del 1992 fissava disposizioni generali e regolamentazioni speciali relativamente all'aggiudicazione di contratti di opere pubbliche e di forniture e di contratti nel settore della fornitura di acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni. La Legge sulla Riservatezza del 1980 stabilisce che le informazioni riguardanti le offerte presentate non debbano in alcun caso essere svelate ad altre persone fino a che le offerte non siano state rese pubbliche o non sia stato concluso un accordo.

ALLEGATO

**Lotta contro la corruzione
e appalti pubblici**

Introduzione

Gli appalti pubblici hanno sempre costituito un terreno favorevole alla corruzione.

- 1) Da un lato, essi offrono a un buon numero di imprese notevoli possibilità di attività. Essi rappresentano globalmente circa il 15% del PIL dell'Unione europea quando si aggiungano ai contratti stipulati dagli enti pubblici (Stato, enti locali, istituti di diritto pubblico) quelli stipulati dalle imprese di servizio pubblico. In taluni settori, tale percentuale è molto più elevata: edilizia e lavori pubblici, materiali di trasporto, materiali di telecomunicazioni, energia. Ottenere questi appalti è talora vitale per le imprese di tali settori, soprattutto a livello locale: queste possono essere tentate di utilizzare tutti i mezzi per riuscire nell'intento.
- 2) D'altro canto, è indubbiamente più facile trovare elementi corruttibili tra i responsabili decisionali del settore pubblico che nelle imprese. Non già perché i primi siano fundamentalmente più disonesti dei secondi, bensì in conseguenza di un diverso rapporto tra il responsabile decisionale e l'organismo che rappresenta. Per un'impresa, abdicare alla sua libertà di contrattare con i fornitori più competitivi a vantaggio di un fornitore mediocre che avesse saputo ingraziarsi i dirigenti rappresenterebbe un grave rischio per il suo interesse economico e finanziario. La consapevolezza di tale interesse è sufficientemente forte in tali dirigenti da metterli al riparo dalle tentazioni o da incitarli a sorvegliare le manovre dei loro subordinati. Ciò è evidente se si tratta dei proprietari dell'impresa; ma è anche vero se si tratta soltanto di dipendenti, poiché in tal caso sono sottoposti al controllo dei proprietari e sono dal canto loro dipendenti, spesso sul piano finanziario, dai buoni risultati dell'impresa. Del resto, che siano proprietari o dipendenti, la loro situazione finanziaria personale è in genere sufficientemente agiata da renderli indifferenti alle sollecitazioni.

In una collettività pubblica il rischio di dissociazione tra l'interesse dei dirigenti e quello della collettività stessa sembra essere maggiore. Da un lato, i due non possono collimare esattamente poiché è evidente che i dirigenti non sono mai al tempo stesso proprietari. Dall'altro, il potere decisionale è senza dubbio più concentrato e meno controllato che nell'impresa, soprattutto allorché si tratta di enti locali: regioni, comuni. Infine, i responsabili decisionali pubblici possono essere considerati più vulnerabili alle tentazioni poiché la loro situazione finanziaria è modesta (rispetto a quella degli imprenditori) e si tratta sovente di uomini politici che hanno bisogno di ingenti somme di denaro spesso per il loro personale tenore di vita e le spese necessarie alla loro carriera, ancora più spesso per contribuire al finanziamento del partito al quale appartengono.

Tali fattori permanenti di corruzione sono stati rafforzati dal clima di denaro facile o di culto del denaro che ha impregnato gli anni '80 e '90 e si può dire che il settore degli appalti pubblici ha dominato la scena nella presa di coscienza del fenomeno della corruzione che si è avuta a livello sia europeo che nazionale. A livello comunitario, tale preoccupazione traspare dalla recente comunicazione della Commissione "Su una politica dell'Unione contro la corruzione" (21 maggio 1997).

Si noterà anche che il Consiglio d'Europa vi ha consacrato gran parte della sua "conferenza europea dei servizi specializzati nella lotta contro la corruzione" che si è tenuta a Tallinn alla fine dell'ottobre 1997. La legislazione comunitaria sugli appalti pubblici, che costituisce ora un

insieme assai completo, può svolgere un ruolo in materia. Ciononostante, dato che la maggior parte delle competenze e degli strumenti restano nelle mani degli Stati membri dell'Unione, la maggior parte delle azioni sono state intraprese a livello nazionale.

A. Possibilità e uso del diritto comunitario

I. La dimensione "anticorruzione" del diritto comunitario degli appalti pubblici

La legislazione comunitaria relativa agli appalti pubblici mira innanzi tutto ad applicare a tale settore i principi del mercato interno che sono le grandi libertà di circolazione (beni e servizi) e le regole di concorrenza. Essa non comporta disposizioni esplicite di lotta contro la corruzione facenti capo al diritto penale, che è di competenza esclusiva degli stati membri. Ma essa può contribuire indirettamente a tale lotta.

1. Le disposizioni pertinenti

a) Vi sono in primo luogo le **disposizioni relative all'onorabilità dei candidati agli appalti**. Come ricorda la succitata comunicazione della Commissione "Su una politica dell'Unione contro la corruzione", le varie direttive settoriali (lavori , forniture, servizi) prevedono che le legislazioni nazionali possano escludere dalla partecipazione ad un appalto un'impresa:

- che sia stata condannata per un reato relativo alla condotta professionale;
- che si sia resa responsabile di gravi violazioni dei doveri professionali.

b) Gli **obblighi imposti agli aggiudicatari** possono anch'essi contribuire a concedere meno spazio alle imprese che ricorrono ad attività di corruzione. I principali sono:

- il ricorso, come regola generale, alla licitazione come procedura di aggiudicazione, laddove la procedura negoziata (o appalto a licitazione privata) costituisce l'eccezione;
- la pubblicazione dei bandi di gara nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee;
- l'assegnazione dell'appalto al prezzo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa;
- dopo la stipulazione di un contratto di appalto, la redazione di un processo verbale recante informazioni essenziali, la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale di una sintesi delle condizioni alle quali l'appalto è stato assegnato, infine la notifica a ciascun candidato respinto dei motivi del rifiuto.

c) Infine, anche le **disposizioni relative ai ricorsi** possono rivelarsi determinanti. Difatti le direttive 85/665 del 21 dicembre 1989 (regime generale) e 92/13 del 25 febbraio 1992 (regime proprio ai settori del servizio pubblico) impongono agli stati membri di prevedere procedure di ricorso efficaci e rapide contro le decisioni di assegnazione di appalti ritenute pregiudizievoli da un candidato. E' vero che tali mezzi di ricorso riguardano innanzi tutto violazioni delle regole comunitarie, ma a tale titolo, possono servire da punto di partenza per l'individuazione e l'azione penale contro i fenomeni di corruzione.

2. I punti deboli di tali disposizioni

La legislazione comunitaria è innanzi tutto insufficiente per quanto riguarda il suo **campo d'applicazione**. Essa si applica unicamente agli appalti superiori a certe soglie, che sono alquanto elevate. Essa esclude gli appalti di armamento che costituiscono un settore importante. Per definizione, essa non contempla nemmeno i **contratti o le deleghe di servizio pubblico**, vale a dire gli atti con i quali le autorità pubbliche (Stato, enti locali. ..) affidano a delle imprese (pubbliche o private) l'incarico di erogare un servizio di interesse generale (fornitura di elettricità, di gas, d'acqua; servizio ferroviario, trasporti urbani, servizi postali, telecomunicazioni). Tali atti non costituiscono appalti pubblici e si ritiene tradizionalmente che non debbano essere assoggettati alle regole che, per questi ultimi, limitano rigidamente la libertà dell'amministrazione nella scelta dell'altro contraente: obbligo di bando di gara (pubblicità) e di scegliere l'offerta finanziariamente più vantaggiosa. Si ritiene al contrario che trattandosi non dell'acquisizione di beni e servizi per il funzionamento dell'amministrazione (il che è oggetto degli appalti pubblici), bensì di far funzionare dei servizi essenziali per il pubblico, l'autorità pubblica debba disporre della più ampia libertà possibile nella scelta dei suoi partner.

La legislazione comunitaria ha seguito tale tradizione, ma con un'eccezione: le concessioni di lavori pubblici. Tali concessioni sono distinte dagli appalti pubblici di lavori mediante i quali gli enti pubblici fanno costruire edifici e altre opere non concepite ai fini del funzionamento di un servizio pubblico. Le concessioni di lavori pubblici sono finalizzate ad affidare a delle imprese non solo la realizzazione di un'opera pubblica ma anche il suo sfruttamento, che consiste molto spesso nell'erogare un servizio pubblico: per esempio un'autostrada, un ponte o un tunnel che l'impresa farà funzionare al servizio del pubblico e i cui proventi, riscossi da tale pubblico (pedaggi) le consentiranno di remunerarsi. Benché siano quindi di natura diversa, la legislazione comunitaria sugli appalti pubblici di lavori (direttiva 71/305 del 26 luglio 1971) include anche le concessioni di lavori pubblici. Esse sono soggette a due obblighi di pubblicità:

- pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità di un avviso manifestante l'intenzione di stipulare una concessione;
- termine di almeno 52 tra l'invio di tale avviso e la data limite di presentazione delle candidature.

E' evidentemente assai poco vincolante rispetto agli obblighi di licitazione e di aggiudicazione al miglior offerente vigenti per gli appalti pubblici e ciò non riguarda che un aspetto delle deleghe di servizio pubblico: le concessioni di servizi pubblici, in particolare, ne sono escluse. Orbene, l'attribuzione di tali deleghe è un terreno d'elezione per la corruzione, e se ne è avuta la dimostrazione con vicende che hanno suscitato un'enorme risonanza in numerosi Stati membri.

A tali lacune della legislazione comunitaria in quanto tale vanno aggiunte le carenze della sua trasposizione da parte degli Stati membri (solo tre fra essi hanno trasposto tutte le direttive) e nella sua applicazione.

La Commissione è del resto ben cosciente di tutti questi limiti e, in particolare nel suo Libro verde del 27 novembre 1996 ("Gli appalti pubblici nell'Unione europea - spunti di riflessione per il futuro") ha previsto come principali rimedi :

- un abbassamento delle soglie di applicabilità,
- un maggior sforzo di trasposizione,
- la sorveglianza dell'applicazione.

II. *L'azione anticorruzione della Comunità*

Come si è ricordato in precedenza, in mancanza di competenza penale, l'Europa non può intervenire in quanto tale con gli aspetti repressivi della lotta contro la corruzione. Ma essa ha potuto instaurare dei meccanismi di intervento diretto, in particolare nel settore degli appalti pubblici.

- 1) Nel 1988, la Commissione ha creato al suo interno un'**unità di coordinamento della lotta antifrode** (UCLAF). Certamente tale unità, che si è ingrandita fino a comprendere attualmente 125 persone, non può agire in maniera totalmente autonoma, non potendo in particolare disporre di poteri di tipo poliziesco o giudiziario. Le competenze in materia restano nelle mani degli Stati membri. Ma l'UCLAF può condurre delle indagini complementari a quelle delle autorità nazionali o su richiesta di queste ultime o di propria iniziativa.
- 2) Il **Libro verde della Commissione sugli appalti pubblici** (27 novembre 1996) rileva che le procedure di aggiudicazione eque e trasparenti e le possibilità per i fornitori di ricorrere ai tribunali nazionali previste dalla legislazione comunitaria limitano i rischi di frode e corruzione anche quando ciò non costituisce l'obiettivo fondamentale. Una delle proposte più significative è quella di istituire una responsabilità personale del funzionario nazionale allorché dichiara che si sono rispettate le norme del diritto comunitario sugli appalti pubblici.
- 3) **Regolamento sui controlli e le verifiche in loco in materia di frodi e irregolarità :**
L'11 novembre 1996, il Consiglio ha adottato un "regolamento relativo ai controlli e alle verifiche in loco effettuati dalla Commissione per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità". Esso si applica a tutte le spese di bilancio compresi quindi gli appalti pubblici finanziati dal bilancio dell'Unione (il che comprende gli appalti stipulati nel quadro delle reti transeuropee e dei Fondi strutturali), ma soltanto quando si tratta di irregolarità gravi, transnazionali o impicanti operazioni cui partecipano numerosi Stati membri. Senza ledere le competenze degli Stati, esso consente alla Commissione di effettuare di sua iniziativa dei controlli in loco, dopo aver preventivamente informato le autorità nazionali interessate. In tale contesto i controllori della Commissione hanno accesso a tutti i documenti pertinenti alle stesse condizioni dei controllori nazionali e i loro rapporti hanno lo stesso valore probante nelle procedure amministrative e giudiziarie. Trattandosi di appalti pubblici, i controlli comportano in particolare dei colloqui con i candidati esclusi.

Tali disposizioni offrono pertanto alla Commissione maggiori possibilità d'azione. Va sottolineato tuttavia che comportano due limiti principali:

- in linea generale, gli interventi si limitano a indagini non vincolanti, escludendo totalmente qualsiasi azione coercitiva ad opera della polizia o degli organi giudiziari, che resta di competenza esclusiva degli Stati membri;
- in materia di appalti pubblici, sono contemplati solo gli appalti che hanno beneficiato di un finanziamento comunitario; vengono pertanto esclusi gli appalti nazionali, anche quelli che raggiungono la soglia di applicazione prevista dalla legislazione comunitaria.

- 4) Un **protocollo alla convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee** è stato adottato dagli Stati membri nel giugno 1997 per ovviare all'assenza riscontrata nella maggior parte degli Stati dell'incriminazione della corruzione dei funzionari dell'Unione o di quelli degli altri Stati membri. Ciò fa della corruzione attiva e passiva in cui sia coinvolto uno di tali funzionari un delitto in tutti gli Stati membri qualora arrechi pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione.

B. Qualche esempio di azione a livello nazionale

Gli esempi sono stati scelti tra i più significativi di una volontà di lotta specifica contro la corruzione negli appalti pubblici che si è tradotta in particolare nella creazione di meccanismi originali rispetto alle abituali procedure poliziesche e giudiziarie.

I. Il "serious fraud office" britannico

Creato con la legge sulla giustizia penale del 1987, esso rappresenta un'innovazione molto netta nel sistema di repressione criminale del Regno Unito. La sua competenza si limita agli affari che esulano dall'ordinario principalmente per la loro gravità e complessità. In questo ambito di competenza si occupa d'ufficio delle questioni e cumula i ruoli d'indagine e di azione giudiziaria, laddove questi due ruoli dell'azione repressiva sono tradizionalmente distinti (tra la polizia da un lato e il "Crown Prosecution Service" dall'altro). Nella sua azione si può giovare di poteri speciali che le istanze repressive ordinarie non hanno:

- può chiedere a qualsiasi persona che disponga d'informazioni pertinenti di rispondere a delle domande o di produrre dei documenti: il rifiuto di rispondere a tali domande o il fatto di fornire delle risposte false o incomplete costituisce un'infrazione penale;
- può decidere di deferire alla Crown Court (tribunale penale superiore) una causa esaminata dalla Magistrates's Court (tribunale inferiore), laddove è tale decisione compete di solito alla Magistrates's Court stessa;
- una volta che la causa sia trasferita alla Crown Court, questa può dare inizio al processo e regolare talune questioni (in particolare la ricevibilità dei mezzi di prova) prima che la causa venga presentata alla giuria.

II. Le inchieste "Mani pulite" a Milano

Questa vasta operazione giudiziaria dura da circa 7 anni (è iniziata alla fine del 1991) ed ha comportato un gran numero di indagini che hanno riguardato, tra gli altri vari settori, anche questioni di appalti pubblici. Le sue principali caratteristiche sono state:

- la concentrazione dei mezzi d'inchiesta e di azione giudiziaria ("pool" di procuratori e di sostituti);
- la polizia messa a disposizione diretta degli inquirenti;
- la collaborazione di esperti esterni alla giustizia;
- l'ottenimento di confessioni a catena, talora grazie a promesse di riduzione della pena (i "pentiti").

Per più ampi dettagli, si rinvia al rapporto elaborato dal Procuratore Borrelli per il Consiglio d'Europa citato nella bibliografia allegata.

III. Le innovazioni legislative in Francia

Due leggi essenziali, dal nome peraltro significativo, hanno mirato a rafforzare in questi ultimi anni gli strumenti di lotta contro le irregolarità e la corruzione negli appalti pubblici e nelle deleghe di servizio pubblico. Esse sono:

- la legge del 3 gennaio 1991 "relativa alla trasparenza e alla regolarità delle procedure di appalto e che assoggetta la stipulazione di taluni contratti alle regole di pubblicità e di concorrenza";
- la legge del 29 gennaio 1993 "relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza della vita economica e delle procedure pubbliche".

Esse hanno apportato innovazioni sostanziali in questo campo.

1. La creazione del reato di "favoritismo"

La legge del 1991 ha introdotto nel Codice penale un nuovo reato, "l'attribuzione di un vantaggio ingiustificato" chiamato comunemente "favoritismo". In applicazione a una persona titolare di un'autorità pubblica esso consiste:

- nel procurare un vantaggio indebito nell'assegnazione di un appalto pubblico o di una delega di servizio pubblico;
- in un atto irregolare (contrario alle leggi e ai regolamenti in vigore);
- nel falsare la libertà di accesso e l'uguaglianza dei candidati.

2. La missione interministeriale d'inchiesta sugli appalti pubblici

Creata con la legge del 1991, essa è incaricata di verificare la regolarità e l'imparzialità delle procedure seguite nella stipulazione di contratti di appalti pubblici. Interpellata da varie autorità amministrative, essa procede a delle inchieste destinate a individuare i comportamenti contrari alla legge (legislazione sugli appalti pubblici, Codice penale, diritto di concorrenza. ..) e per i quali dispone di ampi poteri:

- inchieste amministrative: diritto d'accesso a tutti i locali e documenti professionali;
- inchieste giudiziarie (per la ricerca del reato di favoritismo): perquisizione e sequestro di documenti.

Tuttavia la Missione non è abilitata a comminare delle sanzioni: essa si limita ad elaborare dei rapporti alle autorità che hanno domandato che sia avviata l'inchiesta. Le sanzioni amministrative sono di competenza di tali autorità, le azioni penali del Procuratore.

Per maggiori precisioni sul suo funzionamento, rinviamo al rapporto del Sig. Samuel del Ministero francese della Giustizia (Cfr. bibliografia).

3. L'applicazione di talune limitazioni alle convenzioni di deleghe di servizio pubblico

La legge del 1993 completa il dispositivo di organizzazione degli appalti pubblici assoggettando ai principi di pubblicità e di indizione di gara previsti dal Codice degli appalti pubblici taluni appalti stipulati dalle società ad economia mista. Ma la sua innovazione essenziale si riferisce alle convenzioni di delega di servizio pubblico. Fino a quel momento le convenzioni erano caratterizzate dalla completa libertà lasciata all'ente pubblico in causa (Stato, stabilimento di diritto pubblico, ente locale) sia per quanto riguarda la procedura di aggiudicazione che la durata del contratto. Oramai tale libertà si trova ridotta in questi due punti.

a) La procedura di aggiudicazione dei contratti

L'ente pubblico è tenuto oramai a fare un minimo di pubblicità quanto alla sua intenzione di procedere a una delega di servizio pubblico (il decreto di applicazione della legge ha previsto un'inserzione in una pubblicazione di annunci legali e in una pubblicazione specializzata). Esso deve inviare ai candidati che hanno manifestato il proprio interesse a seguito di tale pubblicità e che, previo esame della loro idoneità (garanzie professionali e finanziarie, capacità di assicurare la gestione del servizio pubblico), sono stati ammessi a presentare un'offerta, un documento in cui si definiscano le prestazioni volute.

Si l'autorità pubblica in causa è un ente locale, essa deve inoltre:

- sottoporre il principio della delega al voto della sua assemblea deliberante;
- affidare l'apertura delle offerte a una commissione costituita al suo interno da tale assemblea in base a un metodo che garantisca la rappresentanza della minoranza politica;
- sottoporre la scelta finale del contraente al voto dell'assemblea.

Essa può ricorrere al negoziato diretto con un'impresa solo nel caso in cui nessuna offerta sia stata presentata o accettata.

b) La durata dei contratti

Le convenzioni di delega di servizi pubblici devono oramai essere limitate nella loro durata. Inoltre esse possono essere prolungate solo in due casi:

- per motivi di interesse generale, e in tal caso soltanto per un anno;
- qualora l'autorità abbia imposto al contraente lavori necessari alla buona esecuzione del servizio, ma non previsti nel contratto iniziale.

Se si tratta di un ente locale, la proroga dev'essere autorizzata dall'assemblea deliberante.

Il presente documento s'ispira ampiamente ai rapporti della 2^a Conferenza europea dei Servizi specializzati nella lotta contro la corruzione - organizzata dal Consiglio d'Europa - (Cfr.. Riferimenti nell'allegata bibliografia), in particolare quelli dei Signori:

- *Borrelli* (Procuratore della repubblica al Tribunale di Milano)
- *Gillanders* (Serious Fraud Office, Regno Unito)
- *Samuel* (Ministero della Giustizia, Parigi)
- *Kuhl* (Commissione europea)

**BIBLIOGRAFIA
SCELTA**

Documenti ufficiali

Parlamento europeo:

- * Relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni sulla lotta contro la frode internazionale, A3-0346/93, Relatore: R. Bontempi, Risoluzione PE del 16.12.93, GU C20/94
- * Relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni sulla lotta alla corruzione in Europa, A3-0314/95, Relatore: H. Salisch, Risoluzione PE del 15.12.95, GU C17/96

Commissione europea:

- * Comunicazione al Consiglio e al PE su "*Una politica dell'Unione contro la corruzione*", COM(97)192, Bruxelles, 21.5.97

Consiglio delle Comunità europee:

- * Atto del Consiglio che elabora la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o funzionari degli Stati membri dell'Unione europea, GU C362, 2.12.96

Consiglio d'Europa:

- * *Aspetti amministrativi civili e penali, incluso il ruolo della magistratura, della lotta contro la corruzione*, atti della 19^a Conferenza dei Ministri europei della giustizia, La Valletta, 14-15 giugno 1994
- * Documenti della Seconda Conferenza europea dei servizi specializzati nella lotta contro la corruzione, Tallinn, 27-29 ottobre 1997, segnatamente i contributi dei signori Borrelli, Gillanders, Kuhl e Samuel.

Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica:

- * Convenzione sulla lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, adottata dalla conferenza di negoziazione il 20 novembre 1997

Articoli

- Peterson J., "The EU: Pooled sovereignty, divided accountability", *Political Studies* (1997), XLV, 559-578
- Ruimschotel D., "The EC budget: ten per cent fraud? A policy analysis approach", *Journal of Common Market Studies*, 32, 1994, 319-42
- La Palombara J., "Structural and institutional aspects of corruption", *Social Research*, 61, 1994
- Sherlock A. And Harding C., "Controlling fraud within the European Community", *European Law review*, 16, 1991

- Deloitte & Touche, *Fraud without frontiers a study for the European Commission of international fraud within the EU*, 1997
- UK House of Commons, European Standing Committee B, *Detection of frauds and irregularities*, London, HMSO, 1996

Altri

- *The fight against corruption: Is the tide now turning?*, Transparency International, Berlin, April 1997
- K.A. Elliott, *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics,, Washington, 1997
- Perry P.J., *Political corruption and political geography*, Ashgate, 1997, ISBN 1 85521 9018

* * *