

Il volume riporta gli esiti di una Ricerca, conclusasi a marzo 2013, realizzata nell'ambito del progetto E.T.I.C.A. pubblica nel Sud: accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'Amministrazione Pubblica.

Programma Operativo

PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 – Obiettivo Operativo II.5

Fonte di finanziamento

Cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Organismo intermedio

Dipartimento della Funzione Pubblica

Autorità di Gestione

Ministero dello Sviluppo Economico

Beneficiario

Personale pubblico delle Regioni Ob. Convergenza

Ente attuatore

Formez PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.

Responsabile del progetto

Salvatore Marras



Per maggiori dettagli sulle attività e le azioni del progetto
<http://focus.formez.it/content/etica-pubblica-nel-sud>



Autori del volume

Fabio Monteduro (*coordinamento scientifico della ricerca*)

Sandro Brunelli

Andrea Buratti

Revisione editoriale

Paola Franceschetti, Mariarosaria Russo

Organizzazione editoriale

Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto

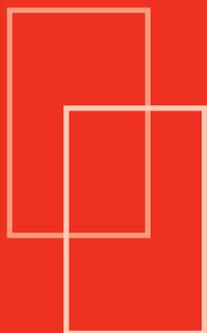
LA CORRUZIONE

Analisi delle esperienze
internazionali

Formez^{PA}

Area Comunicazione e Servizi al cittadino: Direttore Sergio Talamo
Coordinatore attività editoriale: Consigliere Angelo Raffaele Dinardo





P presentazioni



GIANPIERO D'ALIA

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

La corruzione è uno dei fattori che condiziona maggiormente lo sviluppo economico e sociale dell'Italia. Pesa sulla crescita, sulla competitività del sistema-paese e incide fortemente sull'attrazione di nuovi investimenti, in particolare dall'estero.

Nei confronti internazionali promossi dalla Banca Mondiale e dalla Commissione Europea, l'Italia si trova agli ultimi posti tra i paesi che riportano risultati concreti di contrasto alla corruzione.

Nelle ricerche degli istituti internazionali che studiano il fenomeno, risulta che in Italia la percezione della corruzione e la propensione alla corruzione abbiano raggiunto indici più che preoccupanti.

La risposta normativa ed ordinamentale a questo quadro è stata data con la legge n. 190 del 6 novembre 2012 (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”) – cosiddetta legge anticorruzione –, che sostiene l’integrità come modello di condotta e introduce innovativi strumenti di contrasto, utili a prevenire e contenere i fenomeni corruttivi.

La legge prevede un approccio innovativo, come detto, in quanto non limitato all’aspetto della repressione penale (pur contemplato, anche con l’introduzione di nuove ipotesi di reato di derivazione pattizia internazionale, come il “traffico di influenze illecite” e “la

corruzione tra privati”), ma esteso a quello della riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in chiave di prevenzione e di trasparenza.

La diffusione della cultura della legalità e dell’integrità, e la capacità di adottare iniziative attive di prevenzione del rischio sono passaggi indispensabili, non solo per migliorare l’immagine del Paese a livello internazionale, ma anche per ridare fiducia ai cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche, migliorando la qualità della democrazia.

La trasparenza totale delle amministrazioni è il primo obiettivo da perseguire, attraverso l’apertura dei dati pubblici e l’accessibilità alle informazioni, che devono permettere un reale diffuso controllo delle azioni della pubblica amministrazione da parte della società civile.

L’aspetto preventivo è assicurato dalla obbligatoria adozione di piani di prevenzione della corruzione (sulla base delle indicazioni provenienti dal piano nazionale anticorruzione), necessari a individuare le priorità d’intervento e a comunicare, all’interno e all’esterno delle amministrazioni, quali siano le soluzioni adottate per individuare e contrastare i rischi.

Non meno importante è l’introduzione di misure che riguardano l’integrità dei funzionari pubblici (ai quali sono stati imposti obblighi di rotazione nelle attività a rischio e nuovi codici di comportamento) e la diffusione di una cultura dell’etica pubblica che renda tutti consapevoli degli effetti nefasti della corruzione e della cattiva amministrazione.

Il confronto con le esperienze degli altri paesi, in particolare con quelli che hanno riportato evidenti miglioramenti nell’approccio al problema, è fondamentale per fare in modo che il nuovo quadro normativo diventi operativo in tempi rapidi e in modi efficaci. Del

resto, anche la nuova normativa anticorruzione trova la sua origine in esperienze e produzioni normative internazionali, come le due convenzioni del Consiglio d'Europa del 1999 e quella dell'ONU del 2003.

Alcune di queste esperienze possono suggerire come avviare i necessari interventi di trasferimento di competenze su tecniche e metodologie applicabili nel contesto del sistema amministrativo italiano e come rendere etica, trasparenza e lotta alla corruzione parti di una cultura condivisa da tutti i dipendenti pubblici.

Prevenire e contrastare la corruzione deve essere un impegno comune e incessante.

Una sfida da vincere tutti insieme, per il bene dell'Italia.



CARLO FLAMMENT

Presidente Formez PA

Redatto a seguito di una ricerca sul tema della corruzione, realizzata nell'ambito del progetto E.T.I.C.A. pubblica nel Sud, nel volume si riportano le esperienze e le buone pratiche adottate in merito nel panorama internazionale.

Si tratta di un approccio molto apprezzabile se solo si considera che le odierne criticità sono anche frutto delle inerzie e dei ritardi del passato, che hanno impedito di intraprendere in Italia quelle politiche altrove avviate per tempo.

In altri paesi, infatti, pure afflitti da livelli di diffusione della corruzione pubblica non sempre più allarmanti di quelli nazionali, le politiche di contrasto sono state elaborate e attuate già da decenni. In Francia, ad esempio, una legge anticorruzione con caratteristiche peraltro abbastanza simili a quelle della nostra legge 6 novembre del 2012, n. 190, fu approvata nel 1993 a seguito di scandali e inchieste giudiziarie, per vero non più gravi, quanto a dimensioni e portata sistemica, dei fatti accertati nello stesso arco temporale nella Tangentopoli italiana; da noi, tuttavia, non ci fu analogo reazione delle forze politiche e istituzionali, probabilmente convinte che fosse sufficiente la risposta repressiva affidata al contrasto di tipo giudiziario.

Nel volume sono esaminati dieci ordinamenti ed esperienze: Regno Unito, Australia, Germania, Danimarca, Belgio, Polonia, Georgia, Portogallo, Singapore, Brasile. Si offre, così, un quadro completo sul pia-

no metodologico, illustrando metodi e strumenti per l'attuazione di un sistema di prevenzione, attraverso l'analisi di esperienze a livello internazionale e nazionale.

La selezione dei dieci paesi è stata condotta sulla base di alcuni condivisibili criteri. In particolare, si è preferito non approfondire la casistica di tutti i paesi firmatari della Convenzione ONU di Merida sulla corruzione, concentrando l'analisi su quei paesi che, più affini all'Italia, hanno mostrato capacità di contenere i fenomeni corruttivi, mettendo in campo strumenti di contrasto efficaci e innovativi.



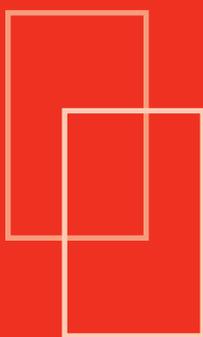
Indice

1.	METODO DI SELEZIONE DEI CASI	19
2.	REGNO UNITO	25
2.1	Assetto politico-amministrativo del Regno Unito	26
2.2	Strategie penalistiche per la lotta alla corruzione	28
2.3	L'accesso ai documenti amministrativi	30
2.4	Il Codice di condotta dei funzionari pubblici	32
2.5	I soggetti e le iniziative di contrasto alla corruzione	33
3.	AUSTRALIA	39
3.1	Il sistema economico-sociale	39
3.2	Assetto politico-istituzionale e organizzazione dello Stato	40
3.3	Organizzazione politico-amministrativa e trasparenza nella PA	41
3.4	Le strategie penalistiche di contrasto ai fenomeni corruttivi	43
3.5	L'organizzazione degli uffici e il Codice di condotta dei funzionari pubblici	45
3.6	Soggetti e iniziative per la lotta alla corruzione	47
3.7	Nuovo Galles del Sud	48
3.8	Queensland	50
3.9	Australia Occidentale	51
3.10	Tasmania	52
3.11	Victoria	53
3.12	Considerazioni conclusive	53
4.	GERMANIA	55
4.1	L'assetto politico-economico e la collocazione internazionale	55
4.2	Strategie penalistiche di contrasto alla corruzione	56
4.3	Organizzazione amministrativa e accesso agli atti della PA	58
4.4	Il lavoro alle dipendenze della PA	61
4.5	I soggetti pubblici impegnati nella lotta alla corruzione	62

4.6	Il Dipartimento Interdisciplinare per la Corruzione e i Crimini Ambientali	63
4.7	Il Ministero degli Interni	63
4.8	L'Ufficio Federale di Polizia per Reati Economici e Corruzione	64
4.9	Il Dipartimento Investigativo Interno	64
4.10	L'Ufficio Federale di Polizia Investigativa	65
4.11	Il Ministero per lo Sviluppo e la Cooperazione	66
4.12	I soggetti privati impegnati nella lotta alla corruzione	67
5.	DANIMARCA	69
5.1	Il sistema socio-economico	69
5.2	La Danimarca e Transparency International	70
5.3	La Costituzione, il Codice penale e l'organizzazione amministrativa dello Stato	72
5.4	Procedura amministrativa e accesso ai documenti	74
5.5	Lo <i>status</i> del funzionario pubblico e il Codice etico del 2008	76
5.6	I soggetti impegnati nella lotta alla corruzione	78
5.7	I soggetti a difesa dell'integrità del sistema	79
5.8	Le iniziative	80
6.	BELGIO	83
6.1	L'assetto politico-istituzionale	83
6.2	Le strategie penalistiche di contrasto della corruzione	84
6.3	Organizzazione amministrativa e ruolo della Corte dei Conti	86
6.4	L'organizzazione del personale alle dipendenze della PA e il Codice etico	87
6.5	I soggetti e le iniziative di contrasto alla corruzione	89
6.6	Considerazioni conclusive	91
7.	POLONIA	93
7.1	L'assetto economico-istituzionale	93
7.2	Gli strumenti penalistici di contrasto alla corruzione	95
7.3	L'organizzazione amministrativa e la Suprema Camera di controllo	96
7.4	I dipendenti della PA e il Codice di condotta	98
7.5	I soggetti e le iniziative per il contrasto della corruzione	100

8.	GEORGIA	107
8.1	L'assetto politico-sociale	107
8.2	La Camera di controllo	109
8.3	La PA e lo <i>status</i> dei funzionari pubblici	111
8.4	Strategie e soggetti per il contrasto della corruzione	114
8.5	Le iniziative per il contrasto dei fenomeni corruttivi	116
8.6	Riflessioni conclusive	117
9.	PORTOGALLO	119
9.1	L'assetto politico-economico e la collocazione internazionale	119
9.2	La normativa penale in materia di corruzione	121
9.3	Organizzazione della PA e sistema dei controlli	123
9.4	Il Codice di comportamento dei funzionari pubblici	124
9.5	I soggetti preposti alla lotta alla corruzione	126
10.	SINGAPORE	129
10.1	L'assetto politico-economico e la collocazione internazionale	129
10.2	La normativa penale in materia di corruzione	130
10.3	L'organizzazione del personale della PA	132
10.4	Soggetti, strumenti e iniziative per la lotta alla corruzione	135
11.	BRASILE	139
11.1	Il sistema socio-economico	139
11.2	La Costituzione e l'organizzazione amministrativa	140
11.3	La Corte dei Conti	142
11.4	Gli strumenti penalistici per il contrasto alla corruzione	143
11.5	L'Ufficio del Controllore Generale	144
11.6	La Commissione per l'etica pubblica	145
11.7	I soggetti principali	147
11.8	Gli altri soggetti	150
11.9	Il funzionamento del "sistema di lotta alla corruzione"	151
11.10	Le iniziative e gli strumenti per il contrasto alla corruzione	152





A

nalisi delle esperienze
internazionali

METODO DI SELEZIONE DEI CASI

Nel volume si analizzano i metodi di prevenzione e contrasto della corruzione amministrativa in dieci ordinamenti nazionali, scelti come casi di studio e di comparazione rispetto all'esperienza italiana.

Come in ogni analisi comparativa, la prima questione rilevante è quella del metodo di selezione dei casi oggetto di studio.

È stata esclusa, in via preliminare, l'ipotesi di condurre un'analisi a tutto campo, estesa cioè a tutti gli Stati o comunque a tutti gli Stati aderenti alla Convenzione di Merida, perché ciò avrebbe inevitabilmente pregiudicato il necessario approfondimento dell'indagine.

I criteri che hanno guidato la selezione dei casi di comparazione sono stati:

- a) il rilievo essenziale dell'analisi di ordinamenti nazionali che presentino indici macroeconomici e condizioni strutturali affini a quelli dell'Italia, con la conseguente prevalenza di Stati aderenti all'UE, o comunque all'area OCSE;
- b) la prevalenza di casi "paradigmatici", idonei a illustrare problemi, assetti e tendenze presenti in una pluralità di esperienze straniere¹;
- c) la necessità di analizzare ordinamenti appartenenti a diverse aree geografiche e culturali, nonché a diverse tradizioni giuridiche;
- d) l'attenzione per esperienze, anche di rilievo minore, che abbiano di-

¹ La nozione di «paradigma» è pertanto accolta nel senso indicato da R. Hirschl, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 2005.

mostrato una stabile garanzia di contenimento di fenomeni corruttivi, alla luce delle valutazioni delle agenzie internazionali, al fine di individuare le ragioni che hanno consentito il consolidamento di tale rendimento;

- e) l'attenzione per paesi, anche di rilievo minore, che abbiano dimostrato – nel medio periodo – una significativa crescita dell'efficacia dei propri strumenti anticorrittivi, alla luce delle valutazioni delle agenzie internazionali, al fine di individuare quali variabili hanno influito sulla crescita della capacità di contrasto;
- f) l'attenzione per paesi che abbiano predisposto strategie e implementato strumenti particolarmente innovativi rispetto alle tradizionali modalità di contrasto del fenomeno corruttivo.

Sulla base di questi criteri di orientamento, si è proceduto a stilare un primo elenco di Stati di interesse per la ricerca.

- Un primo gruppo annovera gli Stati che occupano le prime posizioni nelle graduatorie delle più accreditate agenzie internazionali²: questi Stati sono Danimarca, Finlandia, Svezia, Singapore, Norvegia, Olanda, Australia, Svizzera, Canada, Lussemburgo, Hong Kong, Islanda, Germania, Giappone, Austria, Regno Unito, Belgio ed Irlanda.
- Un secondo gruppo include gli Stati che, nel medio periodo, hanno migliorato la propria strategia di contrasto alla corruzione e l'efficacia della stessa: il tasso di avanzamento della capacità di contrasto è stato apprezzato assumendo a riferimento le graduatorie stilate dalle più accreditate agenzie internazionali negli ultimi 15 anni. Sono così emersi i casi di Brasile, Giappone, Australia, Georgia, Estonia, Polonia e Romania³.
- Un terzo gruppo include gli Stati – individuati a seguito di una prima rassegna della normativa rilevante – che hanno predisposto strategie e strumenti particolarmente innovativi e di interesse ai fini di un loro

² In particolare si è fatto riferimento al *rating of control of corruption* elaborato dalla Banca Mondiale.

³ Per l'elaborazione di questi dati ci siamo basati anche su D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, 2010.

recepimento nell'ordinamento italiano. In particolare, sono state considerate, oltre ai tradizionali strumenti penalistici finalizzati alla repressione dei fenomeni corruttivi, l'attenzione per strategie di prevenzione del rischio corruttivo incentrate sulla diffusione di standard etici, l'implementazione di pratiche amministrative e l'attivazione di metodi di controllo. In ragione dell'interesse per l'eventuale recepimento nel diritto interno di soluzioni normative e organizzative, si è circoscritto questo gruppo ai soli paesi aderenti all'OCSE, poiché presentano condizioni giuridiche strutturali maggiormente affini a quelle italiane: questi Stati sono Cipro, Estonia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovenia.

Al netto delle ripetizioni in più di un gruppo, sono stati selezionati 29 Stati di rilievo per la nostra indagine, ovvero (in ordine alfabetico): Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Georgia, Germania, Giappone, Grecia, Hong Kong, Irlanda, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Singapore, Slovenia, Svezia, Svizzera.

La lista è evidentemente molto variegata; comprende, infatti, Stati appartenenti a quasi tutti i continenti, anche se con prevalenza di paesi aderenti all'UE. Prevalenza, questa, anche determinata dall'elevato e consolidato rendimento degli strumenti approntati da alcuni Stati europei, sia per ragioni culturali, sia per l'attenzione che l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa e l'OCSE stanno riversando nel contrasto alla corruzione.

Si è quindi proceduto a una prima analisi delle caratteristiche storiche, sociali, economiche e giuridiche dei 29 paesi, al fine di verificare la possibilità di una loro classificazione in aree omogenee sotto il profilo delle piattaforme di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione: sono stati considerati, paese per paese, i caratteri dell'ordinamento costituzionale e giuridico, con particolare riguardo ai principi di diritto penale ed amministrativo, la storia dell'amministrazione pubblica e la normativa vigente in materia di contrasto alla corruzione.

A seguito di questa fase di studio, sono emerse significative coinci-

denze e *trend*, che hanno permesso di classificare i 29 Stati selezionati in 9 insiemi (due di questi sono in realtà costituiti da un solo paese, quando è apparso riduttivo o forzato ricondurlo a un gruppo non del tutto coincidente).

- A) Australia, Canada, Irlanda e Regno Unito presentano aspetti comuni sotto il profilo dell'approccio normativo ed organizzativo al contrasto della corruzione: ciò dipende dalla comune appartenenza alla tradizione giuridica di *Common Law* – che oltre ad essere un sistema di fonti del diritto è anche una cultura giuridica nel senso più ampio del termine – e dalla prevalenza e diffusione di un modello di riferimento, rappresentato dalla legislazione e dalle pratiche inglesi, che hanno continuato a influenzare la costruzione giuridica di questi Stati nonostante i processi di indipendenza e il distacco di alcuni di essi dal *Commonwealth*. Questi Stati non sono accomunati soltanto dalle tradizioni giuridiche e dagli approcci normativi; nelle società anglosassoni è possibile anche apprezzare la diffusione di convinzioni culturali profonde circa il valore dell'etica pubblica.
- B) Anche Germania, Svizzera e Austria – come gli Stati raggruppati al punto A – possono essere accostati in ragione della coincidenza di condizioni giuridiche e culturali comuni. Sebbene non sia possibile individuare un modello di riferimento che abbia nettamente influenzato gli altri paesi, si può senz'altro parlare di una comunità germanica – identificata soprattutto dalla lingua tedesca – quale ambito omogeneo di analisi.
- C) Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia possono essere raggruppati come un'area nordeuropea. Si tratta, come è noto, di un classico canone analitico consolidato nelle scienze sociali, con particolare riferimento alla politica, al *management* e al diritto.
- D) Un'ulteriore area identificabile per l'omogeneità culturale è costituita da Belgio, Olanda e Lussemburgo. Anche in questo caso, l'accostamento tra i tre paesi rappresenta una prassi scientifica consolidata, che me-

rita di essere confermata alla luce della convergenza dei modelli di contrasto alla corruzione.

- E) Le Repubbliche baltiche – Estonia, Lettonia e Lituania – vengono anch'esse accomunate per prevalenti ragioni di ordine geografico e culturale, che si rispecchiano anche in soluzioni giuridiche ed organizzative ampiamente coincidenti. A esse sono state accostate Polonia, Romania e Slovenia, anche se presentano significative divergenze sotto il profilo della tradizione giuridica e culturale prevalente. Tuttavia, si è constatato che in questi Paesi i processi di sviluppo normativo e organizzativo di contrasto della corruzione prendono corpo in periodi sostanzialmente coincidenti, attraverso strumenti in gran parte affini e per ragioni convergenti. All'origine dello sviluppo di strategie anticorruptive si pone, infatti, la loro adesione all'Unione Europea e la necessità di adempiere alle istruzioni – incentrate, tra l'altro, sull'adozione di mezzi di contrasto della corruzione – ricevute dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito del processo di adesione.
- F) La Georgia costituisce un gruppo a sé stante, non avendo neanche avviato un processo di adesione all'Unione Europea. È tuttavia noto che la Georgia ha manifestato da anni l'intenzione di aderire alla NATO (il processo è in fase di avanzamento) e all'UE: di qui, il rilievo crescente di una strategia di contrasto alla corruzione, che ha permesso alla Georgia di aumentare notevolmente la propria capacità di contrasto.
- G) Possono invece essere raggruppati Cipro, Grecia e Portogallo per la comune appartenenza geografica all'Europa meridionale e per le condizioni economiche coincidenti, nel senso di una tendenziale decrescita del PIL. *Transparency International* ha recentemente dichiarato che i paesi più esposti al rischio di corruzione sono quelli con alti debiti pubblici: in questo senso, Grecia, Cipro e Portogallo sono senz'altro sotto pressione. In questi paesi, i processi di riforma delle strategie di contrasto alla corruzione si coniugano, pertanto, con la ricerca di una ripresa della crescita economica.

- H) Giappone, Singapore e Hong Kong sono raggruppabili in un ulteriore insieme, in ragione della coincidenza dell'area geografica e culturale (l'est asiatico), del modello economico prevalente ad alto tasso di industrializzazione e del ruolo determinante che ha assunto la cultura anglosassone nella conformazione dei sistemi economici e giuridici di questi paesi.
- I) Infine, rileva il caso del Brasile, che presenta peculiarità di ordine culturale, economico e giuridico che si avrà modo di illustrare.

La necessità di svolgere un'indagine comparativa approfondita – andando oltre la mera ricostruzione del quadro normativo – ha richiesto di circoscrivere ulteriormente il campo d'indagine. Pertanto, a partire dalla classificazione degli Stati nelle 9 aree sopra descritte, è stata operata la selezione, per ciascuno degli insiemi, di una “esperienza paradigmatica”, ovvero di quella che – in base al rilievo del paese e del rilievo assunto dal tema del contrasto alla corruzione – offre all'analisi il maggior bagaglio di informazioni, temi e problemi. La selezione, ovviamente, si è rivelata molto semplice con riferimento ai gruppi **F** e **I**, costituiti da un solo Paese; più complessa per altri gruppi, per i quali sono stati necessari alcuni approfondimenti di indagine. Nel gruppo **A** sono stati selezionati due casi, uno inerente l'area europea e uno l'area extra-europea.

I casi di comparazione sono stati così definitivamente individuati in: Regno Unito, Australia, Germania, Danimarca, Belgio, Polonia, Georgia, Portogallo, Singapore, Brasile.



REGNO UNITO

PREMESSA

Lo studio sul contrasto della corruzione nel Regno Unito deve partire dalla premessa sulle peculiarità dell'assetto politico-sociale britannico e dei modelli d'organizzazione giuridico-amministrativa nella produzione dei beni e servizi pubblici e, più in generale, nel governo della cosa pubblica.

Occorre, inoltre, tenere in debita considerazione l'inclusione dell'ordinamento britannico nell'ambito della grande famiglia degli Stati con un sistema giuridico di *Common Law*: esso affonda le sue radici proprio in Inghilterra, nel solco di una cultura politica particolarmente fiera delle proprie tradizioni e di un approccio pragmatico nella risoluzione delle controversie sociali.

Peculiarità dell'ordinamento inglese, inoltre, è l'assenza di una costituzione scritta dal carattere istantaneo e assoluto, con la diretta conseguenza che norme di natura e rango costituzionale debbano inevitabilmente ricavarsi attraverso il processo interpretativo di un tessuto normativo stratificatosi nel tempo e nel quale è fondamentale la continuità storica.

Tali elementi assumono un ruolo di primo piano nella vasta materia dell'organizzazione e dell'attività amministrativa.

Concetti quali *Accountability*, programmi basati sulla logica *Best Value* e, in generale, le dottrine che hanno dato corpo al c.d. *New Public Management* ritrovano la propria matrice d'origine proprio negli ambienti

amministrativi e accademici britannici, nel medesimo solco votato al pragmatismo e alla concretezza nella ricerca delle soluzioni e nel governo della cosa pubblica.

Sulla base di tali considerazioni, prima di concentrare l'analisi sugli istituti tipici in materia di contrasto alla corruzione e promozione dell'etica pubblica, si inizierà con un primo sguardo d'insieme all'assetto politico istituzionale dell'Inghilterra e al modello di organizzazione amministrativa.

2.1 ASSETTO POLITICO-AMMINISTRATIVO DEL REGNO UNITO

L'organizzazione del potere su basi territoriali nel Regno Unito ha assunto "tradizionalmente" (fino alla *devolution* della seconda metà degli anni Novanta) i connotati tipici dello stato unitario qualificato come fortemente accentrato. Dalla nascita dello stato moderno in Inghilterra, fino a tempi a noi recenti, l'articolazione interna del potere su basi territoriali non è stata distribuita tra più livelli di governo, ma ha risieduto presso lo stato centrale. Con il processo di "devoluzione" di alcune funzioni statali a entità istituzionali intermedie (Scozia e Galles) tra livello di governo centrale e autorità locali, il Regno Unito assume oggi il modello del Paese-Unione.

Sul piano della forma di governo, il Regno Unito ha rappresentato sin dalle origini del costituzionalismo e dello stato moderno *strictu senso* (ossia quella particolare forma di organizzazione statale ispirata al principio d'uguaglianza, separazione dei poteri e riconoscimento delle libertà civili e politiche), il modello di riferimento della forma di governo parlamentare. Il sistema politico, inoltre, rappresenta il più classico esempio di "democrazia dell'alternanza", basato su un sistema dei partiti fortemente strutturato, da una legge elettorale maggioritaria uninominale secca e su una cultura ed uno stile di governo incentrato su convenzioni e consuetudini costituzionali improntate all'accentramento e favorevole ad un approccio rapido nella presa delle decisioni.

L'evoluzione subita dalla forma di governo parlamentare, infatti, grazie ad un sistema politico bipartitico e convertitosi in pieno alla logica

dell'alternanza, ha trasformato l'organo costituzionale "Governo", da mero "organismo esecutivo" delle decisioni parlamentari, a "comitato direttivo" delle politiche pubbliche.

Peraltro, la maggioranza delle politiche sono sviluppate al di fuori del Governo, all'interno dei ministeri o in comitati di gabinetto. La forza dell'esecutivo risiede principalmente nella stretta disciplina di partito nella Camera dei Comuni, mentre la Camera dei Lord (composta da membri ereditari e pari nominati a vita) ha solo il potere di domandare una nuova deliberazione dei Comuni. Il parlamentarismo inglese, proprio per la funzione di "ridondanza" della seconda camera e per l'asimmetria che lo caratterizza, è stato non a torto definito "unicameralismo temperato".

Passando ora al modello politico-amministrativo del Regno Unito, l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione sono sempre state improntate a una cultura amministrativistica tipica dei paesi anglosassoni, e che è comunemente indicata con la dizione di *public interest*.

Tale modello, contrapposto a quello dell'Europa continentale del *Rechtsstaat*, si caratterizza per una concezione del ruolo e dell'intervento dei pubblici poteri meno estesi e meno dominanti nella società. Nell'opinione pubblica lo Stato è spesso visto come un "male necessario", i cui poteri sono da limitare quanto più possibile, e i funzionari sono percepiti come semplici cittadini che prestano il proprio lavoro per le organizzazioni pubbliche, più che come gruppo sociale distinto.

La legge inoltre, pur rappresentando una componente essenziale dell'azione amministrativa, rimane sullo sfondo e non ispira affatto l'azione dei pubblici poteri al "principio della previa norma" (principio di legalità) con i corollari che ne derivano (principio di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi). Ne deriva dunque, come diretta conseguenza, un ricorso minimo alla "regolamentazione" e "proceduralizzazione" dell'azione amministrativa e, per converso, una forte tendenza verso la "semplificazione", intesa in termini funzionali al conseguimento di obiettivi. La portata di tali linee di tendenza è rappresentata, dunque, da una netta preponderanza del principio del "buon andamento" dell'azione amministrativa su quelli di legalità e imparzialità dell'azione amministrativa.

Tali caratteri generali della pubblica amministrazione si riverberano anche sulla normativa di settore in materia di lotta alla corruzione. Nel prosieguo della trattazione, infatti, si avrà modo di mettere in evidenza le ricadute pratiche di tale approccio amministrativistico, sia sul piano degli strumenti adottati, sia su quello della logica dei principi ispiratori.

2.2 STRATEGIE PENALISTICHE PER LA LOTTA ALLA CORRUZIONE

Le misure di stampo penalistico per la lotta ai fenomeni di corruzione rilevano in numerose leggi approvate dal Parlamento nell'arco di un lungo periodo temporale che copre tutto il ventesimo secolo.

Il *Prevention of Corruption Act* del 1906, all'articolo 34, prevedeva fattispecie di reato di corruzione passiva e attiva imputabili a qualsiasi funzionario pubblico al servizio della Corona, che avesse ricevuto doni o favori in cambio dell'esercizio improprio della propria funzione pubblica. La pena irrogata corrispondeva, a seconda delle diverse sentenze con cui si chiudeva il procedimento penale, ad un'ammenda pari a 5 sterline o alla limitazione della libertà personale per un periodo di detenzione non eccedente i 2 anni. Tale regime sanzionatorio fu inasprito in seconda battuta dal *Prevention of Corruption Act* del 1916, che elevò la pena per i reati già istituiti dalla legge del 1906 da un minimo di 3 anni ad un massimo di 7 anni di detenzione. Il Codice penale del 1988 (*Criminal Justice Act*), ha poi ribadito la durata massima di 7 anni ed ha specificato che, nel caso di giudizi sommari, la pena non può superare i 6 mesi.

L'ultimo atto normativo in materia è il *Bribery Act* del 2010. Tale legge, dal carattere monografico in materia di corruzione, rappresenta uno strumento classico di contrasto al fenomeno, molto in voga negli ordinamenti giuridici degli Stati che hanno aderito alla Convenzione di Merida e che è stato accolto con favore dagli osservatori e dai maggiori organismi internazionali.

La legge integra il Codice penale per il tramite della tipizzazione di numerose fattispecie di reato di corruzione.

Nella parte dedicata ai “Reati comuni di corruzione”, contempla fattispecie di “corruzione passiva”, sia in via diretta sia per conto terzi, e fattispecie di corruzione attiva, sempre in via diretta o per conto terzi, facendo riferimento, in questo secondo caso, a contesti lavorativi organizzati alla stregua del principio gerarchico. Tutte le fattispecie di reato previste presentano il carattere del sinallagma contrattuale e sono connotate dall’elemento dello “svolgimento improprio” della funzione pubblica. La legge inoltre, all’articolo 4, comma 1, paragrafo b, nel definire cosa debba intendersi per “svolgimento improprio” della funzione pubblica, stabilisce che esso si concreti per il tramite di una “violazione di un’aspettativa” del cittadino. Come già evidenziato nel paragrafo precedente, dunque, tale formulazione della disposizione, con il riferimento a una posizione soggettiva e non ancora formatasi definitivamente, sembra rispondere a una concezione dell’operato dei plessi amministrativi maggiormente votato al buon andamento e ad un’effettiva produzione dei beni e servizi per i cittadini (amministrazione per risultati), più che a un’amministrazione attenta all’imparzialità della legge.

Se, infatti, negli ordinamenti di *Rechtsstaat*, le norme penalistiche contro la corruzione sono il corollario del principio generale d’imparzialità dell’*agere* amministrativo, nell’ordinamento inglese tali norme penali sono il corollario del buon andamento. Questo si spiega proprio in virtù del diverso modello di amministrazione adottato negli ordinamenti anglosassoni, fondati sulla concezione del cittadino/utente e del governo/soggetto erogatore di pubblici servizi.

Vera novità, inoltre, rispetto alla precedente normativa di settore, è rappresentata dall’estensione delle fattispecie di reato ad ambiti lavorativi anche esterni ai plessi amministrativi al servizio della Corona.

La legge mira, dunque, a un contrasto generalizzato dei fenomeni corruttivi e di malversazione non solo nel settore ristretto degli apparati pubblici, ma estende il proprio raggio d’azione al mondo della finanza, delle organizzazioni internazionali e, più in generale, anche a imprese e organizzazioni private. In particolare, l’articolo 3, comma 2 della legge specifica il proprio ambito d’applicazione, stabilendo che le fattispecie di reato indicate possano essere contestate sempre se rilevano nell’esercizio e nello svolgimento di una pubblica funzione; nel caso, invece, rilevino

nel settore delle organizzazioni private, esse possono essere contestate anche a privati cittadini nell'ambito di rapporti d'affari e di reclutamento di personale.

La legge inoltre, all'articolo 11 del testo, inasprisce il regime sanzionatorio sopra descritto innalzando il massimo della pena ad una durata di 10 anni di detenzione (la pena è stata dunque aumentata rispetto al precedente regime sanzionatorio previsto dal Codice penale del 1988 all'articolo 47, comma 2, paragrafo b).

Da segnalare infine, l'articolo 13 che prevede un regime differenziato per particolari tipologie di soggetti che ricoprono cariche e svolgano funzioni nel settore dei servizi segreti. A tali soggetti, non è riconosciuta un'immunità piena da contestazioni penali alla stregua dei reati di corruzione, ma ad essi è solo consentito di addurre come argomento difensivo il c.d. dovere d'ufficio, attinente alla particolare funzione ricoperta, che deve essere però avvalorato dal capo del servizio di *intelligence*.

2.3 L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

In materia di accesso ai documenti amministrativi, dopo un percorso di maggiore sensibilizzazione alle tematiche della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa culminato nel libro bianco adottato dal Parlamento *Your Right Know*, è stata data attuazione agli indirizzi parlamentari con l'approvazione nel 2000 del *Freedom of Information Act*.

Entrata in vigore nel 2005, tale legge istituisce il diritto d'accesso dei cittadini agli atti detenuti da un'autorità pubblica, in termini generali con le sole limitazioni previste tassativamente dalla legge. Viene dunque istituita una clausola generale di pubblicità, alla quale sono accostate deroghe specifiche e puntuali in ossequio ai principi in materia di *privacy* e riservatezza dei dati personali.

La legge, inoltre, fornisce una definizione di "pubblica autorità" comprensiva non solo dei soggetti che rivestono forme organizzative pubblicistiche, ma anche dei soggetti formalmente privati che assumono in-

carichi di pubblico servizio. Questo approccio più “sostanzialistico” è adottato anche per la definizione di cosa debba intendersi per “documento”. La legge prevede, infatti, che possano rientrare in tale definizione al fine dell’assoggettamento alla disciplina in essa istituita “lettere, conversazioni telefoniche, e-mail” e qualsiasi atto di corrispondenza imputabile al singolo funzionario che, anche quando *prima facie* presenti i caratteri della corrispondenza privata, deve comunque essere assoggettato alle norme della trasparenza e dell’accesso ai documenti qualora questi presentino un contenuto di rilevanza pubblicistica.

Come già accennato in precedenza, tutto il sistema di accesso ai documenti, posto *il favor* per la maggiore trasparenza dell’attività amministrativa, è stato organizzato alla stregua della sua conciliazione con la normativa in materia di *privacy*. Ciò ha comportato l’ampliamento delle funzioni del già istituito *Information Commissioners Office* (ICO). Tale organismo – fondato nel 1984 dal *Data Protection Act*, con natura di autorità garante dei dati personali, formata da membri esperti e indipendenti dal Governo – valuta la legittimità delle richieste d’accesso alla stregua dei dati personali coinvolti. Il Governo può non ottemperare ai provvedimenti dell’ICO e dispone del diritto di ricorrere ad un tribunale speciale, che rappresenta il giudice di ultima istanza in materia di accesso ai documenti e protezione dei dati personali.

Tracciate le linee fondamentali della normativa in materia di accesso agli atti e, più in generale, delle garanzie di trasparenza e pubblicità dell’azione amministrativa, è comunque doveroso tener presente il ruolo e la funzione svolta dai *mass media* e dagli organismi di stampa nel contesto politico istituzionale inglese. I mezzi d’informazione, seppur concentrandosi sulle intere *policy* e non sul singolo provvedimento amministrativo, sottopongono gli apparati di governo ad un’attività di monitoraggio costante: ciò tempera fortemente l’esigenza di accesso sotto un profilo formale. Questo non comporta affatto una perdita di significato, né tantomeno il mancato riconoscimento di valore della normativa esaminata, ma questa deve essere interpretata alla stregua di una lettura sistematica dell’intero contesto politico, economico e sociale e sulla base della consapevolezza del ruolo minore ad essa riconosciuta in tale contesto, rispetto a contesti di *Rechtsstaat*.

2.4 IL CODICE DI CONDOTTA DEI FUNZIONARI PUBBLICI

Sin dalla seconda metà del XIX secolo, l'ordinamento giuridico britannico si è dotato di codici di condotta per i funzionari pubblici.

Le politiche di controllo sull'operato dei pubblici dipendenti possono essere suddivise in tre periodi.

Un primo periodo, dalla metà del XIX secolo fino agli anni Sessanta del XX secolo, si è caratterizzato per un aumento delle forme di controllo e degli strumenti di garanzia dell'imparzialità dei funzionari al servizio della Corona.

In un secondo periodo, corrispondente al Governo conservatore della Thatcher, è stata posta una maggiore attenzione sul problema dell'efficienza e dello snellimento dell'intervento pubblico dello Stato nel campo dell'economia: qui, le politiche di liberalizzazione e semplificazione hanno distolto lo sguardo dalle esigenze di imparzialità e garanzia dell'operato dei plessi amministrativi e dei loro individui/organi.

Il terzo e ultimo periodo è rappresentato dall'istituzione del *Committee on Standards in Public Life* (CSPL) nel 1994: un organismo parlamentare che svolge funzioni ausiliarie nei confronti del Governo. La sua composizione è mista: alcuni componenti sono di estrazione politica parlamentare e rappresentativi in maniera paritaria di tutti i partiti presenti in Parlamento; altri componenti sono "indipendenti" e rivestono compiti tecnici.

Grazie all'operato e alle iniziative del CSPL, nel 1995 il Governo ha adottato un nuovo Codice di condotta per i funzionari pubblici, che è stato oggetto di costanti modifiche e integrazioni fino all'adozione di un Codice normativo nel 2004 dal titolo *Civil Service Management Code*, ricognitivo della normativa in materia.

Nel titolo IV, dedicato ai principi di "condotta e disciplina", sono dettati i criteri ispiratori dell'operato dei pubblici dipendenti. Essi devono conformarsi ai principi d'integrità, speditezza dell'azione amministrativa e rispondere in maniera "onesta e imparziale" al proprio Ministro.

Il riferimento al Ministro e non alla comunità politica rappresenta un elemento peculiare dell'organizzazione amministrativa inglese, in cui i funzionari pubblici sono considerati dall'opinione pubblica alla stregua

di comuni cittadini che prestano lavoro a organismi erogatori di servizi pubblici (*civil servant*), non inquadrabili in una categoria professionale specifica (burocrazia). Questa diversa concezione dello *status* del funzionario pubblico è comunque attenuata dal carattere permanente delle cariche dei funzionari pubblici e da numerose norme d'incompatibilità tra lo svolgimento degli incarichi di servizio.

Tra le incompatibilità che possono pregiudicare il buon andamento degli uffici, al titolo IV, paragrafo 1 e al paragrafo 3 dello stesso titolo, il Codice di condotta annovera l'incompatibilità tra lo svolgimento di un incarico in cui sia coinvolto qualsiasi interesse privato del pubblico dipendente, nonché l'obbligo del funzionario di rendicontare la propria situazione economico-contributiva e l'obbligo di richiedere l'autorizzazione per l'instaurazione di rapporti di lavoro professionali con soggetti esterni e organizzazioni private.

Il Codice, infine, prevede la possibilità per i funzionari pubblici di partecipare attivamente alla vita dei partiti politici, salvo alcune eccezioni poste nei confronti dei più alti dirigenti dello Stato e del personale di particolari servizi, quali quello diplomatico e d'*intelligence*.

2.5 I SOGGETTI E LE INIZIATIVE DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Nonostante il Regno Unito abbia sempre conquistato ottime posizioni negli indici internazionali sulla corruzione, recentemente il Paese è stato colpito da diversi scandali in questo senso e, di conseguenza, la fiducia nei politici sta perdendo terreno.

Nel 2011, *Transparency International - UK* ha realizzato un sondaggio globale riguardo al tema della corruzione nel Paese. La riflessione che ne è emersa si può sintetizzare nel seguente assunto: "Quando un *leader*, nel Governo, nella politica, nell'ambiente economico o in qualsiasi altra parte è percepito come corrotto questo ha un effetto corrosivo per tutto il sistema".

L'integrità, dunque, deve partire dall'alto. Nonostante la valutazione abbia comunque riconosciuto la solidità dei pilastri fondamentali dell'integrità nazionale, sono stati identificati notevoli punti deboli.

La ricerca ha inoltre riconosciuto i partiti politici e il Parlamento come due delle tre aree particolarmente vulnerabili alla corruzione – accanto allo sport. Tale risultato è stato in seguito avallato dai risultati del sondaggio pubblico effettuato da *TI - UK*.

All'interno dell'ampia problematica legata al binomio “politica/corruzione”, rientrano i fenomeni più comuni dei finanziamenti ai partiti, spese parlamentari, indennità, conflitti di interesse e riconoscimento di *Honour*.

La questione di chi dovrebbe esercitare un controllo etico sui parlamentari è controversa, dal momento che, ponendo dei funzionari non eletti in posizioni d'influenza nei confronti dei rappresentati eletti, si potrebbe incorrere nel rischio di pregiudicare i principi fondamentali della rappresentanza, quali il principio democratico e dell'autonomia dell'organismo parlamentare.

Attualmente sono previsti diversi organismi di vigilanza che includono membri eletti e non:

- *The Committee on Standards in Public Life*
- *Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*
- *Parliamentary Commissioner for Standards*
- *The Advisory Committee on Business Appointments (ACOPA)*
- *The Committee on Standards and Privileges*
- *House of Lords Commissioner for Standards*
- *The Committee for Privileges and Conduct*
- *The Lords' Conduct Sub-Committee*
- *Independent Adviser on Ministers' Interests*
- *The Electoral Commission*.

Talvolta, questi organismi sono stati criticati per la loro inefficienza o in ragione della titolarità di funzioni e compiti poco adatti allo scopo e all'interesse pubblico da tutelare. Per esempio, l'*Independent Adviser on Ministers' Interests*, indipendente per definizione, ha poteri d'indagine solo su iniziativa del Primo Ministro.

I numerosi scandali emersi recentemente suggeriscono che tale sistema di supervisione “etica” non stia svolgendo il proprio ruolo al meglio e che sia necessaria una revisione generale. Anche se ancora non è chiaro co-

me dovrebbe essere implementata tale riorganizzazione, si ritiene che la *Committee on Standards in Public Life* – nonostante sia già un ente di vigilanza – probabilmente sia il soggetto più idoneo a intraprendere questa revisione.

Un'ulteriore figura di riferimento in questo senso è rappresentata dall'*International Government Anti Corruption Champion*.

Si tratta di un organo monocratico nominato direttamente dal Primo Ministro e che, dal 2010, è impersonato dal Ministro della Giustizia, Kenneth Clarke.

L'*International Government Anti Corruption Champion* è stato istituito con lo scopo di assicurare e monitorare l'effettiva implementazione del *Bribery Act* del 2010, di cui si è già parlato in precedenza. L'obiettivo è il raggiungimento dei più alti *standard* internazionali in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione, nonché la dimostrazione dell'impegno e della collaborazione tra i partiti nella lotta alla corruzione a tutti i livelli. Bisogna sottolineare che tale ruolo è però limitato alla sola corruzione in ambito estero.

Non avere un singolo referente, per esempio un'Agenzia Anti-Corruzione, che possa efficacemente dare una risposta al problema è stato sollevato anche a livello internazionale dall'organizzazione *Transparency International*. La situazione che si presenta, com'è facile capire da questa breve descrizione, è costituita da un insieme di agenzie che il Governo ritiene adatte ad assicurare un coordinamento e un'aderenza con l'UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*).

Nonostante ciò, *TI - UK* ha comunque rilevato delle notevoli lacune nell'attuale assetto organizzativo per il contrasto alla corruzione, con effetti pregiudizievoli sulla piena coesione con le linee guida dettate dall'UNCAC.

Nello studio condotto da *TI - UK* sono stati analizzati, dal punto di vista della corruzione, 23 settori, pubblici e privati.

Ai fini del nostro studio, emerge con particolare rilievo il settore del *National Health Service* (NHS) e del servizio di *Procurement*:

- *National Health Service*: il NHS presenta un sistema di integrità notevole, tramite la supervisione e la sorveglianza di una commissione di controllo e il *Counter Fraud Service* (CFS). L'attività fraudolenta è di-

visa, sulla base di un criterio soggettivo, in quattro categorie di attori: pazienti, professionisti, *manager* e appaltatori. Sebbene i casi gestiti dal CFS siano aumentati nel 2009-2010 del 37%, nessuno di questi è stato classificato come corruzione. Il CFS ha perseguito con successo 69 casi, con un tasso d'efficienza pari al 96%, recuperando circa 5 milioni di sterline su un totale di 105 a budget per il NHS.

- *Procurement*: i dati per il settore pubblico inglese parlano di una spesa annua di circa 200 miliardi di sterline per l'approvvigionamento di beni e servizi. Il NHS spende 12 miliardi, di cui 1 è stato valutato come "perso" per cause imputabili a fenomeni di "cattiva amministrazione". Il Ministero della Difesa spende invece circa 14 miliardi l'anno, mentre il *Collaborative Procurement Programme* vale circa 18 miliardi. In quest'ultima area, in ragione della particolare esposizione e sensibilità nei confronti dei fenomeni corruttivi, un'agenzia anticorruzione apporterebbe moltissimi benefici.

Un'organizzazione indipendente – il *Global Infrastructure Anti-Corruption Centre* – ha identificato 47 attività differenti, tutte relative al *Procurement*, che possono costituire un reato di corruzione, estorsione, frode, raggiri, collusione, cartelli e altre attività similari.

Un altro soggetto meritevole di attenzione è il *Serious Fraud Office* (SFO) che è un dipartimento indipendente del Governo incaricato di investigare e perseguire episodi di corruzione e frode che necessitano di un intervento complesso e specializzato. L'ente appartiene al sistema giudiziario penale inglese, gallese e nord irlandese. È composto principalmente da esperti contabili forensi, investigatori professionisti e avvocati che si occupano di perseguire i più seri e complessi casi di frode e corruzione. Il SFO è dotato di speciali poteri investigativi in modo da ottenere le prove più efficaci per risolvere i casi con successo e assicurare i criminali alla giustizia. Tale attività, com'è facile capire, dona un solido supporto alla fiducia riposta nelle istituzioni finanziarie ed economiche inglesi.

L'esperienza acquisita in virtù dell'alto tasso di specializzazione del SFO aiuta a prevenire i casi di raggiri potenzialmente più dannosi per la società.

Il direttore del SFO è nominato e dipende direttamente dal Procu-

ratore Generale responsabile dinanzi al Parlamento per il SFO e per gli altri Dipartimenti (*Crown Prosecution Service, Treasury Solicitor's Office, Department of the Director of Public Prosecutions for Northern Ireland, HM Crown Prosecution Service Inspectorate*).

Il compito del SFO s'inquadra nell'attività generale della Giustizia Penale, in particolare il suo contributo riguarda:

- la riduzione delle frodi e della corruzione;
- l'assicurazione della giustizia e dello stato di diritto;
- il sostegno alla fiducia nell'economia inglese e nelle istituzioni finanziarie.

Principalmente, lo scopo è raggiunto per il tramite di una selezione dei casi ritenuti maggiormente meritevoli d'indagine, e con l'attuazione di un processo investigativo che porti a una conclusione positiva il più rapidamente possibile.

L'approccio ai vari casi chiaramente si differenzia a seconda della circostanza. Ogni caso di frode o corruzione richiede una considerazione a sé, il che implica specialisti differenti e, a volte, tecniche investigative e strumenti diversi. Ogni caso deve passare necessariamente attraverso numerosi stadi prima di giungere a una soluzione: *intelligence*, valutazione, assegnazione a un *team* specializzato, investigazione, processo e, infine, la conclusione.

Sul sito web dell'organismo è disponibile un programma chiamato *SFO Confidential* rivolto a tutti i cittadini che si trovano a contatto con situazioni che ricadono nelle fattispecie di cui si sta trattando. È un programma che garantisce l'anonimato e protegge l'utente che decide di contribuire alla lotta alla corruzione, condividendo informazioni in suo possesso.

Da sottolineare, inoltre, che il programma non è rivolto alle vittime di frodi (a tale fine è stato predisposto un altro servizio) ma esclusivamente a chi, anche sul lavoro, si trovi in situazioni potenzialmente dannose. Le segnalazioni possono riguardare, per esempio, colleghi, datori di lavoro, *competitor*.

L'identità sarà rivelata solo in casi eccezionali o nel caso in cui sia ordinata dal giudice. In ogni caso, è assicurata tutta la protezione possibile a chi decide di segnalare eventuali abusi.

Fonti

Bribery Act 2010

Civil Service Management Code 2010

Criminal Justice Act 1988

Sito Business Anti-Corruption: <http://www.business-anti-corruption.com>

Sito Dipartimento contro le Frodi: <http://www.sfo.gov.uk>

Sito Strumenti e risorse per la conoscenza dell'Anticorruzione. Sviluppato dall'ufficio droghe e criminalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite:
<http://www.track.unodc.org>

Sito Transparency International: <http://www.transparency.org>

Study on Corruption within the Public Sector in the Member States of the European Union (Final Report 2007)

The Prevention Corruption Act 1909

The Prevention Corruption Act 1916

AUSTRALIA

3.1 IL SISTEMA ECONOMICO-SOCIALE

L'Australia è annoverata tra gli Stati economicamente più avanzati, con un'economia di mercato e un modello produttivo capitalistico. La sua crescita industriale continua a registrare tassi elevati, con la conseguenza che l'Australia occupa oggi il quinto posto nella classifica mondiale dei paesi maggiormente industrializzati. Le chiavi principali del sistema economico australiano sono rappresentate dalla vasta disponibilità di risorse naturali, dallo sviluppo industriale nei settori *hi-tech* e dal settore dei servizi finanziari. Lo Stato, inoltre, ha provveduto all'adozione di un piano di riforme economico-sociali a cavallo tra il XX e il XXI secolo, con il risultato di un innalzamento della qualità della vita e del livello di benessere della popolazione.

I grandi successi raggiunti nel campo dell'economia sono stati il frutto di un sistema di governo tendenzialmente stabile, che ha ereditato dalla Corona inglese, nel modello organizzativo transnazionale del *Commonwealth*, le tradizioni in materia di libere istituzioni e governo della cosa pubblica.

In ragione del legame storico con il Regno Unito, l'ordinamento giuridico australiano è ricompreso nella più ampia famiglia degli Stati con un sistema giuridico di *Common Law*. Nonostante la forte influenza inglese, però, la mancanza di una storia e di tradizioni sedimentate nel tempo e la diversa struttura territoriale del Paese hanno pregiudicato la possibilità di mutuare in pieno il modello britannico, con effetti che han-

no giocato un ruolo fondamentale nella costituzione dell'attuale modello di governo.

Nel seguito della trattazione, dopo una breve descrizione dell'assetto politico-istituzionale, il problema del contrasto della corruzione sarà inquadrato nel più ampio ambito dell'organizzazione amministrativa sotto il profilo della pubblicità e della trasparenza che contraddistingue l'operato delle organizzazioni pubbliche australiane. Si precederà, inoltre, ad analizzare le strategie penalistiche di contrasto ai fenomeni corruttivi e gli ultimi interventi intrapresi in materia di promozione dell'etica pubblica all'interno dei plessi amministrativi. Si concluderà analizzando i diversi sistemi di contrasto adottati nei singoli Stati che comprendono la federazione australiana.

3.2 ASSETTO POLITICO-ISTITUZIONALE E ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

La Costituzione australiana fu approvata nel 1890 come atto di riconoscimento di autonomia ai possedimenti coloniali inglesi nel continente dell'Asia-Pacifico. La trasformazione dell'impero britannico in *Commonwealth* e il successivo processo di affrancamento sostanziale degli ex possedimenti coloniali inglesi non pregiudicarono la permanenza del suddetto atto, che è divenuto dunque la Costituzione ufficiale dello Stato australiano.

Il titolo V (Gli Stati) e il titolo VI (I nuovi Stati) della Costituzione denotano un'organizzazione del potere su base territoriale tipica dei "tipi di stato" federali. Tale assetto territoriale del potere si riverbera sul piano dell'esercizio della funzione legislativa per il tramite di una "clausola di enumerazione" delle competenze legislative di tipo esclusivo in capo allo stato centrale, alla quale sono accostate materie a legislazione concorrente ed una "clausola generale" di attribuzione di tutte le "materie residuali" in capo agli Stati. Diretta conseguenza di tale compartecipazione all'esercizio della funzione legislativa è l'organizzazione dell'istituzione parlamentare, che ha adottato l'assetto tipico delle assemblee legislative degli Stati federali: a una Camera bassa si accosta un "Senato federale", la cui funzione fondamentale risiede nella rappresentanza delle entità statali.

La forma di governo adottata in Costituzione è di tipo parlamentare, nell'ambito di un sistema politico multipartitico formato da tre grandi partiti fortemente radicati nel tessuto economico e sociale (*Australian Labor Party, Country Liberal Party, The National and Liberal Party*). A queste grandi famiglie si accostano alcune piccole formazioni partitiche annoverabili all'interno della categoria dei c.d. *single-issue party*. L'assetto multipartitico del sistema politico non ha comunque compromesso il principio dell'alternanza e l'esigenza di stabilità degli esecutivi.

Bisogna tuttavia rilevare che la natura privatistica dei partiti e la totale assenza di un loro riferimento in norme di rango costituzionale e in norme d'organizzazione degli organi costituzionali, può rappresentare un elemento di alta vulnerabilità dell'intero sistema istituzionale. È da notare, infatti, che la mancanza del principio di legalità – come principio garantistico dell'imparzialità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa – può rappresentare, in combinazione con l'alto livello di politicizzazione degli apparati amministrativi, un elemento di debolezza se accostato a un sistema dei partiti non affatto assoggettato ad una disciplina pubblicistica che ne renda conoscibili le strutture, le dinamiche di vita interna e l'organizzazione sul piano societario.

3.3 ORGANIZZAZIONE POLITICO-AMMINISTRATIVA E TRASPARENZA NELLA PA

La Costituzione australiana non dedica alcun titolo al settore dell'organizzazione e dell'attività amministrativa.

L'ordinamento australiano, infatti – come diretta conseguenza della sua appartenenza al sistema giuridico di *Common Law* e della forte influenza esercitata dalla cultura di governo inglese – ha mutuato dal Regno Unito un modello d'organizzazione amministrativa denominato del *Public Interest*. Tale modello, concentrando l'attenzione sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa nell'erogazione dei servizi al cittadino/utente, ispira l'azione e l'organizzazione degli apparati pubblici al principio di “buon andamento” e alla costante valutazione delle *performance*. Tale approccio aziendalistico si allontana, dunque, dal

modello del *Rechtsstaat* sviluppatosi in Europa continentale e che ha posto il “principio di legalità” come “principio di struttura” di tutto l’ordinamento nel campo dell’organizzazione e dell’azione dei pubblici poteri.

Elemento di primo piano nelle organizzazioni di *Public Interest* è la conoscibilità dell’operato dei pubblici poteri e la partecipazione del cittadino al governo della cosa pubblica. A tal fine, l’ordinamento giuridico australiano nella prima metà degli anni Ottanta si è dotato di una legge sull’accesso ai documenti amministrativi (*Freedom of Information Act* 1988).

Nel titolo I, articolo 3 della legge, intitolato agli “Obiettivi”, è indicato come obiettivo principale della legge, quello di estendere il più possibile il diritto dei cittadini all’accesso delle informazioni in possesso del Governo. Nel raggiungimento di tali finalità, la legge prevede l’accesso alle informazioni riguardanti l’attività delle autorità pubbliche, agenzie e dipartimenti, assicurando che le regole che disciplinano il reclutamento e lo svolgimento delle mansioni dei funzionari pubblici, siano direttamente conoscibili dal destinatario, i cui interessi sono direttamente coinvolti nei procedimenti e provvedimenti amministrativi.

All’articolo 4, comma 1 della legge, dedicato alla definizione di “documento”, si intende ogni materiale scritto, cartine, mappe, fotografie e materiale elettronico registrato su nastri o supporti magnetici.

La legge, inoltre, prevede agli articoli 4, 5 e 6 del testo, numerose clausole di esenzione nei confronti di determinate categorie di atti: gli atti espressivi dell’autonomia e regolanti la disciplina e l’organizzazione della Capitale (art. 4); gli atti adottati da autorità giurisdizionali riguardanti l’attività requirente e la cui diffusione può pregiudicare l’esito delle indagini (art. 5); gli atti, infine, adottati dall’*Official Secretary to the Governor-General*.

La legge, inoltre, dedica il titolo IV (*Exempt documents*) ai documenti che non possono essere oggetto di accesso. Il lungo elenco comprende tutti i documenti che vertono su particolari settori d’intervento dei pubblici poteri (politica estera, *intelligence*, salvaguardia del patrimonio dello Stato, politica monetaria, ecc.) e che sono esentati in virtù del “prin-

cipio della segretezza” che ispira l’attività e l’organizzazione amministrativa in tali materie.

Nonostante il *Freedom of Information Act* sia stato oggetto di pochi interventi di revisione, che hanno integrato il testo originario per il tramite di correzioni e specificazioni aggiuntive sulla natura dei documenti non assoggettati all’obbligo di diffusione, nel 2012 è stato approvato il *Freedom of Information Amendment Act*, che stabilisce l’istituzione del *Freedom of Information Commissioner* e la sua entrata in vigore dal 1 dicembre del 2012, con funzioni di promozione delle attività dei pubblici poteri contenute nel *Freedom of Information Act*, con poteri di decisione in merito alla diffusione o meno di determinate categorie di documenti e con poteri para-giurisdizionali in merito alle decisioni di diniego assunte dalle pubbliche amministrazioni.

3.4 LE STRATEGIE PENALISTICHE DI CONTRASTO AI FENOMENI CORRUTTIVI

Come nella generalità degli ordinamenti statali, anche in quello australiano gli strumenti penalistici ricoprono un ruolo chiave nel contrasto alla corruzione. Nel Codice penale del 1995, sono contemplate diverse fattispecie di corruzione “attiva” e “passiva” e – nel definire i presupposti alla stregua dei quali contestare i reati appena enunciati – il Codice prevede che debba intendersi per pubblico ufficiale “qualsiasi persona che abbia avuto, o che continui ad avere, il conferimento di un potere, di una funzione o di un obbligo dal carattere pubblico”. In tale definizione non sembra possa ricondursi anche la figura del “candidato” alla copertura dell’ufficio pubblico o allo svolgimento di una funzione o servizio pubblico, nonostante siano comunque rinvenibili nell’ordinamento altre fonti normative quali il *Commonwealth Electoral Act 1918* che, all’articolo 326, disciplina la corruzione dei *candidati* a un ufficio pubblico.

Venendo all’analisi specifica dei reati di corruzione, l’articolo 141, comma 1, Codice penale, prevede che l’offerta di un compenso ad una persona costituisca un reato se la persona svolge intenzionalmente l’attività con il fine di influenzare la condotta di un pubblico ufficiale nell’esercizio



delle proprie funzioni. Siamo dunque in presenza del reato di “corruzione attiva”. Il medesimo articolo, al comma 3, prevede anche il reato di “corruzione passiva”, nel caso in cui il pubblico ufficiale richieda direttamente o per il tramite di terza persona, un vantaggio per se stesso o in favore di terzi, influenzando lo svolgimento della funzione pubblica.

Il comma 5 dell’articolo 141 prevede una pena di detenzione non eccedente il limite massimo di 10 anni e una multa che non può superare le 10.000 sterline.

L’articolo 142, comma 2, prevede inoltre il reato di “abuso d’ufficio”, nel caso in cui il pubblico ufficiale eserciti ogni tipo di potere, facoltà o condotta che rientri nelle proprie funzioni, o usi informazioni ottenute in ragione della funzione ricoperta, con lo scopo di ottenere un vantaggio personale per la propria persona o in favore di terzi, a detrimento di un’altra persona.

In questo caso la pena, seppur minore, corrisponde a un periodo di 5 anni di detenzione senza possibilità da parte del giudice di “modulare” il carattere temporale della sanzione in ragione della gravità dei fatti accertati in sede di giudizio.

Il testo del Codice penale del 1995 è stato oggetto di revisione a seguito della ratifica della Convenzione OCSE, *Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, risalente al 21 novembre 1997.

La sottoscrizione della convenzione ha comportato l’implementazione sul piano nazionale delle misure in esso contemplate per il tramite dell’adozione del *Bribery of Foreign Officials Act* del 1999. Si è così provveduto a integrare il Codice penale, individuando ulteriori soggetti (pubblici ufficiali delle organizzazioni internazionali), nei cui confronti possono essere contestati i reati di corruzione attiva e passiva già contenuti nel Codice. Il Codice penale, inoltre, all’articolo 12, comma 4, punisce l’organizzazione internazionale nella quale sia inquadrato l’ufficiale internazionale ritenuto colpevole di corruzione, se l’organizzazione ne ha espressamente o implicitamente autorizzato l’operato.

Il Codice penale all’articolo 70, comma 2, prevede, infine, che la normativa nazionale in esso contenuta possa formare oggetto di ulteriore integrazione per il tramite delle singole normative penali statali.

3.5 L'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI E IL CODICE DI CONDOTTA DEI FUNZIONARI PUBBLICI

In materia di corruzione della pubblica amministrazione assume un rilievo centrale l'organizzazione degli uffici e il regime giuridico regolatorio dei funzionari pubblici.

L'ordinamento giuridico australiano sin dal 1999, si è dotato di una legge generale (*Public Service Act* 1999), che rappresenta l'atto normativo di maggiore rilievo in materia di trattamento del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione.

In un'ottica di semplificazione normativa e in ossequio ai principi ispiratori delle dottrine di origine anglosassone che vanno sotto il nome di *New Public Management*, il *Public Service Act* concentra il proprio campo d'azione sull'aspetto "organizzativo" della pubblica amministrazione, con una scarsa attenzione all'aspetto della "azione amministrativa" e della "procedura" intesi sotto un profilo di conformità ai dettami della legge.

È riscontrabile dunque, nell'ordinamento amministrativistico australiano, alla stregua degli ordinamenti di origine anglosassone e che hanno subito l'influsso del *New Public Management*, un maggior peso del fattore organizzativo mutuato dalla scienza aziendale rispetto al ruolo della legge, che rimane sullo sfondo e gioca un ruolo di garanzia nel solo campo dei diritti pensionistici e di matrice giuslavoristica.

Il nucleo fondamentale del *Public Service Act* è rappresentato dall'istituzione dell'*Australian Public Service* (APS). Rientra tra gli "obiettivi" stabiliti dalla legge, elencati all'articolo 3, infatti, l'istituzione di un'agenzia tecnica altamente specializzata, che ispiri la propria azione ai principi di "efficacia" ed "efficienza" e che svolga funzioni ausiliarie nei confronti del Governo e del Parlamento.

L'articolo 3, paragrafo (d), sancisce, inoltre, che tra i compiti dell'APS rientri anche quello di "stabilire i diritti e gli obblighi" dei lavoratori alle dipendenze della pubblica amministrazione.

A tal proposito, l'articolo 6 afferma, che ogni individuo alle dipendenze di un ufficio pubblico australiano debba essere reclutato sulla base delle norme contenute nel *Public Service Act*.

L'APS svolge, dunque, la funzione principale di reclutamento del

personale pubblico e provvede, inoltre, alla formazione e alla carriera dei funzionari.

Con le eccezioni riservate al personale alle dipendenze della pubblica amministrazione che svolge funzioni a titolo onorario e al personale di *Intelligence*, il *Public Service Act* pone dunque le principali norme in materia giuslavoristica e previdenziale per i lavoratori pubblici. Ma l'aspetto che più interessa evidenziare in questa trattazione – oltre a quello del ruolo di “Agenzia di reclutamento” svolto dall'APS, che in tal modo realizza un modello “accentrato” in uno stato federale – è rappresentato dai principi fondamentali che devono ispirare l'azione dell'APS nella sua attività di reclutamento del personale, e dalle norme sulla condotta dei pubblici funzionari.

L'articolo 10 stabilisce che l'APS ispiri la propria azione ai principi di lealtà e flessibilità, e promuova il massimo dell'equità nelle procedure di reclutamento e d'impiego del personale, con l'obiettivo, inoltre, di rafforzare la coesione democratica e sociale della comunità politica.

Nell'attività di reclutamento, l'APS deve adottare una procedura di selezione competitiva e valutare i candidati alla stregua dell'idoneità allo svolgimento delle mansioni che saranno loro assegnate.

Nello stabilire il Codice deontologico dei pubblici dipendenti, il *Public Service Act* titola l'articolo 13 “Codice di condotta”. Tale articolo prevede che i funzionari pubblici debbano ispirare la propria azione al principio d'onestà e lealtà, e svolgere le proprie funzioni con la dovuta diligenza. Essi devono conformarsi alle leggi australiane e agli ordini e direttive impartite dai propri superiori.

Il comma 8, articolo 13, prevede che i pubblici funzionari debbano rendere pubblico ogni fatto personale che possa pregiudicare il corretto svolgimento della funzione ed evitare ogni conflitto d'interesse.

Il comma 10, articolo 13, dispone che essi non possano fare un uso improprio delle informazioni interne, nonché dei propri *status*, poteri e facoltà, al fine di ottenere un vantaggio per sé o altrui persona.

Sulla base di tali disposizioni, l'articolo 15 del *Public Service Act* prevede che la violazione delle norme di condotta possa condurre – per il tramite di una procedura in cui sia assicurato il contraddittorio tra le parti – alla conclusione del rapporto d'impiego, al demansionamento, al ritiro del-

l'incarico precedentemente assegnato, alla riduzione del salario o anche al semplice richiamo.

3.6 SOGGETTI E INIZIATIVE PER LA LOTTA ALLA CORRUZIONE

La disamina circa i soggetti che, a vario titolo, fronteggiano il fenomeno corruttivo in Australia deve rendere conto dell'assetto federale dello Stato e delle competenze in capo alle singole articolazioni interne del potere su base territoriale. L'Australia, infatti, è suddivisa in Stati e Territori e la corruzione è contrastata in modo completamente autonomo da ogni Stato. Gli Stati sono, dal punto di vista amministrativo, completamente indipendenti rispetto al Governo federale, hanno propri organi legislativi (solitamente due) di autogoverno e di amministrazione della giustizia. I territori, invece, sono del tutto dipendenti dal potere centrale del *Commonwealth of Australia*. Solo tre territori (il Territorio del Nord, il Territorio della Capitale Australiana e l'Isola Norfolk) godono di un certo grado d'autonomia, che non è paragonabile a quella di cui beneficiano gli Stati.

A livello centrale c'è l'*Australian Commission Law Enforcement Integrity* (ACLEI), che annovera tra le sue funzioni, quella di svolgere indagini circa episodi di corruzione che coinvolgono le forze dell'ordine, con particolare riferimento ai seguenti organi:

- a) la Commissione australiana sulla criminalità;
- b) l'agenzia australiana delle dogane;
- c) la polizia federale australiana;
- d) l'ex autorità nazionale contro la criminalità.

Qualsiasi persona può fornire informazioni alla commissione su episodi di corruzione o su possibili comportamenti volti alla corruzione.

Tutte le informazioni fornite all'ACLEI sono trattate con la massima riservatezza. Chi fornisce informazioni su un problema di corruzione all'interno di queste organizzazioni non deve necessariamente fornire il nominativo di chi è coinvolto, anche se ciò rende più difficile le indagini da parte delle autorità.

La Commissione cerca di garantire che tutti i problemi di corruzione siano adeguatamente trattati. Ogni informazione fornita all'ACLEI è valutata in termini di idoneità alle indagini e può essere conservata o confrontata con altre informazioni anche molto tempo dopo la segnalazione.

A volte può essere preferibile trasmettere le informazioni fornite, o parte di esse, a una diversa amministrazione pubblica maggiormente competente e attrezzata (si fa riferimento alle autorità istituite nei singoli Stati di cui si dirà a breve).

Le segnalazioni possono essere fatte in diversi modi: telefono (*hotline*), posta ordinaria, posta elettronica, fax o sito *web*.

In termini più ampi e generali, il contrasto alla corruzione è affrontato da soggetti differenti e con modalità talvolta diverse nei vari Stati. Gli Stati sono sei: Nuovo Galles del Sud, Queensland, Victoria, Tasmania, Australia Occidentale ed Australia Meridionale. Di seguito saranno delineati i tratti principali dei soggetti presenti nei vari Stati (ad eccezione dell'Australia Meridionale per cui non sono stati rinvenuti documenti significativi ai fini della ricerca) e le iniziative intraprese in termini di lotta alla corruzione.

3.7 NUOVO GALLES DEL SUD

La Commissione indipendente contro la corruzione, *The Independent Commission Against Corruption* (ICAC), è l'autorità che nello Stato del Nuovo Galles del Sud si occupa di fronteggiare la corruzione.

L'ICAC è stata istituita dal Governo nel 1989 in risposta alla preoccupazione crescente della comunità in termini di etica, integrità e lotta alla corruzione.

Le funzioni principali della Commissione sono state stabilite dalla legge istitutiva, risalente al 1988. Le principali funzioni sono:

- a) indagare e denunciare fenomeni corruttivi nel settore pubblico dello Stato;
- b) prevenire attivamente la corruzione attraverso attività continua di consulenza e assistenza;

- c) sensibilizzare la collettività e il pubblico impiego sulla corruzione e i suoi effetti.

La competenza dell'ICAC in materia di corruzione si estende a tutte le amministrazioni pubbliche dello Stato (ad eccezione della *NSW Police Force*) e a tutti i dipendenti, compresi quelli che lavorano per servizi di pubblica utilità, enti locali e, più in generale a tutti parlamentari, ministri, componenti della magistratura e amministratori pubblici, nonché a tutto il personale che a qualunque titolo svolga funzioni di pubblico ufficiale.

L'ICAC divide la sua azione in quattro macro aree d'intervento (che sono denominate *key results areas* in ragione dell'ispirazione della loro organizzazione al criterio dell'efficienza e della *performance*). Esse sono:

1. "Contrasto alla corruzione", ove ci si occupa di: individuare e indagare episodi di corruzione; identificare i problemi di prevenzione della corruzione attraverso indagini; studiare e mettere in pratica le *best practice* di lotta alla corruzione; migliorare i processi di gestione dei reclami; sviluppare alleanze strategiche per ottimizzare i risultati investigativi.
2. "Prevenzione della corruzione", che si sostanzia in: attenzione proattiva nei confronti delle organizzazioni dove i rischi di corruzione sono più elevati; consulenza e formazione in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico dello Stato; promozione e incoraggiamento di campagne di comunicazione pubbliche sugli effetti della corruzione.
3. "Accountability" in termini di tempestività di *disclosure* sia interna verso il capo della Commissione e verso l'organo legislativo dello Stato, sia verso il pubblico circa le attività della Commissione attraverso rapporti precisi e pertinenti.
4. "Organizzazione interna", che rappresenta l'unica area di intervento di natura totalmente interna, in cui ci si occupa di sviluppare costantemente modalità di apprendimento in grado di produrre un continuo miglioramento dei risultati raggiunti e raggiungibili dalla Commissione.

Esulano dalla competenza della Commissione una serie di attività quali: i conflitti di interesse personali che affliggono qualunque funzionario o dirigente pubblico; le denunce sulla condotta degli agenti di polizia per i quali opera una Commissione apposita (la *Police Integrity Commission*); le questioni relative ad episodi di corruzione, seppure in ambito pubblico, di altri Stati australiani o che riguardano comunque il Governo centrale, ove non vi è alcuna connessione con il Nuovo Galles del Sud; le accuse di corruzione nel settore privato; l'attività giurisdizionale (l'ICAC infatti può solo formulare raccomandazioni al Pubblico Ministero sulle linee da seguire, ma non può agire per proprio conto).

L'intensità dell'effettivo lavoro della Commissione è testimoniata dalla presenza di un'area del sito *web* interamente dedicata al *work in progress* delle indagini in corso. In pratica è tutto pubblico, dall'inizio delle indagini fino alla fine, quando viene prodotto un *report* che fa il punto su tutta l'indagine e riassume nella sua parte conclusiva la posizione della Commissione e i suggerimenti di *policy* per le autorità competenti.

Molto tutelati sono anche i c.d. *whistleblower* per i quali sono predisposti notevoli strumenti di garanzia sia in termini di riservatezza che di tutela giuridica.

Ultimo elemento degno di nota è la presenza di un piano strategico quinquennale dove la Commissione pone in luce gli *highlights* principali della sua azione per il quinquennio preso in considerazione. L'ultimo *strategic plan* è quello del 2011-2015.

3.8 QUEENSLAND

Diversamente dal Nuovo Galles del Sud, il Queensland non ha un'autorità esclusivamente dedicata alla prevenzione e contrasto della corruzione, bensì una *Crime and Misconduct Commission* (CMC) con l'obiettivo di promuovere i valori dell'etica, della responsabilità morale, dell'onestà e di combattere la corruzione e la criminalità organizzata. La CMC collabora anche con commissioni e agenzie di altri Stati.

Un'area rilevante in termini di attività è quella del contrasto alle frodi e alla corruzione. La Commissione ha definito numerosi strumenti e

materiali su questo tema. In particolare nel 2005 è stato pubblicato un manuale dedicato alle *best practice* in termini di lotta a frode e corruzione. Al suo interno è presente anche un Codice di condotta.

Di notevole rilievo è l'attenzione che lo Stato del Queensland, attraverso la Commissione, dedica ai testimoni (*witness*) all'interno della cui categoria ricadono anche i *whistleblower*. Numerosi sono gli strumenti giuridici a disposizione e le garanzie accordate al testimone e alla sua famiglia. Nei casi in cui la vita del testimone sia ritenuta in pericolo si procede all'assegnazione di una nuova identità.

Altra iniziativa interessante è quella di rendicontare annualmente i dati sul controllo interno delle organizzazioni governative, in modo tale da promuovere adeguate politiche di trasparenza.

I conflitti d'interesse, invece, che a volte rappresentano un analfatto del fenomeno corruttivo, sono gestiti da un altro soggetto, l'*Integrity Commissioner*, che si preoccupa di delineare il fenomeno in ambito pubblico e privato e di fornire una serie di possibili strumenti utili per la sua gestione. A tal riguardo, sono state prodotte apposite linee guida e altri strumenti utili per riconoscere e fronteggiare il fenomeno.

3.9 AUSTRALIA OCCIDENTALE

L'Australia Occidentale è dotata di un'apposita commissione, denominata *Corruption and Crime Commission* (CCC).

Al pari delle altre commissioni esaminate, la CCC si vede demandati i ruoli di prevenzione, lotta ed educazione con riferimento al fenomeno corruttivo. In particolare, la Commissione svolge un ruolo di diffusione della cultura dell'integrità e di supporto nei confronti dell'intero settore pubblico dello Stato nel minimizzare e gestire efficacemente comportamenti contrastanti con il benessere pubblico. Istituita da una legge del 2003 (il *Corruption and Crime Commission Act*), la Commissione svolge la sua attività nei confronti delle pubbliche amministrazioni dello Stato.

In realtà, la parola *corruption* è poco utilizzata in favore della più generale *misconduct* di cui la corruzione è uno dei casi più gravi. Per ogni tipologia di *misconduct*, ivi inclusi gli episodi di corruzione, la Commis-

sione si preoccupa di agire su due versanti principali: quello dell'educazione e della prevenzione *ex-ante*, e quello del contrasto di ogni possibile tipologia di cattiva condotta.

Tutti i dipendenti, di qualunque rango, della Commissione sono tenuti a rispettare un apposito Codice di condotta che dovrebbe garantire, se scrupolosamente osservato, la tenuta di comportamenti esemplari ed evitare ogni possibile situazione dal carattere ambiguo e controverso.

La CCC mette a disposizione tutte le possibili vie di comunicazione per denunciare episodi di cattiva condotta (telefono, e-mail, fax, sito *web*). Al contrario di quanto avviene ad esempio nel Nuovo Galles del Sud, la CCC ha giurisdizione anche sulle forze dell'ordine. Inoltre, tale Commissione ha il potere di comminare sanzioni.

Con riferimento alla protezione dei *whistleblower*, al pari di quanto avviene negli altri Stati, la protezione è piuttosto elevata così da incoraggiare la denuncia degli episodi di cattiva condotta.

La CCC ha realizzato numerosi studi e *report* sulla corruzione che sono disponibili sul sito istituzionale.

3.10 TASMANIA

La Tasmania è dotata di una *Integrity Commission* di recente istituzione (legge del 2009) per il contrasto di ogni possibile cattiva condotta da parte di “pubblici ufficiali”. L'ambito di intervento della commissione non è quello della corruzione in senso stretto ma riguarda una categoria più ampia, quella dell'integrità.

La stessa è sotto il controllo di un'apposita commissione parlamentare permanente.

La *Integrity Commission* è molto attiva in diverse materie, ma è particolarmente attenta sia alla tematica dei conflitti d'interesse, sia a fattispecie quali l'accettazione di doni da parte di impiegati pubblici e altre situazioni di rischio.

Uno strumento molto interessante messo a disposizione è la guida generale per lo sviluppo di un Codice di condotta: si tratta di uno strumento che supporta le amministrazioni nella preparazione ed elabora-

zione dei codici di condotta. Tale guida contiene precetti e richiami a valori di natura generale, ma si connota come un'iniziativa piuttosto interessante.

Un'ulteriore interessante guida è quella relativa al *reporting* di episodi di cattiva condotta e alla formulazione di una denuncia. Nella sezione *What Happens* è spiegato al cittadino o al pubblico ufficiale il procedimento che la Commissione segue dopo una denuncia.

3.11 VICTORIA

Nello Stato di Victoria opera l'*Independent Broad Based Anti Corruption Commission* (IBAC), che è stata istituita nel 2012 con l'obiettivo di diffondere la cultura dell'*accountability* e dell'integrità nel settore pubblico statale.

La Commissione è di recente costituzione e le sue attività sono ancora in fase di avvio.

Il 6 dicembre 2012, il capo *ad interim* della Commissione ha fatto il punto della situazione riguardo ai risultati raggiunti nei primi 100 giorni di lavoro. Di fatto sono state create delle *task force* volte a sondare la percezione del grado di corruzione nello Stato di Victoria, che hanno evidenziato un aumento, negli ultimi anni, della corruzione tralasciandone i motivi. Pertanto l'istituzione della Commissione e il suo inizio lavori è accolto nello Stato come un ottimo strumento di contrasto del fenomeno corruttivo. Le altre novità hanno riguardato aspetti organizzativi e operativi (come il reclutamento di personale e la messa in servizio del sito *internet*) che non rilevano in questa sede.

3.12 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'Australia è uno dei paesi in cui il fenomeno corruttivo è debitamente fronteggiato. Nonostante ciò, negli ultimi anni, come evidenziano i casi degli Stati di Victoria e della Tasmania, sono aumentati i soggetti e le iniziative dedicate al tema. Forse la vicinanza della primeggiante Nuova



Zelanda spinge in tale direzione, ma sta di fatto che un così capillare intervento su base federale avverso al fenomeno corruttivo si ravvisa in pochissime altre realtà. Tra l'altro, le basi gettate negli ultimi anni lasciano presagire un ulteriore miglioramento in termini di minimizzazione degli episodi di corruzione in ambito pubblico.

Fonti

Commonwealth Electoral Act 1918
Criminal Code Act 1995
Freedom Information Act 1988
Public Service Act 1999
Sito Agenzia per il collocamento al lavoro nel settore pubblico australiano:
<http://www.apsjobs.gov.au/about.aspx>
Sito Associazione Internazionale delle Autorità Anticorruzione: <http://www.iaa-ca.org>
Sito Commissione australiana sui Servizi Pubblici: <http://www.apsc.gov.au>
Sito Commissione Indipendente Anti-Corruzione dello Stato di Victoria:
<http://www.ibac.vic.gov.au>
Sito Commissione Indipendente Contro la Corruzione del Nuovo Galles del Sud:
<http://www.icac.nsw.gov.au>
Sito Commissione Integrità del Queensland: <http://www.integrity.qld.gov.au>
Sito Commissione Integrità della Tasmania: <http://www.integrity.tas.gov.au>
Sito Commissione su Crimine e Cattive Condotte del Queensland: <http://www.cmc.qld.gov.au>
Sito Commissione su Crimine e Corruzione dell'Australia Occidentale: <http://www.ccc.wa.gov.au>
Sito Commissione sulle Politiche di Integrità del Nuovo Galles del Sud: <http://www.pic.nsw.gov.au>
Sito per l'accesso agli atti governativi dello Stato di Victoria: <http://www.foi.vic.gov.au>
Sito Studio Legale Internazionale Allens: <http://www.allens.com.au/pubs/ibo/foibo16oct09.htm>
Sito Ufficio su Droga e Criminalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite:
<http://www.unodc.org>

GERMANIA

4.1 L'ASSETTO POLITICO-ECONOMICO E LA COLLOCAZIONE INTERNAZIONALE

La Germania è la quarta potenza economica al mondo in termini di PIL nominale, la prima dei 27 paesi dell'Unione Europea, tra i quali, con i suoi 82 milioni di abitanti, rappresenta anche lo Stato più popoloso.

È uno dei più grandi fornitori mondiali di aiuti allo sviluppo, il terzo contributore del *budget* delle Nazioni Unite (intorno all'8%) e il quarto per quanto riguarda i finanziamenti alle operazioni di *peacekeeping* (8% per il 2010).

Dal 2003 al 2008, la Germania è stata il primo esportatore mondiale, poi superata dalla Cina nel 2009; il rafforzamento delle economie dei paesi dell'Europa orientale e la crescita di domanda in Asia hanno contribuito a tale risultato.

Data la rilevanza dell'economia tedesca a livello europeo e mondiale e il suo elevato grado di apertura, la Germania ha un ruolo importante nella definizione delle misure discusse sia nell'ambito dell'Unione Europea, sia nell'ambito del G20, per rispondere alla crisi economica del 2009.

A livello europeo, la Germania ha mostrato un atteggiamento di austerità, ritardando la concessione di aiuti sia nel caso greco, sia in quello irlandese: se da una parte, come prima economia europea, è chiamata a contribuire in modo significativo per aiutare i Paesi dell'UE in grave situazione di *deficit*, dall'altra, però, ritiene opportuna l'adozione di misure volte a risanare l'economia e di misure sanzionatorie in caso di inadem-

pienze; allo stesso tempo, la stabilità dell'Europa è cruciale per lo sviluppo economico tedesco e la Germania mira a salvaguardare l'integrazione europea.

La Germania è una repubblica federale composta da *Länder*. La sua Costituzione affida il potere esecutivo nelle mani del Governo federale che è retto dal Cancelliere, mentre il potere legislativo spetta al Parlamento composto da due camere con differenti prerogative: il *Bundesrat*, che è l'organo federale attraverso cui i *Länder* partecipano alla funzione legislativa e all'amministrazione dello Stato centrale tramite un numero di delegati proporzionale al totale di abitanti di ciascuno di essi (da tre a sei seggi su un totale di 69), e il *Bundestag*, la Dieta federale composta da più di 600 deputati eletti ogni 4 anni tramite suffragio diretto, nelle cui mani è riposto il cuore del processo di formazione delle leggi, oltre che la possibilità di sfiduciare il Cancelliere.

4.2 STRATEGIE PENALISTICHE DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

La Germania ha adottato nel 1997 una legge anticorruzione che, nel solco delle strategie classiche di contrasto ai fenomeni di malversazione nei settori pubblici e privati, ha inasprito le pene per i reati già previsti nel Codice penale.

L'articolo 331 intitolato al reato di "corruzione passiva" stabilisce, al comma 1, che il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che direttamente o per il tramite di terzi, accetti o richieda per la propria persona o per un terzo, un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale come contropartita nello svolgimento della propria funzione, sia punito con una pena di detenzione di un massimo di 3 anni o con una multa.

Il comma 2 prevede la contestazione della medesima fattispecie di reato descritta al comma precedente nei confronti di giudici e soggetti che svolgano funzioni arbitrali, stabilendo la pena di detenzione di un massimo di 5 anni o una multa.

Tale fattispecie corruttiva appena descritta corrisponde al reato, comunemente definito, di "corruzione passiva per atto lecito".

L'articolo 332 istituisce al comma 1, invece, il reato di "corruzione passiva per atto illecito", stabilendo che il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che direttamente o per il tramite di terzi accetti o richieda, per la propria persona o per un terzo, un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale come contropartita di un atto o di un'omissione, contrari ai doveri d'ufficio, sia punito con una pena di detenzione da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 5 anni.

Anche in questo caso, come nel reato di corruzione passiva per atto lecito, il comma 3 dell'articolo 332 prevede l'applicazione della fattispecie di reato di cui al comma 1 nei confronti di giudici e soggetti che svolgano funzioni arbitrali, stabilendo la pena di detenzione da un minimo di 1 ad un massimo di 10 anni.

L'articolo 333, comma 1, istituisce il reato di "corruzione attiva per atto lecito" e stabilisce che ogni persona, che direttamente o per il tramite di terzi, dia o prometta di dare ad un funzionario o a un membro delle forze armate, un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale come contropartita per lo svolgimento della funzione pubblica, sia punita con una pena di detenzione non eccedente i 3 anni o con una multa.

Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce, inoltre, che nel caso l'offerta o la dazione di cui al comma 1 sia rivolta nei confronti di giudici e soggetti che svolgano funzioni arbitrali, la pena prevista non possa eccedere i 5 anni di detenzione o il pagamento di una multa.

L'articolo 334 istituisce il reato di "corruzione attiva per atto illecito" e stabilisce che, ogni persona che direttamente o per il tramite di terzi, dia o prometta di dare a un funzionario o ad un membro delle forze armate, un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale come contropartita per lo svolgimento o l'omissione di un atto contrari ai propri doveri d'ufficio, sia punita con una pena da un minimo di 3 mesi ad un massimo di 5 anni o con una multa.

Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce, inoltre, che nel caso l'offerta o la dazione di cui al comma 1 sia rivolta nei confronti di giudici e soggetti che svolgono funzioni arbitrali, la pena prevista parte da un minimo di 3 mesi ad un massimo di 5 anni di detenzione se la violazione dei doveri d'ufficio del Giudice avviene nell'immediatezza. Nel caso in cui, invece, sia concordata la violazione per il futuro, la pena

prevista parte da un minimo di 6 mesi a un massimo di 5 anni di detenzione.

Il Codice penale tedesco, oltre a contenere questi reati a danno della pubblica amministrazione, è stato di recente integrato con l’inserimento di altre fattispecie di reato in materia di “voti espressi” da parte di parlamentari e organi politici rappresentativi all’interno di assemblee elettive, nonché dall’inserimento di nuovi reati in materia di frodi fiscali e finanziarie. Benché tali ambiti di contrasto alla corruzione non rappresentino l’oggetto principale di questa trattazione, sono comunque un indicatore fondamentale per la comprensione delle strategie e delle misure adottate, per una valutazione complessiva dell’efficacia delle azioni fino ad ora intraprese.

4.3 ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E ACCESSO AGLI ATTI DELLA PA

La legge fondamentale della Repubblica tedesca dedica il titolo VIII alla “Esecuzione delle leggi federali e dell’amministrazione federale”.

Le questioni attinenti all’organizzazione e all’azione amministrativa, però, non sono affrontate alla stregua del rapporto tra fonti dell’ordinamento e atti amministrativi e, dunque, alla stregua dei principi di legalità e imparzialità, ma sono incentrate su un profilo attinente alla distribuzione delle funzioni amministrative su base territoriale tra i diversi livelli di governo e le diverse articolazioni interne del potere.

Tale scelta d’impianto non ha però pregiudicato l’adozione di un modello amministrativo incentrato sulla sottoposizione dei pubblici poteri alla legge e al “principio di legalità”, inteso nel senso che l’unica fonte dell’ordinamento abilitata a porre in essere l’*Eingriff* nei confronti della sfera giuridica privata possa essere la legge. Tale modello amministrativo che è conosciuto sotto la denominazione *Rechtsstaat*, infatti, è stato elaborato per la prima volta proprio in Germania ed ha riscosso notevoli successi in Europa continentale.

Gli apparati amministrativi tedeschi e gli organi di amministrazione attiva si avvalgono, inoltre, dell’ausilio di numerosi organismi di controllo amministrativo e contabile. Tra essi, l’organo di maggiore importanza è rappresentato dalla Corte federale dei conti.

Il comma 1, articolo 114, della legge inizialmente citata, stabilisce che il Ministro delle Finanze, per incarico del Governo federale, debba rendere conto al *Bundestag* e al *Bundesrat* di tutte le entrate e di tutte le spese, così come dei beni patrimoniali e dei debiti afferenti all'anno finanziario.

Il secondo comma dello stesso articolo istituisce la Corte federale dei conti, stabilendo che i suoi membri godano dell'indipendenza propria dei giudici e che la Corte esamini il consuntivo, l'economicità e la correttezza della conduzione economica e di bilancio. Essa informa, oltre che il Governo federale, direttamente ogni anno il *Bundestag* e il *Bundesrat*. Per il resto le funzioni della Corte federale dei conti sono disciplinate da una legge federale.

L'azione della Corte non è improntata a un controllo di mera regolarità formale. La "correttezza" e la "economicità" rappresentano dei veri e propri canoni legali di rango costituzionale, che consentono un sindacato sull'operato delle pubbliche amministrazioni alla stregua non solo della mera regolarità contabile, ma estendibile anche alle pratiche amministrative gestionali per verificarne la rispondenza ai criteri di efficacia ed efficienza.

Grazie all'operato della Corte e alle sue denunce su dichiarazioni contabili poco chiare, numerosi scandali ed episodi di corruzioni sono stati scoperti e altrettanti sono stati sventati.

Un accenno, infine, deve essere fatto alla normativa in materia di accesso agli atti.

La Costituzione tedesca all'articolo 5 afferma il diritto di libera manifestazione del pensiero e di essere informati da fonti liberamente accessibili. Nel dispositivo di tale articolo non è rinvenibile fondamento alcuno del diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

Soltanto con la riunificazione della Germania e con l'apertura al pubblico degli archivi dei servizi segreti della Germania dell'Est, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi è entrato nell'ordinamento giuridico con modalità più legate a ragioni storiche e politiche, che a ragioni e principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa su cui si fonda l'istituto dello "accesso agli atti" della pubblica amministrazione.

Solo nel 2005 la Germania federale, anticipata dalle legislazioni di alcuni *Länder*, ha adottato una legge in materia di accesso (*Freedom of Information Act* - Federal Law Gazette I, p. 2722).

All'articolo 7 viene espresso il principio dell'accesso ai documenti amministrativi.

L'articolo 10 stabilisce che le richieste di accesso debbano essere presentate in forma scritta e che non possano essere richieste se attinenti ad aree e settori sensibili di tutela di particolari interessi statali, quali: politica estera e sicurezza internazionale, interessi di difesa e di sicurezza interna ed esterna, monitoraggio delle autorità finanziarie, procedimenti penali e di prevenzione delle frodi internazionali.

Le richieste d'accesso possono essere rifiutate, inoltre, se pregiudicano l'ordine pubblico o se le informazioni richieste sono di carattere riservato e confidenziale.

Con riguardo ai dati personali sensibili, la legge prevede che l'accesso possa essere consentito se l'interesse del richiedente è più rilevante dell'interesse del soggetto titolare dei dati o se quest'ultimo presta il consenso.

Infine, la proprietà intellettuale è esclusa dal diritto d'accesso ed è assoggettata alla normativa in materia di "segreto industriale".

La disciplina fino ad ora descritta presenta, dunque, caratteri comuni e analoghi a quelli rinvenibili negli altri Stati europei. Unica differenza di rilievo è rappresentata dal riconoscimento dell'accesso indipendente dal carattere personale e concreto dell'interesse. La legge consente, così, un controllo generalizzato sull'operato dei pubblici poteri che, se da un lato aumenta le garanzie di controllo democratico, potrebbe dall'altro pregiudicare la speditezza dell'azione amministrativa gravata da un numero insostenibile di richieste.

La prassi, fino ad oggi, ha dimostrato che la maggior parte di richieste registrate ha riguardato documenti datati, d'interesse storico, il cui accesso è stato richiesto per attività di ricerca storica. L'operato dei pubblici poteri tedeschi, infatti, si è sempre attestato su alti standard qualitativi e l'accesso non ha potuto, dunque, prestarsi a fenomeni e comportamenti di "abuso", tali da poter pregiudicare il buon andamento dell'azione amministrativa.

4.4 IL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PA

Il “lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione” è definito dalla Costituzione una materia di legislazione concorrente.

L'articolo 75 prevede che con legge federale debbano essere stabiliti i criteri generali di definizione dello *status* dei funzionari pubblici, mentre i singoli *Länder* hanno competenze in materia di trattamento retributivo e pensionistico dei funzionari.

Il rapporto d'impiego è instaurato per il tramite di un contratto di lavoro privato a tempo indeterminato, e la parte inerente alla definizione del trattamento economico-retributivo è demandata dalla legge alla contrattazione collettiva.

Il personale alle dipendenze della pubblica amministrazione è reclutato per il tramite di procedure concorsuali pubbliche sulla base dei titoli acquisiti e delle esperienze lavorative pregresse.

Il sistema tedesco non si avvale di un ufficio centrale di reclutamento, ma in ossequio al riparto costituzionale in materia, lo Stato federale, i singoli *Länder* e le autorità locali hanno il diritto di indire e svolgere le procedure concorsuali in piena autonomia amministrativa e finanziaria e sulla base delle proprie esigenze.

I funzionari sono inquadrati all'interno di quattro categorie e, a seconda del livello amministrativo o dirigenziale, sono riconosciuti regimi di indennità e retributivi incentrati, rispettivamente, sull'anzianità di servizio o sui risultati raggiunti e le *performance* conseguite.

I ruoli direttivi degli apparati amministrativi sono assoggettati al regime dello *spoils system* e, nonostante il sistema non presenti dei divieti tassativi e inibitori rispetto alle pratiche di gestione e monopolizzazione politica degli apparati amministrativi, non si registrano casi di forte pressione e influenza da parte dei partiti politici nei confronti dei plessi amministrativi.

La Germania, infatti, può vantare una burocrazia e un corpo di funzionari pubblici che, grazie alla stabilità e alle garanzie nei confronti degli organi di indirizzo politico, si attesta su livelli di qualità molto elevati.

Hanno contribuito al raggiungimento di tali risultati anche le numerose iniziative intraprese dallo Stato federale, dai singoli *Länder* e dalle autorità locali in materia di formazione e aggiornamento dei funzionari

pubblici. Anche in questo caso, infatti, il sistema tedesco è costellato da numerosi enti di formazione pubblici per il supporto e l'innovazione della pubblica amministrazione, che organizzano corsi di formazione per i funzionari e i dirigenti, e che improntano il proprio operato a una sana e reciproca competizione nella formazione delle migliori *élites* pubbliche.

Un ultimo accenno deve essere rivolto ai principi generali in materia di *status* dei funzionari pubblici.

L'articolo 33, comma 5, della Costituzione prevede che le norme relative al pubblico impiego debbano essere formulate tenendo conto dei principi tradizionali in materia di pubblici funzionari.

L'articolo 34 stabilisce, inoltre, che se un soggetto nell'esercizio di un ufficio pubblico affidatogli, venga meno al suo dovere d'ufficio nei riguardi di un terzo, la responsabilità, per principio, ricada sullo Stato o sull'ente in cui egli presta servizio. In caso di premeditazione o di grave negligenza può essere fatto valere il diritto di regresso. Per quanto concerne il diritto al risarcimento dei danni e il diritto di regresso, l'azione di fronte alla giurisdizione ordinaria non può mai essere esclusa.

L'articolo 33, nella parte in cui fa riferimento ai "principi tradizionali", ha irrigidito la materia dello *status* del pubblico funzionario, fornendole un riparo costituzionale in grado di scongiurare modifiche radicali.

L'articolo 34, inoltre, istituisce una responsabilità in solido tra lo Stato e il funzionario in materia di responsabilità civile verso terzi, che ha anche delle ricadute pratiche sul piano disciplinare.

Proprio in merito a quest'ultimo aspetto, tra i principi regolatori della condotta dei funzionari pubblici bisogna annoverare il principio di lealtà, di conformazione agli ordini dei superiori, di divieto di sciopero e d'imparzialità e integrità.

4.5 I SOGGETTI PUBBLICI IMPEGNATI NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

In Germania non è stata istituita un'unica autorità anticorruzione. Si riscontra, tuttavia, un impegno molto forte e trasversale tra le istituzioni nonché da parte di appositi organismi di diritto privato. Per avere un quadro di riferimento, devono essere presi in considerazione almeno sei or-

gani/istituzioni che, in modo diretto o indiretto e spesso trasversale, frongegiano il fenomeno corruttivo:

- Dipartimento Interdisciplinare per la Corruzione e i Crimini Ambientali
- Ministero degli Interni
- Ufficio Federale di Polizia per Reati Economici e Corruzione
- Dipartimento Investigativo Interno
- Ufficio Federale di Polizia Investigativa
- Ministero per lo Sviluppo e la Cooperazione.

Nei successivi paragrafi saranno esaminati brevemente i profili e i compiti dei suddetti organi.

4.6 IL DIPARTIMENTO INTERDISCIPLINARE PER LA CORRUZIONE E I CRIMINI AMBIENTALI

Il Dipartimento Interdisciplinare per la Corruzione e i Crimini Ambientali è stato istituito nel 2004.

Il Dipartimento ha potere d'investigazione, può fornire raccomandazioni ed effettuare consultazioni. È dotato, inoltre, di un ufficio centrale per le comunicazioni da parte di tutte le Autorità.

L'organizzazione ha competenza per i casi relativi alla materia penale.

Il Capo dell'Autorità è direttamente subordinato al Direttore dell'Ufficio di Polizia Territoriale.

Le istituzioni e i soggetti che ricadono nell'ambito di competenza di tale Dipartimento sono:

- pubblici ufficiali o persone con *status* equivalente;
- tutti i soggetti coinvolti in investigazioni riguardanti attività di anti-corruzione.

4.7 IL MINISTERO DEGLI INTERNI

Il Ministero degli Interni, nella sua forma moderna, cominciò i lavori sotto il primo Governo della Repubblica Federale di Germania il 20 set-

tembre 1949. Da allora, le sue responsabilità sono cresciute sempre di più fino alla formazione di diversi nuovi ministeri. A quasi 10 anni dall'unificazione, il 12 luglio 1999, Berlino è stata scelta come la sede principale del Ministero degli Interni.

Il Ministero è responsabile per una vasta gamma di compiti, che vanno dalla sicurezza interna alle politiche sull'immigrazione e alle richieste di asilo, dal servizio pubblico alle riforme amministrative, dalle leggi costituzionali allo sport. È formato da una Direzione Generale, varie direzioni e divisioni. Il Ministero presiede queste strutture, insieme ai Segretari di Stato parlamentari e ai Segretari di Stato con lo *status* di funzionari pubblici. Nell'ambito di tale organizzazione amministrativa, i casi di corruzione sono affrontati dapprima internamente e poi con l'ausilio delle autorità competenti. Il Ministero, infine, supervisiona l'intero operato dell'ufficio federale di polizia dedicato ai reati economici e alla corruzione, garantendone l'integrità, il buon andamento e l'efficacia dell'azione.

4.8 L'UFFICIO FEDERALE DI POLIZIA PER REATI ECONOMICI E CORRUZIONE

L'Ufficio è stato istituito nel 1996 con i seguenti poteri e compiti:

- competenze centrali;
- poteri di raccomandazione e di consultazione;
- compiti legati all'addestramento;
- prevenzione del crimine.

Le competenze riguardano principalmente casi di procedura penale, cooperazione con l'INTERPOL e stesura di proposte per migliorie strutturali.

L'organizzazione è subordinata alla direzione dell'Ufficio Federale di Polizia Investigativa e riporta il suo operato al Ministero degli Interni.

4.9 IL DIPARTIMENTO INVESTIGATIVO INTERNO

Il Dipartimento è stato istituito nel 1995 ed ha sede ad Amburgo. Esso esercita attività specifiche di contrasto al fenomeno corruttivo nel

territorio di Amburgo. La città tedesca, infatti, si connota per essere il porto più grande d'Europa e il terzo più grande del mondo. In questo quadro, i traffici di materiali illeciti, le azioni di riciclaggio, ma soprattutto i fenomeni di corruzione e/o malversazione, presentano un potenziale altissimo. Questo è uno dei principali motivi della nascita del Dipartimento. Le funzioni svolte da tale organo riguardano principalmente:

- l'attività di lotta alla corruzione ad Amburgo;
- la gestione dell'Ufficio Centrale di Investigazione per reati di corruzione;
- coordinamento e attuazione di attività di prevenzione contro la corruzione sia per tutta la pubblica amministrazione, sia per il settore privato.

L'organizzazione ha, inoltre, competenze per quanto riguarda la formazione dei pubblici ufficiali. Per quanto riguarda invece l'organizzazione dell'ente, la struttura è subordinata al Ministero degli Interni di Amburgo e conta circa una cinquantina di persone addette.

4.10 L'UFFICIO FEDERALE DI POLIZIA INVESTIGATIVA

L'Ufficio Federale di Polizia Investigativa (*Bundeskriminalamt* o BKA) è un'agenzia nazionale fondata nel 1951 che dipende direttamente dal Ministro degli Interni.

Le responsabilità e i poteri del BKA, come di tutte le agenzie governative, sono regolati dalla legge. Il ruolo primario ricade principalmente nelle seguenti funzioni:

- funzioni investigative;
- funzioni internazionali;
- compiti di protezione e prevenzione;
- funzioni amministrative.

Data la necessità di realizzare un continuo adeguamento della struttura per la lotta al crimine, la struttura organizzativa della BKA è molto flessibile ed è costantemente oggetto di processi di riorganizzazione del personale, nuove assunzioni o riformulazione delle competenze.



Dal 2005, la BKA espleta i propri compiti sulla base di una suddivisione in nove unità organizzative. Al vertice della gerarchia si colloca il presidente, assistito da due vice-presidenti.

Insieme alle forze di polizia della Federazione, agli Stati federali e in cooperazione con le agenzie di sicurezza estere, la BKA fornisce il suo contributo nel monitorare la sicurezza interna in Germania. La sua azione costituzionale fa sì che la BKA fornisca servizi ai cittadini e allo Stato per quanto riguarda la responsabilità sociale e, dunque, lavori per l'implementazione di un sistema di valori fondato sulla Costituzione della Repubblica Federale di Germania.

4.11 IL MINISTERO PER LO SVILUPPO E LA COOPERAZIONE

Il Ministero per lo Sviluppo e la Cooperazione considera la corruzione un grave ostacolo alla crescita dell'economia. Per combattere la corruzione all'interno dei suoi programmi, ha predisposto un insieme di clausole che sono inserite in tutti gli accordi di cooperazione finanziaria e/o tecnica.

Ad esempio, si consideri la seguente clausola: “Il mutuatario, il destinatario o l'agente esecutore del progetto (in cooperazione finanziaria) deve fare in modo che le persone impiegate nella preparazione e nell'attuazione dei progetti non richiedano, accettino, facciano, garantiscano o promettano pagamenti illegali o altri vantaggi in relazione a queste responsabilità. Sulla base di questa clausola, sanzioni dirette sono possibili in caso di violazioni. Inoltre, una dichiarazione d'impegno assicura che il *partner* commerciale ponga in essere tutte le azioni necessarie affinché venga prevenuto qualunque episodio di corruzione con protagonisti i propri dipendenti. Poiché la presente dichiarazione è parte integrante del contratto, questa costituisce una violazione dell'accordo e può portare alla risoluzione dello stesso”.

Il Ministero ha prodotto, inoltre, un documento di sintesi dal titolo “Lotta contro la corruzione nella cooperazione allo sviluppo tedesco”, che illustra le attività non solo del Ministero, ma anche di altri stakeholder rilevanti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo tedesco.

4.12 I SOGGETTI PRIVATI IMPEGNATI NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

Anche nel settore privato esistono organizzazioni che dedicano la propria attività al contrasto dei fenomeni corruttivi, principalmente con riferimento alle imprese. Tale attività è di rilievo ed è opportuno citare le organizzazioni non governative più attive:

1. *Il Comitato Nazionale Tedesco della Camera di Commercio Internazionale.* La Camera di Commercio Internazionale è un'organizzazione internazionale privata. Tra i suoi obiettivi rientrano la promozione e il supporto del commercio globale e l'internazionalizzazione delle imprese. Con aziende in più di 130 paesi, l'ente opera per la liberalizzazione del commercio e degli investimenti all'interno del sistema commerciale multilaterale. Tra le sue funzioni rientra la prevenzione della corruzione nei settori bancario e ambientale, con apposite campagne di comunicazione. Recentemente, ha pubblicato il Codice di condotta per la lotta alla corruzione che rappresenta una sorta di catalogo di raccomandazioni.
2. *Le Camere di Commercio e Industria.* Le Camere di Commercio e Industria sono organizzazioni autonome di diritto pubblico che promuovono gli interessi delle imprese tedesche. Ci sono camere regionali e una nazionale, nonché camere in un certo numero di paesi che sono di particolare interesse per le imprese tedesche. Sulla questione della corruzione delle organizzazioni le Camere forniscono i "Report sulla corruzione scovata".
3. *Federazione delle industrie tedesche.* La Federazione delle industrie tedesche è l'organizzazione ombrello per le imprese industriali e dei relativi fornitori di servizi. In qualità di rappresentante degli interessi dell'industria, la Federazione raccoglie le istanze e i punti di vista dei suoi membri e fornisce raccomandazioni. Svolge attività di sostegno alle imprese per contrastare la forte concorrenza derivante dalla globalizzazione. Sul suo sito *web*, nella sezione dedicata al contrasto della corruzione, è rinvenibile la brochure dal titolo "Prevenire la corruzione".



Fonti

Codice penale tedesco
Costituzione tedesca
Freedom of Information Act
Network delle Pubbliche Amministrazioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: <http://www.unpan.org>
Sito Business Anti-Corruption: <http://www.business-anti-corruption.com>
Sito Camera di Commercio: <http://www.icc-deutschland.de>
Sito Global Integrity: <http://www.globalintegrity.org>
Sito Legislation Online: <http://legislationline.org>
Sito London Global University: <http://www.ucl.ac.uk>
Sito Ministero dell'Interno: http://www.bmi.bund.de/EN/Ministerium/StrukturAbteilungen/strukturabteilungen_node.html
Sito partner Europei Contro la Corruzione: http://www.epac.at/download/epac/EPAC_GERMANY.pdf
Sito Strumenti e risorse per la conoscenza dell'Anticorruzione. Sviluppato dall'ufficio droghe e criminalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: <http://www.track.unodc.org>
Sito Transparency International: <http://www.transparency.org>

DANIMARCA

5.1 IL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO

Il tema dell'etica pubblica e degli strumenti volti a fronteggiare i fenomeni di corruzione nel campo della pubblica amministrazione necessita di un preventivo inquadramento della situazione economica e sociale del Paese, in virtù della convergenza di una pluralità di fattori politici, economici e socio-culturali.

La Danimarca può essere annoverata tra i paesi maggiormente industrializzati, con un tasso di crescita economico pari al 3% dalla seconda metà degli anni Novanta, con un tasso di disoccupazione inferiore al 5%, un *deficit* statale in *surplus* e una bilancia dei pagamenti in avanzo di 2,6 punti percentuali.

Lo *standard* di vita della popolazione è considerato tra i più alti al mondo: lo Stato danese, oltre a devolvere l'1% del prodotto interno lordo alla cooperazione per lo sviluppo, dal 2002 contribuisce per lo 0,33% del PIL alla lotta al degrado dell'ambiente e degli ecosistemi, alla tutela e alla protezione dei rifugiati ed all'elaborazione di proposte e programmi di sviluppo dei paesi dell'Europa centrale ed orientale.

Nel campo della lotta alla corruzione, nonostante la problematica dell'etica pubblica e dell'integrità della pubblica amministrazione non sia all'ordine del giorno dell'agenda politica del Governo (vedere rapporto 2012 NIS *Danemark Transparency International*), la Danimarca ha aderito alla Convenzione OCSE, *Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, che risale al 21 novembre 1997 e

rappresenta il primo accordo internazionale in materia di lotta alla corruzione.

Poco dopo ha preso parte ai negoziati per la conclusione della Convenzione del Consiglio d'Europa *Criminal Law Convention on Corruption*, del 21 gennaio 1999, e nello stesso anno è entrato a far parte dell'istituendo GRECO (*Group d'Etats contre la corruption*), allo scopo di assicurare l'attuazione delle convenzioni dell'OCSE e del Consiglio d'Europa.

La Danimarca ha infine aderito alla Convenzione di Merida delle Nazioni Unite, che rappresenta l'accordo internazionale più rilevante in materia di lotta e contrasto alla corruzione.

5.2 LA DANIMARCA E TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Nella classifica dell'indice di percezione della corruzione, elaborata dall'organizzazione non governativa *Transparency International*, la Danimarca risulta collocata al 1° posto del *ranking* su scala mondiale. Ogni anno *Transparency* elabora studi e report sullo stato d'integrità dei sistemi istituzionali di ogni paese sulla base di uno strumento di analisi NIS (*National Integrity System*), che stima gli strumenti giuridici e la condotta delle istituzioni in termini di capacità nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni corruttivi, al fine del mantenimento dell'integrità dell'intero tessuto istituzionale.

Il metodo d'indagine prende in considerazione una molteplicità di fattori e di contesti politici, economici e socio-culturali al fine di valutare gli ambiti nei quali operano le istituzioni. Inoltre mira a fornire un quadro globale dell'integrità dell'intero sistema nazionale, con l'intento di mettere in evidenza i fattori di maggior forza e debolezza, sulla base della convinzione che la vulnerabilità di un'istituzione possa comportare effetti anche negli altri settori, pregiudicando infine l'integrità dell'intero sistema nazionale.

Il giudizio finale per la Danimarca è molto positivo, attestando un sistema istituzionale "sano" e votato all'integrità, le cui ragioni di fondo sono individuate principalmente in una forte e radicata cultura ammini-

strativa votata all'efficienza e all'efficacia delle politiche pubbliche. Sulla base delle indagini effettuate sull'opinione pubblica, infatti, è stato registrato un alto grado di consenso e di fiducia nei confronti della classe politica, degli organi giudiziari, dell'autorità di pubblica sicurezza e del sistema dei controlli istituzionali incentrato sulle due figure dell'*Ombudsman* (Difensore civico) e della *Rigrevisionen* (organo con funzioni di revisione contabile, ma che non presenta le caratteristiche di un'autorità amministrativa indipendente né, tantomeno, di un organo giurisdizionale).

Non è stato registrato alcun caso giurisprudenziale che sia stato valutato alla stregua di un "cattivo andamento amministrativo" o in cui non si siano rispettati i parametri di "efficacia" ed "efficienza" della pubblica amministrazione. I pochi casi di rilievo rientrano nell'ambito delle fattispecie delittuose contemplate dal Codice penale e sono stati oggetto di sanzione alla stregua degli strumenti penalistici previsti dall'ordinamento.

Nonostante il quadro positivo appena illustrato, viene però rilevato un basso livello di regole giuridiche formali e un numero esiguo di strumenti "rimediali" in grado di proteggere il sistema da eventuali inversioni di tendenza o crisi di credibilità.

Il rapporto NIS, infatti, ha evidenziato una serie di punti deboli che rendono il sistema estremamente vulnerabile e, sulla base delle distorsioni rilevate, ha avanzato alcune raccomandazioni per il miglioramento degli strumenti di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Sulla base delle indicazioni forniteci dal suddetto rapporto, nel prosieguo della trattazione – non occupandoci dell'esame dei fenomeni di "corruzione politica" di parlamentari e dei più alti funzionari del Governo, né del problema della "indipendenza della stampa e dei mezzi di comunicazione in generale" – volgeremo lo sguardo su tre aspetti fondamentali per la riflessione comparatistica:

- l'organizzazione amministrativa e la repressione penalistica come strumenti di contrasto della corruzione;
- il procedimento amministrativo e l'istituto dell'accesso ai documenti;
- lo *status* del funzionario pubblico.

La trattazione si concluderà con una parte dedicata ai soggetti coinvolti nella lotta alla corruzione e ai modelli di *governance* del fenomeno.

5.3 LA COSTITUZIONE, IL CODICE PENALE E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO

Nel sistema delle fonti del diritto danese, la materia della “organizzazione” e della “azione” della pubblica amministrazione non sono presenti nel testo costituzionale.

Il regime politico, che si desume da una lettura sistematica del testo costituzionale, è caratterizzato da una forma di stato pluralistica e sociale, alla quale si affianca una forma di governo parlamentare in cui il Re, per il tramite del *Council of State* e del *Council of Ministers*, e il Parlamento contribuiscono alla determinazione dell'indirizzo politico. Nella parte della “organizzazione dello stato e forma di governo” è da notare una vasta predominanza delle norme costituzionali nella materia della “organizzazione e del funzionamento dell'istituzione parlamentare” e dell'esercizio della “funzione legislativa”, mentre poco spazio è dedicato all'Esecutivo. Il Governo è composto da una pluralità di organi e per questo ha natura “complessa” che assomma in sé una pluralità di funzioni di natura politica e amministrativa.

Nonostante la mancanza di una normativa di rango costituzionale in materia di “organizzazione ed attività della pubblica amministrazione”, nel titolo VIII (*Individual Rights*) dedicato alla tutela dei diritti fondamentali, vengono annoverate libertà collettive quali il diritto di riunione e associazione e, soprattutto, i diritti sociali come il diritto al lavoro, all'istruzione e all'assistenza sanitaria che, ampliando il panorama degli interessi pubblici e postulando un intervento promozionale dei pubblici poteri, necessitano di apparati istituzionali e plessi amministrativi organizzati e complessi.

Grazie all'alto livello delle prestazioni erogate dallo Stato nel campo dei diritti economici e sociali, la Danimarca può, infatti, essere annoverata tra quel gruppo di Stati del Nord Europa che è comunemente identificato con la formula di “modello sociale scandinavo”.

Il dato economico e sociale appena rilevato ha delle dirette ricadute sul piano dell'organizzazione amministrativa e sulla più circoscritta problematica della corruzione, e non può essere certo escluso da un'analisi della forma di governo sotto un profilo dinamico funzionale che, oltre agli elementi giuridico-formali, prenda in considerazione la struttura sociale e la costituzione materiale dell'ordinamento in esame. Come già indicato nel primo paragrafo, l'alto livello delle prestazioni statali, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa e l'alto tenore di vita che ne deriva, sono tutti elementi che impediscono un'effettiva focalizzazione e sensibilizzazione della pubblica opinione sul problema dell'etica pubblica e della corruzione nella pubblica amministrazione.

È sulla base di queste stesse considerazioni che può essere spiegata sia la mancanza di una "Autorità indipendente" (o di "Organi giurisdizionali" che esercitino funzioni di controllo contabile e amministrativo sull'operato della pubblica amministrazione⁴), sia il poco spazio dedicato dal Codice penale danese ai c.d. "reati contro la pubblica amministrazione".

Nonostante negli ultimi anni le organizzazioni internazionali e le associazioni private internazionali abbiano indicato agli Stati nuove metodologie e strumenti di contrasto al fenomeno della corruzione (una *governance* incentrata sulla costituzione di "autorità amministrative indipendenti", sulla predisposizione di "codici etici" e su "regimi e strumenti sanzionatori" interni agli apparati e alle organizzazioni amministrative), gli ordinamenti giuridici statuali hanno tradizionalmente fronteggiato – e continuano ancora oggi a fronteggiare – il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione attraverso la repressione penale: reati commessi da pubblici ufficiali, ai quali si aggiungono reati ascrivibili ai privati ma incidenti sull'integrità della pubblica amministrazione.

Nell'ordinamento penalistico danese, sulla base della struttura tipica contrattuale e sinallagmatica della fattispecie corruttiva, che si fonda sul passaggio attuale o futuro di utilità indebite da un privato a un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio per il compimento,

⁴ Non si può far rientrare il già citato *Rigrevisionen* in queste due categorie di soggetti a causa della componente politica che determina totalmente la natura dei membri componenti il collegio.

avvenuto o futuro, di una certa attività funzionale da parte di quest'ultimo, l'articolo 122 del Codice penale punisce con una pena detentiva non superiore a 3 anni, “qualsiasi individuo che abbia promesso, offerto o consegnato a un altro individuo, dipendente di un'organizzazione pubblica, straniera o internazionale, un bene al fine di indurlo a compiere od omettere lo svolgimento della propria funzione”.

L'articolo in commento rappresenta una fattispecie tipica di “corruzione passiva”, in cui il soggetto attivo è il privato che, per il tramite della propria offerta, induce il soggetto passivo/funziionario pubblico o incaricato di pubblico servizio a contrastare i propri doveri per ricavarne un utile a danno dello Stato. È dunque elemento essenziale, nonché sostanziale alla fattispecie contrattuale sottesa al reato in questione, il fatto che il pubblico funzionario violi le norme regolatorie del rapporto di servizio.

Speculare all'articolo 122, l'articolo 144 del Codice penale punisce con una pena detentiva non eccedente i 6 anni, ogni individuo che, nell'esercizio di una funzione pubblica per conto di un'organizzazione pubblica danese, straniera o internazionale, riceva, domandi o accetti, la promessa o la consegna di un bene o di ogni altra utilità.

Nella fattispecie dell'articolo 144, la parte attiva e passiva del rapporto risultano invertite rispetto all'articolo 122 e la pena inflitta al soggetto attivo risulta essere di entità maggiore rispetto a quella irrogata nell'articolo 122.

La maggiore severità in termini di pena riservata dall'ordinamento al pubblico funzionario/incaricato di pubblico servizio, si spiega facilmente in ragione del particolare *status* del funzionario pubblico nell'ordinamento danese, tema che sarà ripreso nel paragrafo 5.5.

5.4 PROCEDURA AMMINISTRATIVA E ACCESSO AI DOCUMENTI

Nell'ambito dell'organizzazione della pubblica amministrazione danese, è stata istituita la “Agenzia per l'Innovazione della pubblica amministrazione” con funzioni strumentali e di supporto per una “buona ed efficiente amministrazione”.

L'Agenzia specializzata è istituita in seno al Ministero delle Finanze, con funzioni in materia di gestione e miglioramento dell'impiego delle risorse umane, negoziazione e applicazione della contrattazione collettiva, trattamento pensionistico e previdenziale. L'Agenzia, inoltre, produce studi e fornisce rilevazioni ed elaborazioni di dati statistici per il supporto delle amministrazioni locali.

Nel settore del *leadership and management*, l'Agenzia è impegnata in attività di reclutamento di personale e *manager* esperti e nello sviluppo di programmi formativi per dirigenti e giovani talenti manageriali.

L'Agenzia fa parte di vari comitati e organi dell'Unione Europea con funzioni consultive e di codeterminazione delle decisioni ed è, inoltre, membro dell'EUPAN – *European Public Administration Network*.

Sotto il profilo dell'amministrazione attiva, l'azione degli enti pubblici è regolata dal *The Danish Public Administration Act*, legge 571/1985 e dal *The Danish access to Public Administrative Documents Act*, legge 572/1985.

I due atti, oltre ad individuare alcune fattispecie d'incompatibilità del funzionario pubblico nel caso di conflitto d'interessi, tali da pregiudicare il buon andamento della funzione e dell'ufficio ricoperto, disciplinano gli istituti della partecipazione dei privati al procedimento amministrativo e dell'accesso ai documenti amministrativi.

L'articolo 8 della legge 571/1985 riconosce la facoltà di intervenire ad ogni soggetto "interessato", in ogni momento della fase istruttoria e decisoria del procedimento. Per "interessato" si intende qualunque soggetto portatore di un interesse coinvolto nel procedimento, che possa subire un pregiudizio dal provvedimento amministrativo.

Questa "apertura" dei plessi amministrativi – nei confronti dei soli soggetti titolari di situazioni giuridiche soggettive dal carattere della "attualità" e "concretezza" in relazione al caso oggetto di valutazione da parte della pubblica amministrazione precedente – la si ritrova anche nelle disposizioni seguenti in materia di "accesso ai documenti amministrativi".

L'articolo 9 della legge 571/1985 prevede che possano chiedere l'accesso agli atti solo i "soggetti interessati", senza tuttavia specificare cosa debba intendersi per "soggetti interessati".

La normativa in materia d'accesso appare, comunque, fortemente restrittiva della libertà d'accesso dei cittadini agli atti prodotti dalla pubblica amministrazione.

Dopo una prima ricognizione delle tipologie di atti assoggettabili al diritto d'accesso, gli articoli 12, 13, 14 e 15 dispongono una serie di fattispecie limitative del diritto d'accesso in ragione:

- della natura “interna” del documento;
- dell'alto contenuto politico dei documenti adottati dagli organi costituzionali rientranti nel circuito dell'*Esecutivo* (*Council of State, Council of Ministers*);
- della materia contenuta nel documento (proposte di raccomandazioni e di decisione agli organi dell'Unione Europea, sicurezza dello Stato, politica estera, politica internazionale, interessi economici internazionali, interessi finanziari, fiscali e commerciali pubblici).

La legge 572/1985 contiene, inoltre, una normativa ulteriormente limitativa dell'accesso ai documenti amministrativi, in caso di contrasto con interessi dei privati attinenti ai profili della tutela della *privacy* e della riservatezza.

Questa molteplicità di “clausole speciali” derogatorie del diritto d'accesso è stata oggetto di valutazione negativa nel rapporto 2012 NIS sulla Danimarca. L'elevato numero di atti che, se pur adottati da alti funzionari dello Stato e dirigenti apicali, non presentano caratteristiche tali da giustificare il non assoggettamento ai principi di “pubblicità” e “trasparenza”, è stato, infatti, ritenuto un forte elemento di debolezza istituzionale.

5.5 LO STATUS DEL FUNZIONARIO PUBBLICO E IL CODICE ETICO DEL 2008

Il tema in esame è stato in parte già affrontato nell'ambito del paragrafo 5.3 trattando delle strategie repressive di stampo penalistico adottate nell'ordinamento danese per il contrasto al fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione. Riprendendo le osservazioni del paragrafo richiamato, la pena maggiormente vessatoria riservata ai

funzionari pubblici sembra doversi giustificare in ragione dei particolari doveri che rivestono lo *status* di tutti coloro i quali prestano il proprio servizio alle dipendenze dello Stato, anche se nessuna norma di rango costituzionale è rinvenibile in materia di “diritti, doveri e prerogative” del funzionario pubblico. Tale lacuna è riscontrabile anche nell’ambito della legislazione.

Questa mancanza di norme giuridiche formali è stata in parte compensata con l’adozione nel marzo 2008 di un “Codice di condotta del settore pubblico”, elaborato dal *The State Employer’s Authority*, organo della “Agenzia per l’Innovazione della pubblica amministrazione”, che contiene una serie di principi organizzativi e comportamentali che devono ispirare l’azione delle pubbliche amministrazioni e dei pubblici funzionari.

La prima parte del Codice indica i principi di “imparzialità”, “buon andamento”, “efficacia”, “efficienza” e “integrità”, come ispiratori di tutti i plessi amministrativi di cui i pubblici dipendenti devono avere adeguata conoscenza al fine di ispirarvi la propria azione. Il Codice indica anche il principio “gerarchico” e di “direzione” come criteri organizzativi degli apparati pubblici, e alla cui stregua devono intrattenersi i rapporti interorganici.

Al fine di riequilibrio della subordinazione del pubblico dipendente agli ordini e alle direttive delle autorità a esso sovraordinate, il Codice riconosce ai dipendenti la “libertà d’espressione” salvo l’elencazione di una serie di fattispecie per le quali è richiesta “segretezza” e “confidenzialità” nell’esercizio delle funzioni e nello svolgimento dei compiti assegnati. Il Codice, infine, ribadisce nei confronti del pubblico funzionario il divieto di accettare beni o utilità in cambio del compimento o dell’omissione di un atto d’ufficio, nonché l’astensione dal compimento di atti o dalla partecipazione a decisioni che coinvolgano un suo diretto interesse o di suoi familiari.

Conclusivamente, da un’interpretazione generale del Codice, emerge una cultura amministrativa che, se pur attenta all’imparzialità e consapevole degli alti livelli raggiunti in termini di efficacia e di efficienza, rimane ancora fortemente caratterizzata da una componente di “riservatezza”, elemento che lo stesso rapporto NIS ha evidenziato essere un fattore di debolezza istituzionale nella prevenzione della corruzione.

5.6 I SOGGETTI IMPEGNATI NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

Affrontare la tematica dei soggetti dedicati alla lotta alla corruzione in Danimarca è cosa semplice e complessa allo stesso tempo. Semplice perché, di fatto, come già delineato, non esistono soggetti veramente dedicati all'uopo; complessa perché esistono comunque dei soggetti che, seppur *a latere* e con riferimento indiretto al fenomeno corruttivo in ambito pubblico, sono impegnati su questo fronte o perché investiti legislativamente in tal senso, o perché intraprendono iniziative su base volontaria.

I soggetti che, a vario titolo, intervengono nella lotta alla corruzione in ambito pubblico sono:

1. il *Rigrevisionen*, un ente pubblico nazionale il cui compito primario è quello di controllare i conti dello Stato e di esaminare se i fondi statali siano gestiti in conformità con le decisioni del Parlamento. Il *Rigrevisionen* è un'organizzazione alle dirette dipendenze del Parlamento, che riporta i suoi risultati al *Public Accounts Committee*, anch'essa di nomina parlamentare. L'organo è diretto da un Revisore generale che assiste il *Public Accounts Committee* nella revisione dei conti pubblici ed effettua tutti gli studi e le verifiche del caso richieste dal citato comitato; il *Rigrevisionen* pubblica i risultati dei propri studi con cadenza più o meno mensile. È una sorta di revisore dei conti pubblici politicamente controllato che rientra nel campo delle cosiddette *Audit Institution*, ma che non presenta il carattere dell'indipendenza. L'efficienza del sistema amministrativo danese fa sì che tale organo non abbia mai sottolineato episodi di mala amministrazione o ipotizzato sullo sfondo episodi di natura corruttiva. Tuttavia, quand'anche ci si dovesse trovare nel caso, sembra difficile che tale organo possa esprimere denunce anche solo a titolo cautelativo vista la mancanza assoluta d'indipendenza dai vertici politici del Paese.
2. L'Agenzia per l'Innovazione della pubblica amministrazione (*Danish Agency for Governmental Administration*) è un ente con funzioni strumentali e di supporto per una "buona ed efficiente amministrazione". Nel marzo 2008 l'Agenzia ha prodotto un "Codice di condotta del settore pubblico" che contiene una serie di principi organizzativi e com-

portamentali, che devono ispirare l'azione delle pubbliche amministrazioni e dei pubblici funzionari.

5.7 I SOGGETTI A DIFESA DELL'INTEGRITÀ DEL SISTEMA

Si è detto che il modello amministrativo danese si presenta molto snello in termini di norme, soggetti e strumenti di lotta alla corruzione. Questo determina, come già segnalato, la possibilità che forze o soggetti esterni possano in qualche modo contaminare un sistema che di per sé sembra funzionare perfettamente. È proprio per questo motivo che i soggetti e gli strumenti di lotta alla corruzione più sviluppati sono quelli relativi al commercio e alle relazioni internazionali. Si tratta a ben vedere di modalità di contrasto al fenomeno corruttivo che vogliono agire in due direzioni: da un lato, garantendo che investitori esteri nel territorio danese non diano luogo a episodi di corruzione o attentino in qualche modo alla legalità del Paese; dall'altro lato, dotando le imprese danesi desiderose di investire all'estero di strumenti utili per evitare di cadere in situazioni, episodiche o strutturali, di fenomeni corruttivi.

I soggetti che dedicano i loro sforzi nel senso appena descritto sono:

1. DANIDA (*Danish International Development Agency*) è l'agenzia danese, costituita all'interno del "Ministero degli affari esteri", per la cooperazione internazionale. L'agenzia persegue quattro linee strategiche fondamentali relative a: diritti dell'uomo e democrazia, crescita eco-sostenibile, sviluppo sociale, sicurezza e protezione sociale. Con riguardo alla prima linea strategica, tale agenzia ha messo a punto alcuni strumenti di contrasto ai fenomeni corruttivi.
2. EKF (*Eksportkreditfonden*) è l'agenzia di credito all'esportazione danese. Tra i suoi compiti operativi rileva quello di aiutare le aziende danesi nei processi di internazionalizzazione e di migliorare l'allocatione di prodotti e servizi sui mercati internazionali e nei confronti dei consumatori stranieri. Nel perseguire tale obiettivo, l'agenzia tutela le aziende esportatrici danesi contro i potenziali rischi finanziari derivanti dalle operazioni di esportazione e sviluppo

politiche di negoziazione con altri paesi. Grazie all'EKF le aziende dispongono di prospettive di gran lunga migliori per assicurare finanziamenti per le loro transazioni commerciali a condizioni competitive e per vendere i loro prodotti e servizi a credito, cosa che spesso rappresenta un fattore critico di successo nel commercio internazionale. L'EKF è l'unica organizzazione nel mercato danese a offrire l'assicurazione contro i rischi che non sono coperti dal settore privato. Fondata nel 1922 è la terza agenzia di credito all'esportazione più grande del mondo.

3. Il Consiglio per il Commercio Danese (*Eksportrådet*), sempre costituito all'interno del Ministero per gli Affari Esteri, è l'organo per eccellenza che si occupa di *import-export*, internazionalizzazione dell'impresa danese e sviluppo.
4. Il Fondo per i Paesi in via di Sviluppo ha come mandato legale quello di fornire validi strumenti di supporto all'attività economica nei paesi in via di sviluppo attraverso la promozione di investimenti in collaborazione con il commercio e l'industria danese. Il Fondo investe su base commerciale sottoscrivendo capitale azionario o fornendo prestiti e garanzie a società di progetto, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo nei paesi ospitanti. Attualmente co-investe con 750 aziende danesi in 85 paesi in via di sviluppo. Tutto ciò ha contribuito a creare circa 350.000 posti di lavoro nei paesi di accoglienza. Uno dei prerequisiti per ottenere finanziamenti a qualsiasi titolo è non essere mai stati coinvolti in episodi di corruzione.

5.8 LE INIZIATIVE

I soggetti citati al paragrafo precedente hanno avviato una serie d'iniziative e adottato strumenti contro la corruzione. Nel ribadire che si tratta di ambito privato, ricordiamo che tali strumenti sono comunque in grado di circoscrivere il fenomeno anche in ambito pubblico. Vediamo quali sono queste iniziative.

1. DANIDA ha adottato una politica di tolleranza zero avverso la corruzione, il che significa la totale non accettazione della corruzione al pro-

prio interno o da *partner* esterni. In particolare è prevista l'introduzione di clausole anticorruzione in tutti gli accordi governativi che costituiscono il fondamento degli aiuti allo sviluppo bilaterale, in tutti i contratti con le aziende coinvolte nella preparazione e attuazione degli aiuti ai progetti di sviluppo e di credito misti e, infine, negli accordi conclusi con le ONG danesi. Nello specifico DANIDA ha un Codice di condotta contro la corruzione sviluppato in dieci punti, che dovrebbe fornire una guida non solo ai dipendenti responsabili per l'assistenza allo sviluppo danese, dove è già pratica comune, ma anche alle controparti. Lo scopo del Codice di condotta è quello di garantire e sostenere il comportamento e l'etica nel lavoro grazie ad elevati *standard* di integrità personale e organizzativa, sia internamente che con i *partner*.

2. Sempre DANIDA ha istituito una *hotline*, un sistema di posta elettronica attraverso il quale è possibile, compilando un apposito *report* anche in forma anonima, segnalare – in possesso di prove o a seguito di un semplice sospetto – l'uso improprio dei fondi DANIDA o qualunque altra forma di corruzione.
3. Vi è infine la clausola di Inclusione-Esclusione in base alla quale tutti i contratti sottoscritti con e tramite DANIDA presentino una clausola anticorruzione e cessino al verificarsi dell'evento corruttivo comportando anche l'esclusione da ogni contratto futuro.
4. Il Consiglio per il Commercio Danese ha un'articolata strategia anticorruzione che presta particolare attenzione all'assistenza alle imprese danesi. Il Consiglio offre alle aziende nazionali che operano sui mercati esteri una vasta gamma di servizi di consulenza e strumenti di lotta alla corruzione. Tali strumenti consistono nel supportare le aziende, tramite personale qualificato e con esperienza, nel contrastare la corruzione a tutti i livelli, dalle operazioni aziendali quotidiane alle grandi questioni per le quali sia necessario rivolgersi alle autorità locali (come ad esempio le autorizzazioni a operare o ad aprire sedi o filiali). Il servizio anticorruzione offerto dal Consiglio si propone di agevolare le operazioni di *business* per le imprese danesi sui mercati esteri e aiutare a mantenere la buona reputazione che le aziende danesi hanno all'estero.

5. L'Agenzia danese per il Credito all'Esportazione, invece, prevede uno strumento molto semplice per le aziende che richiedono finanziamenti: una dichiarazione firmata con la quale il richiedente attesta di non essere coinvolto in episodi di corruzione.
6. Anche il Fondo per i Paesi in via di Sviluppo prevede, per le aziende che ottengono fondi, le normali clausole anticorruzione nei suoi *standard* di prestito. In particolare è previsto che: “i *partner* si devono adoperare per assicurare che la società non paghi o autorizzi qualsiasi pagamento relativo al progetto, né commettano atti che violino le leggi in vigore e le convenzioni internazionali in materia di corruzione o stipolino accordi in base ai quali possano ingenerarsi episodi di corruzione”.

Fonti

Danish Constitution

The Danish Public Administration Act, Act No. 571/1985

The Danish Access to Public Administrative Documents Act, Act No. 572/1985

Sito del Ministero degli Affari Esteri: <http://um.dk/en>

Sito Agenzia Internazionale per lo Sviluppo (DANIDA): <http://um.dk/da/danida/>

Agenzia per il Credito alle Esportazioni: <http://www.ekf.dk/da/Sider/default.aspx>

Sito del Consiglio del Commercio: <http://um.dk/en/tradecouncil/>

Sito Fondo d'Investimento per i Paesi in Via di Sviluppo: <http://www.ifu.dk/dk/>

Sito Confederazione Industrie danesi: <http://di.dk/English/Pages/English.aspx>



BELGIO

6.1 L'ASSETTO POLITICO-ISTITUZIONALE

Il Belgio rientra tra gli Stati con minore estensione territoriale dell'Unione Europea. Ha comunque un prodotto interno lordo che, in rapporto al peso demografico, è annoverato tra i primi dieci al mondo. Nonostante questa ricchezza di base e un sistema economico-produttivo ormai stabilizzatosi su alti livelli di produttività, l'attuale crisi economica internazionale, che ha investito in particolare i paesi dell'area euro, sta avendo forti ripercussioni sull'economia belga, con ricadute anche sul suo *status* internazionale. Il Belgio, infatti – oltre a rappresentare la sede delle istituzioni comunitarie e a essersi ritagliato un ruolo di Paese simbolo della ricostruzione del continente europeo dopo il secondo conflitto mondiale – si è guadagnato, nella storia più recente delle relazioni internazionali, la fama di Paese impegnato nei processi internazionali di cooperazione allo sviluppo. La crisi economica, però, ha ridimensionato l'impegno economico-finanziario del Belgio in questo settore con una conseguente perdita di peso e credibilità sul piano politico-internazionale.

La “legge fondamentale” dell'ordinamento giuridico è ancora rappresentata dalla Costituzione del 1830, sopravvissuta grazie a un processo costante di modifiche e integrazioni. Sotto il profilo storico-costituzionale, le riforme costituzionali sono state il frutto di un processo di alternanza al potere delle due comunità politico-linguistiche predominanti. Ciononostante, solo di recente nel 1993, il Belgio ha formalizzato la sua pecu-

liare organizzazione del potere su base territoriale definendosi uno “Stato federale”.

La particolare struttura sociale e il tipo di Stato a forma decentrata hanno riflessi diretti sull’assetto del Parlamento e della forma di governo, oltre che, ovviamente, sulla distribuzione delle competenze legislative e amministrative.

6.2 LE STRATEGIE PENALISTICHE DI CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

La legislazione penalistica belga è contenuta principalmente nel Codice penale del 1867. Tale atto normativo è stato oggetto di continue integrazioni e modificazioni in vasti ambiti materiali tra i quali rientra anche quello della corruzione e, più in generale, quello dei reati contro la pubblica amministrazione.

Tra gli interventi più rilevanti in materia, nel 1999 il Parlamento ha approvato la legge 39/1999 (*Loi relative à la répression de la corruption*) che ha innovato l’ordinamento arricchendolo di numerose fattispecie di reato e inasprendo le sanzioni già previste.

Prima dell’approvazione della legge del 1999, il Codice penale, nel vecchio testo dell’articolo 237, prevedeva solo il reato di “corruzione attiva”, stabilendo una pena di detenzione da un minimo di 5 a un massimo di 10 anni per coloro i quali avessero promesso o proposto un beneficio in cambio di un operato improprio da parte di un pubblico agente.

Con l’entrata in vigore della legge 39/1999, è stato apportato un ampio processo di modifica che ha riscritto in pieno numerosi articoli del Codice, che vengono indicati nella versione ora vigente.

L’articolo 240 prevede la reclusione da 5 a 10 anni e un’ammenda di 100.000 franchi per tutte le persone che esercitano una funzione pubblica e che abbiano sottratto illegittimamente dei denari pubblici o privati, o dei beni che fossero in loro possesso in ragione della funzione pubblica ricoperta.

L’articolo 242 prevede una sanzione da un minimo di 1 a un massimo di 6 mesi e un’ammenda da 10 a 10.000 franchi in caso di sottrazione di atti d’ufficio da parte di un individuo che ne sia depositario.

L'articolo 243 prevede che tutte le persone che esercitano una funzione pubblica e che si rendono colpevoli di concussione – ordinando di ricevere, o esigendo, o ricevendo ciò che essi sanno non sia dovuto o che ecceda il dovuto per tasse, diritti, contributi, rendite o interessi, per salari o trattenute – siano puniti con la detenzione da 6 mesi a 5 anni e con un'ammenda da 100 a 50.000 franchi. Inoltre prevede l'interdizione del diritto di ricoprire impieghi o uffici pubblici, o svolgere funzioni pubbliche, conformemente all'articolo 33. Qualora la concussione sia commessa con l'utilizzo o la minaccia d'utilizzo della violenza, la pena prevista è di una reclusione da 5 a 10 anni e un'ammenda da 500 a 100.000 franchi.

L'articolo 245 stabilisce che chiunque eserciti una funzione pubblica e che, sia direttamente sia per l'interposizione di terze persone, abbia ricevuto dei vantaggi da atti o procedure su cui aveva, in tutto o in parte, un potere di sorveglianza, o che avendo la funzione di ordinare il pagamento o la liquidazione di un affare, vi abbia ricavato un interesse, sia punito con la detenzione per un periodo da 1 a 5 anni e un'ammenda da 100 a 50.000 franchi. È prevista, inoltre, la possibilità di condanna all'interdizione del diritto di ricoprire impieghi o uffici pubblici o svolgere funzioni pubbliche, conformemente all'articolo 33.

L'articolo 246 istituisce il reato di “corruzione passiva”. Tale reato è commesso da chi, esercitando una pubblica funzione, solleciti o accetti, direttamente o per interposizione di altre persone, un'offerta, una promessa o un vantaggio di qualsiasi natura, per sé medesimo o in favore di un terzo, in cambio dell'adozione di uno dei comportamenti stabiliti all'articolo 247. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce, inoltre, che commette “corruzione attiva” chi offre, direttamente o per interposizione di terzi, ad una persona che esercita una funzione pubblica un'offerta, una promessa o un vantaggio di qualsiasi natura, per la persona medesima o in favore di un terzo, affinché egli adotti uno dei comportamenti stabiliti all'articolo 247.

Infine, l'articolo 247 stabilisce che quando la corruzione ha per oggetto l'acquiescenza della persona che esercita la pubblica funzione su un atto che rientra nelle sue competenze, la pena sia la detenzione da 6 mesi a 1 anno.

Per la fattispecie comportamentale appena descritta, qualora ricada nelle più ampie fattispecie di cui all'articolo 246 e l'offerta sia accettata, è prevista la pena da un minimo di 6 mesi a 2 anni di detenzione.

6.3 ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI

La Costituzione belga non contiene nessun riferimento alla materia dell'organizzazione e dell'attività amministrativa. Numerose leggi però prevedono che l'organizzazione amministrativa debba ispirarsi ai principi d'imparzialità e buon andamento. Tali principi ricevono diretta attuazione per il tramite dell'istituto del "concorso pubblico" come modalità generale d'accesso al pubblico impiego e per il tramite di un "sistema di controlli" generalizzato. Essendo il tema del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione oggetto del prossimo paragrafo, concentreremo ora l'attenzione sul tema dei controlli.

Nonostante gli studi effettuati da parte di organizzazioni internazionali e dall'Unione Europea evidenzino, come elemento determinante del livello di corruzione nella pubblica amministrazione belga, la scarsa presenza di sistemi di controlli "interni", nell'ordinamento sono presenti istituti classici di controllo sull'operato della pubblica amministrazione. Nel 1995 è stato istituito un *Office of the federal Ombudsman*. Tale organismo riceve, tra l'altro, le denunce e le segnalazioni effettuate dai cittadini sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Maggiore rilevanza assume invece la Corte dei Conti, che svolge funzioni di revisione contabile nei confronti di tutti gli enti che costituiscono la pubblica amministrazione belga. L'attività di sindacato e la funzione ausiliaria nei confronti di Governo e Parlamento, sono elementi che la inquadrano nell'ambito della categoria degli organi giurisdizionali che svolgono anche funzioni ausiliarie nei confronti degli organi costituzionali. La Corte dei Conti, infatti, pone in essere un monitoraggio sull'attività dei plessi amministrativi nella gestione del denaro e dei beni pubblici, e la Camera dei rappresentanti svolge la propria funzione d'indirizzo e controllo politico nei confronti del Governo, anche per il tramite delle relazioni trasmesse da parte della Corte dei Conti. Infatti, sulla base della

legislazione vigente, il Governo non può effettuare alcuna spesa che non sia stata preventivamente autorizzata dal Parlamento, e nell'adottare atti dalla natura economico-finanziaria, esso deve rinvenire il proprio fondamento di legittimità formale e sostanziale proprio nella preventiva autorizzazione parlamentare.

Nell'ambito di questo circuito Parlamento-Governo, interviene la Corte dei Conti attraverso lo svolgimento di un'ampia attività di sindacato.

La Corte verifica la sufficienza dei crediti per gli impegni di spesa; essa valuta, inoltre, che i singoli impegni di spesa siano imputati al capitolo di bilancio appropriato, l'effettiva esistenza delle situazioni debitorie, nonché il rispetto delle disposizioni di legge.

Qualora la Corte rifiuti la registrazione di un impegno di spesa stabilito dal Governo, quest'ultimo può comunque disporlo, comportando l'apposizione di una riserva da parte della Corte e l'immediata trasmissione alla Camera dei rappresentanti.

Il controllo preventivo effettuato dalla Corte non è richiesto per le spese correnti, come stipendi, pensioni, ecc., che costituiscono l'80% della spesa statale. Nonostante la Corte dei Conti non sia una vera e propria *Authority* con funzioni di *governance* nel settore della lotta e della prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, grazie all'attività di quest'organo, sono stati scoperti numerosi casi di attività di malversazione a danno dello Stato.

6.4 L'ORGANIZZAZIONE DEL PERSONALE ALLE DIPENDENZE DELLA PA E IL CODICE ETICO

Come già in parte anticipato, il reclutamento del personale della pubblica amministrazione avviene per il tramite di procedure concorsuali pubbliche. Tale regola generale non ha un ancoraggio giuridico di rango costituzionale, ma è il frutto di numerose disposizioni legislative in materia di organizzazione amministrativa. Il reclutamento del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione è regolato dagli articoli 15 a 44 del *Royal decree* del 1932 (*Camu statute*), ancora vigente e oggetto di



numerose modifiche e integrazioni. Tale atto rappresenta ancora oggi la fonte normativa più rilevante nel settore del pubblico impiego. In esso sono stabilite numerose norme in materia di reclutamento, valutazione e promozione del personale, sulla base di principi di pari opportunità d'accesso per le comunità linguistiche fiamminga, tedesca e francofona e sono, inoltre, stabiliti i principi che devono regolare la condotta dei dipendenti pubblici.

Il *Camu Statute* contiene numerose disposizioni in materia d'incompatibilità dei pubblici dipendenti. L'articolo 9 stabilisce che i funzionari pubblici non possono incorrere in situazioni di "conflitto d'interesse" e, cioè, in situazioni nelle quali un interesse personale è suscettibile d'influire sull'esercizio imparziale e obiettivo delle proprie funzioni. Tali norme sono state oggetto d'integrazione, ad opera dell'*Integrity monitoring departement*. Istituito nel 2004 dalle autorità federali belghe presso il *Federal public departement* con funzioni di controllo dell'attività amministrativa e contabile, tale organismo svolge, inoltre, anche funzioni di supporto alle altre amministrazioni nell'adozione di misure di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Tra i maggiori risultati raggiunti deve essere annoverata l'adozione, nel 2004, di un Codice di condotta dei funzionari pubblici.

Nel Codice sono espressi i principi d'integrità, fedeltà e imparzialità che devono ispirare l'azione dei funzionari pubblici. Viene stabilita, inoltre, la diffusione dell'etica pubblica nell'amministrazione per il tramite di un processo continuo di formazione e informazione del personale e delle categorie sindacali coinvolte nei processi di *governance* delle amministrazioni pubbliche.

Nel Codice è inoltre istituito l'obbligo per i funzionari pubblici di trasmettere le informazioni personali inerenti alla situazione patrimoniale ed economico-contributiva e l'obbligo d'informazione degli incarichi ricoperti presso strutture private. Nel caso, invece, dell'incarico presso un altro ente pubblico, il funzionario ha l'obbligo di richiedere il nulla osta all'amministrazione d'appartenenza, che deve valutare l'opportunità del cumulo d'uffici alla stregua del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Occorre comunque osservare che, nonostante le regole di condotta

e le norme sul conflitto d'interessi, nonché il *favor* generale espresso dalle norme per il reclutamento del personale per il tramite di procedure selettive pubbliche, i partiti politici riescono a esercitare una forte influenza sulle procedure concorsuali: non esiste, infatti, un impianto normativo dal carattere cogente che riesca a impedire la forte influenza della politica sui plessi amministrativi.

Sulla base di tali elementi, il Belgio, seppur beneficiario di un vasto patrimonio di risorse umane nel campo del governo della cosa pubblica, è considerato dagli osservatori internazionali uno degli Stati più soggetti ed esposti (anche in virtù della presenza delle istituzioni comunitarie) alla corruzione.

6.5 I SOGGETTI E LE INIZIATIVE DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Il Belgio dispone di un solo organo dedicato al contrasto alla corruzione chiamato *Office Central pour la Repression de la Corruption* (OCRC), istituito nel 2001 nell'ambito di una significativa riforma del sistema di applicazione del diritto belga. L'OCRC è un organo della Direzione Affari economici e criminalità finanziaria (ECOFIN) inserita all'interno della polizia giudiziaria federale.

L'Ufficio ha il potere legale di svolgere indagini su tutto il territorio belga per prevenire e reprimere tutti i reati di corruzione. Ha come compito quello di indagare i crimini complessi e gravi attinenti la corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato, così come altri reati connessi quali: l'appropriazione indebita di fondi pubblici; l'appropriazione indebita commessa da una persona nell'espletamento delle sue funzioni di pubblico ufficiale; reati commessi in relazione ai contratti di appalto pubblici e privati e tutti quelli collegati a sovvenzioni e rilascio di autorizzazioni, permessi e approvazioni.

Poiché spesso le indagini sono complesse, richiedono un alto livello di competenza o sono di natura molto delicata, l'Ufficio recluta un certo numero di specialisti ed esperti in diversi campi per svolgere efficacemente le sue funzioni.

Accanto all'Ufficio centrale agiscono 27 servizi di polizia giudiziaria

dislocati nel Paese. Pertanto vi è una continua collaborazione tra il centro e gli uffici periferici.

Se gli autori di reati sono agenti di polizia, l'indagine non spetta a questo Ufficio ma ad altri due organi: l'Ispettorato Generale dei Servizi di Polizia e il Comitato di Sorveglianza Permanente della Polizia.

Alcune amministrazioni pubbliche, inoltre, svolgono le indagini sugli episodi di minore rilevanza, almeno a livello amministrativo, tramite proprie unità di controllo interno.

Infine, ci sono altri due *partner*, entrambi di matrice ministeriale, dell'OCRC che vanno ricordati: l'Ufficio di Presidenza per l'Etica di Amministrazione e Deontologia, che svolge un ruolo importante nella prevenzione della corruzione, e il Dipartimento per le Politiche Penali, che interviene nello sviluppo di strumenti per contrastare la politica criminale.

Essendo branca della polizia federale, l'Ufficio non ha un proprio sito *web*. Al contrario, il Comitato di Sorveglianza Permanente della Polizia ha un suo sito *internet* ben strutturato dove vengono forniti anche *link* utili per denunciare comportamenti non consoni (inclusi episodi di corruzione attiva e passiva) da parte degli agenti di polizia.

Come detto in precedenza, le maggiori istituzioni europee si trovano sul territorio belga e, quindi, c'è grande preoccupazione circa la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi tra i funzionari delle stesse. Pertanto la questione viene puntualmente monitorata e studiata in stretta collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), che ha anch'esso la sua sede a Bruxelles.

Quanto alla sua genesi, si deve sottolineare che l'OCRC fu creato dopo che nel "Piano di sicurezza federale" del Belgio del 1999 fu evidenziata l'importanza di dotarsi di un organo dedicato allo scopo. Due le direttrici su cui si mosse il Governo belga: da un lato, l'adozione di un approccio globale multi-disciplinare di lotta alla corruzione basato sulla prevenzione e repressione; dall'altro, la creazione di un organismo federale (l'OCRC) anticorruzione radicato sul territorio (ecco perché è dentro la polizia, che è presente capillarmente sul territorio).

L'OCRC attualmente impiega circa 60 persone. Il modello organiz-

zativo interno prevede che gli investigatori siano distribuiti su 2 sezioni, vale a dire: “appalti pubblici” e “frodi finanziarie”.

In generale ogni singolo servizio è guidato da un responsabile assistito da un segretariato e un analista strategico che coordina le missioni operative in collaborazione con i responsabili delle unità dedicate al caso specifico.

Il personale è specializzato in diverse aree: analisi criminale, tattiche di polizia, tecniche speciali della polizia, ecc.

Disposizioni legislative prevedono che personale specializzato possa essere assunto dalla polizia per le esigenze specifiche dell’OCRC. Quindi, non è difficile trovare personale di polizia di matrice contabile, ingegneristica o altri professionisti.

Dal punto di vista delle iniziative invece non si ravvisa praticamente nulla su scala nazionale, ad eccezione di programmi di sviluppo relativi a paesi del terzo mondo dove, tra le tematiche da fronteggiare, viene particolarmente monitorato il fenomeno corruttivo. Si tratta però spesso del richiamo a convenzioni internazionali contro la corruzione o alla necessità di redigere codici di condotta per migliorare gli aspetti riguardanti l’etica, l’integrità e la trasparenza.

6.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Vista la sua particolare struttura a diffusione nazionale (di fatto è la polizia che fronteggia primariamente la corruzione), l’OCRC è abbastanza unica nel suo genere. I vantaggi di questo organismo sono la capillarità del servizio e il riconoscimento dell’autorità di tale organismo da parte dei cittadini. Gli svantaggi possono essere sostanzialmente due: da un lato, l’autoreferenzialità connessa alla sua elevata specializzazione; dall’altro, la non indipendenza politica che rischia di tenere sommersi comportamenti devianti da parte di taluni funzionari. A riguardo, è da giudicare intelligente la scelta di un organo dedicato a controllare i controllori (Comitato di Sorveglianza Permanente della Polizia), che dovrebbe limitare proprio gli svantaggi cui si accennava.

Fonti

Code Pénal belge 1867

Constitution belge

Loi 39/1999 (Loi relative à la répression de la corruption)

Sito Business Anti-Corruption: <http://www.business-anti-corruption.com>

Sito Comitato per il monitoraggio della Politica: <http://www.comitep.be/EN/index.asp>

Sito Ombudsman Federale: <http://www.federalombudsman.be>

Sito Transparency International: <http://www.transparency.org>

Sito World Concern: <http://www.worldaudit.org>



POLONIA

7.1 L'ASSETTO ECONOMICO-ISTITUZIONALE

Tra gli Stati europei con regimi collettivistici all'interno della sfera d'influenza sovietica, la Polonia è stato il primo Paese dell'Europa centro-orientale a intraprendere riforme economico-sociali di carattere liberale e democratico, per uscire dal sistema dell'economia socialista centralmente pianificata.

Subito dopo la caduta del Muro, le classi dirigenti e gli organismi internazionali si sono posti l'obiettivo di passare da un sistema monopartitico e totalitario ad uno multipartitico e democratico, e da un'economia centralmente pianificata ad una di mercato basata sulla proprietà privata del capitale e guidata da criteri di efficienza e di profitto.

Il Nuovo Programma Economico, lanciato il 1° gennaio 1990, stabilizza l'economia polacca e costruisce le basi istituzionali per realizzare un mercato competitivo. La transizione investe anche il sistema giuridico per il tramite dell'adozione di una nuova Costituzione nel 1997, e raggiunge il momento di maggior successo nel 2004 con l'entrata della Polonia nell'Unione Europea.

Ciò ha comportato l'introduzione nel Paese delle norme europee del mercato unico e l'avvio di un processo di armonizzazione del diritto nazionale alla normativa comunitaria, nonché la semplificazione delle procedure attinenti le forniture di merci al mercato interno europeo e l'abolizione dei dazi doganali.

La Polonia, in quanto membro dell'Unione Europea, attrae gli investitori grazie alle vaste dimensioni del proprio mercato interno. Il passaggio a un sistema di economia di mercato, rafforzato dall'entrata nell'Unione Europea, rappresenta un elemento fondamentale per un'analisi giuridico-comparatistica degli strumenti di contrasto adottati dalla Polonia nella lotta alla corruzione.

Fino alla prima metà degli anni Novanta, infatti, non era possibile applicare gli indicatori classici della *rule of law* e del *control of corruption* elaborati dalle organizzazioni internazionali e dalle associazioni non governative. Con l'asestamento delle riforme e l'uscita dalla prima fase della transizione, la Polonia ha cominciato ad avvicinarsi agli *standard* dei paesi a economia di mercato e con istituzioni liberal-democratiche, aprendosi dunque a maggiori possibilità di comparazione scientifica.

Nonostante il sistema necessiti ancora di numerose riforme strutturali sul piano dell'innovazione, dell'organizzazione amministrativa, nonché della lotta ai fenomeni di corruzione politica e, più in generale, sul miglioramento dei sistemi di controllo, la Polonia ha aderito alla convenzione di Merida dell'ONU per il contrasto alla corruzione. Dal 2002, inoltre, il Governo polacco ha adottato il primo "Piano strategico per la lotta e la prevenzione della corruzione", i cui risultati più rilevanti sono rappresentati dalle numerose modifiche e integrazioni apportate al Codice penale e dall'adozione di un Codice etico per i pubblici dipendenti. Dal 2005 è stata intrapresa una seconda fase d'interventi, che hanno dato vita al *Central Anti-Corruption Bureau*.

Nel prosieguo della trattazione, il fenomeno del contrasto alla corruzione sarà affrontato attraverso l'analisi degli strumenti penalistici adottati e delle integrazioni apportate al Codice penale. In un secondo momento si passerà ad analizzare l'organizzazione amministrativa, le funzioni della Suprema Camera di Controllo e lo *status* dei pubblici dipendenti, con particolare riguardo alle norme introdotte dal Codice etico del 2002. Un paragrafo conclusivo sarà dedicato all'analisi dei soggetti coinvolti nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione.

7.2 GLI STRUMENTI PENALISTICI DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

La normativa penalistica propria dell'ordinamento giuridico polacco rappresenta lo strumento più rilevante di contrasto ai fenomeni di corruzione.

Nonostante la Polonia non si sia ancora dotata di una legge *ad hoc* in materia di contrasto della corruzione, il Codice penale è stato oggetto di numerose revisioni e integrazioni che hanno arricchito e rafforzato le norme in materia di reati a danno della pubblica amministrazione. Tra gli atti che hanno apportato le modifiche di maggior rilievo, deve essere annoverato il c.d. *Anticorruption Amendment* del 2003.

A seguito della sua entrata in vigore, il Codice penale presenta diverse disposizioni di interesse.

L'articolo 228 dispone che, nel caso in cui un soggetto, incaricato di pubblico servizio, in relazione all'esercizio della propria funzione pubblica, accetti un beneficio personale o materiale o la promessa di beneficio o richieda un beneficio, debba essere sanzionato con una pena di detenzione da 6 mesi a 8 anni. Nei casi di minore importanza, l'autore deve essere punito con una multa, una misura restrittiva della libertà personale o con la detenzione che non può superare il periodo di 2 anni. Nel caso inoltre che un soggetto, incaricato di pubblico servizio, accetti un beneficio personale o materiale o la promessa di beneficio o richieda un beneficio, in relazione allo svolgimento di un atto contrario a una norma di legge, è prevista una pena di detenzione per un periodo da un minimo di 1 a un massimo di 10 anni.

L'articolo 229 dispone che, nel caso in cui un soggetto determini o proponga un vantaggio economico a un incaricato di pubblico servizio, in relazione all'assolvimento di una funzione pubblica, l'autore del reato debba essere punito con la pena della detenzione per un periodo da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 8 anni. In casi di minore importanza, il soggetto deve essere punito con una multa, una misura restrittiva della libertà personale o con la detenzione che non può superare il periodo di 2 anni. Nel caso in cui un soggetto determini o proponga un vantaggio economico a un incaricato di pubblico servizio in relazione allo svolgimento



di un atto contrario a una norma di legge, è prevista una pena di detenzione per un periodo da un minimo di 1 a un massimo di 10 anni. L'articolo 229 dispone, inoltre, che il regime sanzionatorio si applichi anche nel caso in cui il vantaggio o la promessa di vantaggio sia determinata in un paese straniero o nei confronti di un ufficiale di pubblico servizio alle dipendenze di un'organizzazione internazionale.

Il Codice penale è stato oggetto di revisione anche da parte del *Act on Combating Unfair Competition* del 1993, che ha aggiunto il comma 15-a con il quale si definisce “concorrenza sleale” un atto di corruzione di un incaricato di pubblico servizio che rientra nelle fattispecie previste dall'articolo 229.

7.3 L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E LA SUPREMA CAMERA DI CONTROLLO

Nessun articolo della Costituzione dedica disposizioni specifiche alla materia dell'organizzazione e dell'attività amministrativa. Nonostante ciò, dalla lettura sistematica della Carta, è possibile trarre alcuni indicatori sulla natura della pubblica amministrazione.

Nella parte dedicata all'Esecutivo, l'art. 149 dispone che “i Ministri dirigono determinate sezioni dell'amministrazione governativa e adempiono ai compiti loro attribuiti dal Presidente del Consiglio dei Ministri ... l'ambito di attività del Ministro dirigente un settore dell'amministrazione governativa è stabilito dalla legge”. Non è dunque presente alcun riferimento ai principi organizzativi cui devono ispirarsi gli apparati cui il Ministro è preposto come organo di vertice politico-amministrativo.

Alcune indicazioni a riguardo possono però trarsi dall'articolo 153 che in materia di funzionari civili dispone che “al fine di assicurare il professionale, accorato, imparziale e politicamente neutrale esercizio dei compiti dello Stato, negli uffici dell'amministrazione governativa operi un corpo di funzionari civili”.

Il principio d'imparzialità riceve così – per il tramite delle norme che regolano l'azione dei pubblici dipendenti e il loro reclutamento – un fondamento giuridico positivo di rango costituzionale, rilevando

sotto il duplice profilo sia dell'attività che dell'organizzazione amministrativa.

A tutela del principio d'imparzialità, nel 2006 il Parlamento polacco ha provveduto all'istituzione di un *Central Anti-Corruption Bureau*, con funzioni di controllo delle *performance* delle amministrazioni pubbliche e con poteri d'indagine equivalenti a quelli degli organi di polizia.

Nonostante la novità rappresentata dal *Central Anti-Corruption Bureau*, l'ordinamento giuridico polacco si era già dotato di un'Autorità di controllo delle pubbliche amministrazioni. All'articolo 202 della Costituzione, infatti, è disciplinata la Suprema Camera di Controllo.

Essa è definita il supremo organo di controllo dello Stato, è sottoposta al Parlamento nei confronti del quale svolge funzioni di organo ausiliario, e opera secondo il principio di collegialità.

Le funzioni dell'organo sono indicate all'articolo 203 della Costituzione.

Ai sensi del comma 1, la Suprema Camera di Controllo vigila sull'attività degli organi di amministrazione governativa, della Banca Nazionale polacca, delle persone giuridiche statali e delle altre unità organizzative statali dal punto di vista della legalità, dell'economia, dell'opportunità e della coscienziosità.

Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce, inoltre, che la Suprema Camera di Controllo può sorvegliare l'attività degli enti di autogoverno territoriale, delle persone giuridiche comunali e delle altre unità organizzative comunali dal punto di vista della legalità, dell'economia, dell'opportunità e della coscienziosità.

Il comma 3, infine, dispone che la Suprema Camera di Controllo può controllare dal punto di vista della legalità e dell'economia l'attività delle altre unità organizzative e dei soggetti economici per quanto godano esse del patrimonio e dei mezzi statali o comunali nonché stringano obbligazioni finanziarie per conto dello Stato.

L'articolo 204 della Costituzione indica le attività di tipo ausiliario che sono poste in essere nei confronti dell'organo parlamentare. La Suprema Camera di Controllo trasmette alla Dieta: gli esiti di controlli sul bilancio statale, specialmente con riguardo a quelle voci oggetto di approvazione del Consiglio dei ministri; proposte di politica monetaria,

nonché le informazioni sui risultati dei controlli, mozioni e interventi definiti nella legge.

Il comma 2 stabilisce, inoltre, che la Suprema Camera di Controllo presenti alla Dieta un rapporto annuale della propria attività.

Ai sensi dell'art. 205, il Presidente della Suprema Camera di Controllo è nominato dalla Dieta col consenso del Senato, dura in carica 6 anni e può essere rinominato soltanto una volta. Egli non può occupare altra carica, eccetto quella di professore universitario, né esercitare altre occupazioni professionali. Ulteriore incompatibilità è rappresentata dal divieto di far parte di partiti politici, sindacati, nonché dell'esercizio di attività pubblica collidente col decoro del suo ufficio.

Alla stregua dei rapporti effettuati dagli organismi internazionali e dall'associazione *Transparency International*, la Suprema Corte di Controllo risulta essere l'organo più indipendente ed efficiente nel campo del contrasto alla corruzione. Essa è percepita dall'opinione pubblica come il miglior organismo di garanzia dell'imparzialità dell'azione dei pubblici poteri anche se, preme rilevare, la sua azione è fortemente pregiudicata dalle risorse sempre più scarse a essa destinate.

7.4 I DIPENDENTI DELLA PA E IL CODICE DI CONDOTTA

Sulla base delle rilevazioni effettuate da organismi internazionali, il settore del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione polacca risente fortemente delle influenze dei partiti politici. Ogni competizione elettorale e cambio di Governo dà luogo a pratiche di *spoils system* e ciò provoca un'accentuazione della politicizzazione dei plessi amministrativi.

Nonostante la Costituzione sancisca il principio d'imparzialità come criterio guida dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, nessuna norma di rango costituzionale obbliga l'assunzione e il reclutamento di personale per il tramite di procedure selettive di tipo concorsuale. La legge dispone alcuni criteri generali ai quali attenersi nel reclutamento dei pubblici dipendenti, ma ogni Governo provvede a derogarvi con leggi speciali e a plasmare i plessi amministrativi alla stregua della politicità dei dipen-

denti e del rapporto fiduciario intercorrente tra organi di indirizzo politico e organi burocratici. Alcuni Governi hanno addirittura utilizzato la politica anticorruzione come pretesto per plasmare le organizzazioni amministrative sulla base delle proprie esigenze, includendo determinati soggetti legati ai partiti all'interno di determinate istituzioni e riconoscendo loro lo *status* di pubblici dipendenti.

Altro fattore che incide sul principio d'imparzialità è rappresentato dall'alto tasso registrato di fenomeni di concussione e malversazione imputabili alla condotta dei dipendenti pubblici, in ragione del basso livello di retribuzione e dell'impossibilità di assumere incarichi presso un altro ente o un secondo lavoro presso strutture private. Secondo gli organismi internazionali più autorevoli in materia di lotta e prevenzione della corruzione, la norma che inibisce il cumulo d'incarichi, seppur ispirata a un principio d'imparzialità e buon andamento, deve essere oggetto di immediata modifica perché controproducente in un contesto come quello polacco, nel quale il basso livello dei salari e la mancanza di una cultura votata all'integrità e alla fedeltà dell'operato dei pubblici poteri, producono l'effetto contrario di incentivare le pratiche disoneste all'interno degli apparati pubblici.

Come strumento rimediabile ai comportamenti di cattiva condotta dei pubblici dipendenti, il Governo nel 2002 ha adottato un Codice etico per i dipendenti pubblici.

L'articolo 1 stabilisce che i pubblici dipendenti devono conformare la propria condotta e la propria azione al modello del *Rule of Law* e contribuire ad accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nelle autorità pubbliche. Essi devono ispirare la propria azione al principio di dignità e integrità morale e ricordare che la loro condotta rappresenta una testimonianza che contribuisce a formare un'immagine di fedeltà e integrità della Repubblica.

L'articolo 2 stabilisce che i pubblici dipendenti debbano svolgere le proprie funzioni cercando di raggiungere il miglior risultato possibile e non sottraendosi alle decisioni e alle procedure amministrative più complesse. Essi devono, inoltre, condurre la propria azione evitando di rendere pubbliche le proprie opinioni personali sul luogo di lavoro e nello svolgimento delle proprie funzioni.

Al fine di implementare la qualità dei servizi erogati, il Codice prevede, all'articolo 3, che i dipendenti pubblici debbano sviluppare le proprie conoscenze professionali necessarie ad assicurare il miglior servizio possibile, e debbano impegnarsi a tenersi costantemente aggiornati sulla normativa e sulle prassi amministrative.

L'articolo 4 del Codice stabilisce una serie di disposizioni a tutela dell'imparzialità dei dipendenti pubblici.

Il comma 1, dispone che il pubblico dipendente deve eliminare ogni sospetto di legame tra i suoi interessi privati e l'interesse pubblico che persegue nello svolgimento della propria funzione. Essi, inoltre, non possono ricevere alcuna forma di pagamento o beneficio che possa correlarsi con l'incarico ricoperto o la funzione pubblica svolta, e devono procedere nella cura dell'interesse pubblico trattando in maniera uguale e indifferenziata tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti.

Rispetto al potere politico, essi devono applicare e implementare le strategie e il programma di governo in maniera leale e a prescindere dalle loro opinioni e tendenze politiche. Non possono manifestare le proprie simpatie politiche e non possono appartenere a nessun partito politico.

Il Codice, infine, stabilisce una regola generale di trasparenza dell'operato dei pubblici dipendenti e li obbliga al rispetto del diritto d'informazione e di accesso dei cittadini, con il solo limite di mantenere segrete particolari categorie di documenti.

7.5 I SOGGETTI E LE INIZIATIVE PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

In Polonia esistono numerosi soggetti dedicati al contrasto del fenomeno corruttivo. Tuttavia, il ruolo più rilevante in termini di prevenzione della corruzione è svolto dal *Central Anti-Corruption Bureau* (CBA).

Istituito nel 2006, si tratta di un servizio speciale che riveste la forma di un ufficio-organo governativo con compiti di contrasto alla corruzione nelle amministrazioni centrali e locali, nonché di lotta contro le attività lesive degli interessi economici dello Stato.

Il capo del *Bureau* è nominato dal Primo Ministro, con il consenso del Presidente della Repubblica e della Commissione parlamentare per i servizi speciali. Dura in carica un periodo di 4 anni e può essere prorogato una sola volta.

L'obiettivo principale del CBA è la lotta contro la corruzione che si genera quando vengono a contatto amministrazioni pubbliche (per il tramite dei loro dirigenti e/o funzionari) con soggetti di diritto privato (persone fisiche e/o giuridiche). Ai sensi dell'articolo 2 della legge istitutiva, le attività del *Bureau* si sostanziano nell'identificazione, prevenzione e individuazione dei reati, nel perseguimento degli autori dei reati, nonché in attività di analisi e di prevenzione del fenomeno corruttivo. Più in generale l'attività complessiva del *Bureau* può essere ricondotta a 4 aree di attività:

- 1. Indagini preliminari** al fine di adottare azioni repressive nei confronti di soggetti che abbiano commesso reati di corruzione suscettibili di produrre danni rilevanti per lo Stato. L'Ufficio svolge attività d'indagine anche in ambito penale, con particolare attenzione ai reati contro la pubblica amministrazione, all'amministrazione della giustizia, al finanziamento dei partiti politici, al rispetto degli obblighi fiscali, nonché in materia di donazioni e sovvenzioni.
- 2. Attività di controllo.** Si tratta di attività riservate in via esclusiva al *Bureau*. Sono attività che mirano a individuare la corruzione nelle istituzioni pubbliche, l'abuso di potere da parte di persone che svolgono funzioni pubbliche, nonché le attività dannose per l'economia dello Stato. Le verifiche sono svolte sulla base del piano di controllo annuale, approvato dal capo del *Bureau*. In particolare, l'attività di controllo riguarda l'individuazione e la prevenzione di non conformità nell'ambito di decisioni economiche di alto livello (come processi di privatizzazione, sostegno finanziario alle imprese, aggiudicazione di appalti rilevanti per l'economia nazionale). Altra attività rientrante in quest'area è il controllo dell'esattezza e della veridicità delle dichiarazioni patrimoniali o di dichiarazioni sullo svolgimento di attività commerciali da parte di persone che svolgono funzioni pubbliche.
- 3. Attività di analisi.** Si tratta di attività volte a individuare irregolarità e minacce per gli interessi economici dello Stato. In pratica, si tratta di

attività riferite al controllo degli effetti sulla spesa pubblica di azioni che ancora non sono state intraprese, come quelle riguardanti gare di appalto da bandire, processi di privatizzazione in discussione e selezionati programmi di governo. Queste analisi hanno l'obiettivo di rilevare a fini preventivi le potenziali minacce. I risultati di queste attività sono rappresentati da *report* in cui è eseguita una valutazione completa della situazione. Tali *report* sono trasmessi al Presidente del Consiglio.

4. **Attività di prevenzione.** Tenendo in considerazione l'impatto negativo della corruzione nella vita pubblica, il *Bureau* è fortemente impegnato nello sviluppo di attività di prevenzione ed educative. Anzitutto si ha un costante aggiornamento del sito *web* e dei correlati *account* su *social network* (*Facebook* e *Twitter*). Esiste una versione inglese ben strutturata e costantemente aggiornata. Il *Bureau*, poi, gestisce due siti *web* informativi e educativi: www.antykorupcja.edu.pl (del quale esiste anche la pagina *Facebook*) e www.antykorupcja.gov.pl. Si tratta di siti *web* moderni, contenenti rilevanti informazioni legali così come le notizie sulle attività da parte dei cittadini polacchi (ma non solo), delle istituzioni governative e delle ONG impegnate nella lotta contro la corruzione. Gli stessi portali forniscono notizie di attualità, analisi, relazioni e risultati di sondaggi.

Sempre sul versante degli strumenti di prevenzione, negli ultimi 3 anni il *Bureau* ha rilasciato 13 pubblicazioni di cui 5 sono state tradotte in lingua inglese. Le pubblicazioni sono disponibili sotto forma di *e-book* e audiolibri, e disponibili sui siti sopraccitati. Tra le pubblicazioni più interessanti si menzionano le seguenti:

- Il “Manuale anticorruzione” per i dipendenti pubblici presenta il contesto giuridico, spiega la nozione di clausola di non punibilità e descrive situazioni di corruzione a cui un funzionario pubblico possa essere esposto, nonché proposte su come affrontare tali situazioni.
- La “Guida anticorruzione” per gli imprenditori presenta il fenomeno della corruzione, indica esempi di irregolarità e offre consigli agli imprenditori su come fronteggiare situazioni a rischio. Inoltre, fornisce informazioni sulle soluzioni applicate dagli enti pubblici economici del Paese al fine di contenere la corruzione.

- Le “Raccomandazioni anticorruzione” sulle procedure di assegnazione degli appalti pubblici forniscono indicazioni pratiche e descrivono le irregolarità più comuni.
- La “Mappa della corruzione” contiene i dati sui reati di corruzione ottenuti dalle istituzioni che lottano contro la corruzione. Fornisce anche informazioni sulla percezione sociale della corruzione, descrive le pene previste per i vari reati e fa il punto sulle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione. Finora sono state rilasciate tre edizioni della mappa.
- Il “Bollettino Anti-Corruzione” è una rivista a carattere scientifico pubblicata periodicamente dal 2011. Fornisce un *forum* per i rappresentanti delle istituzioni governative statali e locali, del mondo scientifico e commerciale. Lo scopo è quello di effettuare proposte di lotta contro le diverse forme di abuso delle regole giuridiche di un paese e di scambiare le proprie idee in materia di corruzione.

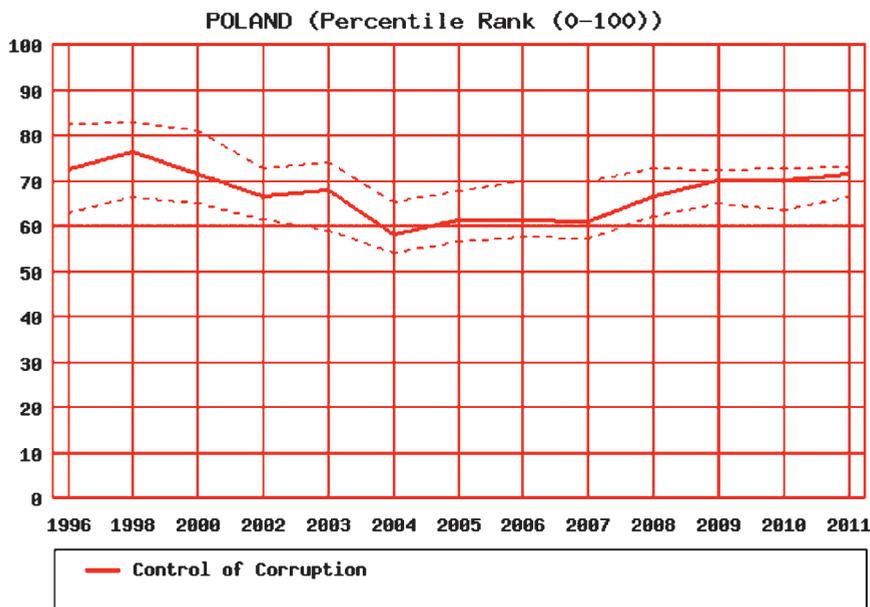
Le attività del *Bureau* sono espletate attraverso una struttura organizzativa particolarmente articolata e complessa. Complessivamente esistono 24 strutture di cui 13 primarie e di supporto e 11 dislocate su base regionale (si parla in proposito di uffici regionali o delegazioni).

La legge istitutiva del *Bureau* è lunga più di 100 pagine e consta di 195 articoli che disciplinano puntualmente tutte le attività del *Bureau* e indicano iniziative di contrasto al fenomeno corruttivo. Tra queste, le due classiche iniziative per la segnalazione di casi di corruzione sono la linea telefonica (*hotline*) attiva 24 ore su 24 e il *form* compilabile *online*. La maggior parte delle altre iniziative è inserita nelle varie attività già descritte in tema di prevenzione del fenomeno corruttivo. Anche se, dalle analisi svolte, si può senza dubbio affermare che il *Bureau* polacco si caratterizza per la sua modernità d’approccio al tema della corruzione e per una pluralità d’iniziative, una questione più complessa riguarda la valutazione dell’efficacia nel contrasto del fenomeno. Prendendo in considerazione i dati del *Rating of control of corruption*, forniti dalla Banca Mondiale (fig. 1), si nota un trend positivo proprio a partire dal 2006, anno di istituzione del *Bureau*.

Riguardo ai soggetti attivi nel contrasto della corruzione occorre citare nuovamente la Suprema Camera di Controllo. Tale organo collabora

FIGURA 1

L'evoluzione della capacità di contrasto al fenomeno corruttivo in Polonia



Fonte: Kaufmann D., Kraay A. and Mastruzzi M. (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*.

Nota: il Worldwide Governance Indicators rappresenta un dataset inerente l'opinione circa la qualità della governance pubblica di un paese espressa da parte di imprese, cittadini ed esperti residenti in paesi industrializzati ed in via di sviluppo consultati dalla Banca Mondiale tramite un apposito questionario di rilevazione.

L'indicatore non riflette in alcun modo le posizioni ufficiali della Banca Mondiale, dei suoi organi amministrativi e dei paesi che essa rappresenta. L'indicatore non viene utilizzato dalla Banca Mondiale per eventuali processi di allocazione di risorse.

con organismi analoghi nei paesi dell'Unione Europea, con la Corte dei Conti europea, con il Consiglio Internazionale Sindacale per la NATO e con le autorità di controllo di altri paesi dell'Europa centrale e orientale, come Repubblica Ceca, Slovacchia, Russia e Ungheria.

La Suprema Camera di Controllo collabora con i suoi *partner* europei nell'ambito dell'EUROSAI, l'Organizzazione europea delle istituzioni superiori di controllo, che è uno degli otto gruppi regionali dell'INTOSAI, l'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo.

Sin dalla sua nascita è organo supremo di vigilanza del Paese e ha il potere di esercitare un ampio controllo sulle entrate e sulle spese dello Stato, nonché su tutte le istituzioni e le aziende che fanno uso di fondi

pubblici. Ha il diritto di controllare tutte le istituzioni amministrative statali e locali. In base alle normative vigenti, risponde alla Dieta, che ne nomina il Presidente con un mandato di 6 anni, approvato dal Senato. I termini del mandato del Presidente non necessariamente coincidono con quelli del Parlamento. In questo modo il Presidente può mantenersi in parte indipendente dalle vicissitudini di natura politica e governativa. Come per quello della Dieta, il Presidente gode anche di immunità: non può essere arrestato o incriminato senza il consenso della Dieta.

La Camera, quindi, ha un ruolo proattivo di segnalazione al *Bureau* e al Ministero dell'interno polacco di condotte corruttive anche solo a livello potenziale. La Camera è strutturata su base dipartimentale. I dipartimenti sono concepiti in relazione ai più grandi temi del vivere politico e pubblico del Paese.

Infine, per completezza vanno enucleati altri due organismi: il *National Police Headquarters Internal Affairs Bureau*, fondato nel 1998 con il compito di perseguire condotte inappropriate (ivi incluse quelle corruttive) nei confronti dei dipendenti delle forze di polizia e il *Criminal Investigation Bureau*, fondato nel 2004, anch'esso collocato all'interno della polizia polacca che ha compiti in materia di criminalità ed è investito anche di competenze in materia di corruzione quando appunto presenta legami col mondo della criminalità (ad esempio quando si assiste a connubi tipo criminalità-riciclaggio-corruzione).

Fonti

Act on combating Unfair Competition del 1993

Anticorruption Amendment 2003, Journal of law No.111

Sito Business Anti-Corruption: <http://www.business-anti-corruption.com>

Sito Strumenti e risorse per la conoscenza dell'Anticorruzione. Sviluppato dall'ufficio droghe e criminalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: www.track.unodc.org

Network delle Pubbliche Amministrazioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite <http://unpan.org>

Sito Transparency International: <http://www.transparency.org>

<http://www.iaaca.org>

Sito Ufficio Centrale Anticorruzione: <http://www.cba.gov.pl>

Sito Suprema Camera di Controllo: <http://en.poland.gov.pl/The,Supreme,Chamber,of,Control,398.html>

Portale anticorruzione polacco: <http://www.antykorupcja.edu.pl>

Portale per l'educazione all'integrità: <http://www.antykorupcja.gov.pl>

GEORGIA

8.1 L'ASSETTO POLITICO-SOCIALE

La Georgia ha proclamato l'indipendenza dall'Unione Sovietica nell'aprile del 1991, avviando un difficile percorso di costruzione statale e nazionale caratterizzato dal tentativo di affrancarsi dalla tradizionale influenza di Mosca e, contemporaneamente, di contrastare le forze centrifughe interne che ne minacciavano l'integrità territoriale e la sovranità.

Su questo sfondo, il tentativo georgiano di riguadagnare militarmente il controllo sull'Ossezia Meridionale ha portato, nell'agosto 2008, al conflitto con la Federazione Russa, arbitro della sorte delle regioni separatiste sin dalla fase immediatamente successiva alla svolta del 1991.

A guidare il Paese nella difficile fase post-indipendentista è stato Eduard Shevardnadze. L'ex Ministro degli esteri sovietico ha monopolizzato la vita della Repubblica tra il marzo 1992, quando ha assunto la carica di Primo Ministro, e il novembre 2003, quando la "rivoluzione delle rose" ha posto fine al suo secondo mandato presidenziale, aprendo la strada all'affermazione politica di Mikheil Saakashvili.

Chiusa la fase di profonda instabilità interna dei primi anni Novanta, i governi georgiani hanno attuato un'efficace politica di transizione verso il libero mercato, attraverso la privatizzazione delle imprese pubbliche e successive riforme fiscali e finanziarie. A partire dal 2000, l'economia ha così registrato rilevanti tassi di crescita, salvo risentire degli effetti negativi della crisi internazionale. Questa ha colpito in particolar modo l'afflusso di rimesse e di investimenti dall'estero (IDE), che costituiscono

tradizionalmente una rilevante fonte di capitali per lo sviluppo economico georgiano. Nel 2009 gli IDE – provenienti principalmente dagli Emirati Arabi e dall’Egitto – si sono attestati a 759 milioni di dollari, contro i due miliardi del 2007 e il miliardo e mezzo del 2008.

Paese ricco di risorse idroelettriche ma povero di idrocarburi, la Georgia importa la quasi totalità del petrolio e del gas di cui necessita. Tradizionalmente dipendente dagli approvvigionamenti energetici russi, ha unito la necessità di diversificare i fornitori di idrocarburi alla possibilità di acquisire un ruolo chiave nel transito di risorse energetiche, tra il Caspio e i mercati occidentali.

Tale premessa sulla storia delle istituzioni e della società georgiana rappresenta una delle chiavi interpretative più rilevanti per uno studio sul fenomeno della corruzione amministrativa e delle modalità di contrasto.

Anche in questo settore, come in tutti i settori considerati come indicatori dello stato d’avanzamento dei processi di *State-building*, la Georgia sta scalando le classifiche internazionali con un ritmo repentino e costante, e ciò ne fa uno dei casi di studio più interessanti per la riflessione economica, politologica e giuridico-comparativa.

Dal 2003 la Georgia ha adottato numerose misure per la lotta alla corruzione che hanno fortemente attenuato il diffuso senso di impunità che caratterizzava molti settori dei crimini e dei reati a danno dello Stato. Sono stati inoltre intrapresi numerosi interventi di snellimento e riduzione della burocrazia statale, che è sempre stato uno dei settori maggiormente interessati da fenomeni corruttivi, e sono stati innalzati i salari dei funzionari pubblici, con il fine di distoglierli dai classici mezzi di corruzione passiva. Nel 2008 è stato istituito un nuovo organismo, l’*Intergency Coordinating Council for Combating Corruption*, composto da alti ufficiali provenienti dai tre rami dell’Esecutivo, Legislativo e Giudiziario, per la lotta e il contrasto alla corruzione. Le sue funzioni includono i compiti ordinari di polizia in materia di repressione dei fenomeni corruttivi, l’elaborazione e l’aggiornamento delle strategie nazionali di contrasto e prevenzione, dei piani d’azione ed, infine, il monitoraggio delle azioni intraprese e il coordinamento di tutte le attività dello Stato coinvolte nella lotta alla corruzione.

A parte l'istituzione dell'organismo appena descritto, che rileva sotto un profilo penalistico e può essere annoverato all'interno delle strategie tradizionali di contrasto ai fenomeni corruttivi, i successi più rilevanti sono stati raggiunti in materia di riforma della pubblica amministrazione e in materia di controlli amministrativi e contabili.

8.2 LA CAMERA DI CONTROLLO

La Camera di controllo rappresenta l'organo supremo di revisione di tutto l'ordinamento georgiano. Nel titolo VI della Costituzione, intitolato "Finanze statali e Controlli", all'articolo 97 viene disposto che la Camera di controllo deve sovrintendere all'utilizzo e alla spesa delle risorse statali e dei beni dello Stato. Essa è inoltre autorizzata a verificare l'attività degli altri organismi statali di controllo economico e fiscale e ha potere d'iniziativa legislativa in materia fiscale e tributaria.

La Camera di controllo deve essere indipendente e deve rispondere del proprio operato al Parlamento. Il Presidente è eletto per un termine di 5 anni dal Parlamento con una maggioranza qualificata.

La Camera di controllo deve presentare al Parlamento una relazione della propria attività sulla spesa statale degli ultimi 2 anni e una relazione annuale sulla propria attività di revisione.

Come parte di una riforma della Camera di controllo ancora in corso, è stata adottata la *Law on the Chamber Control* che, con l'intento di innovarla e trasformarla in una vera *authority* caratterizzata da indipendenza e neutralità della propria azione, all'articolo 34 prevede che l'ammontare delle risorse finanziarie stanziare per il budget annuale della Camera non possa essere inferiore a quello dell'anno precedente e che un'eventuale riduzione possa avvenire per il solo tramite dell'accettazione o autoriduzione da parte della stessa Camera.

La legge prevede, inoltre, numerose norme a garanzia dell'indipendenza dei membri e dei funzionari. Essi, infatti, non possono far parte di partiti politici, svolgere attività politica, assumere altri incarichi o svolgere prestazioni lavorative retribuite, eccetto l'insegnamento accademico.

Il Presidente può essere rimosso dall'incarico per il solo tramite di

una revoca adottata dal Parlamento attraverso una procedura d'*impeachment* ed è coperto da immunità dai procedimenti penali per i quali l'autorità giudiziaria deve chiedere al Parlamento l'autorizzazione a procedere. Tali garanzie d'inamovibilità del Presidente non sono invece riconosciute ai funzionari della Camera che, come tutti gli altri pubblici dipendenti, sono assoggettati al regime previsto dal *Law on Public Service*, che non prevede garanzie di indipendenza dei funzionari dai vertici e dagli organi d'indirizzo politico.

Su tale punto torneremo in maniera più approfondita nel prossimo paragrafo. Per ora è sufficiente accennare che il partito di maggioranza georgiana risente ancora dei retaggi di epoca sovietica, concependo il partito come uno strumento di conquista di tutto l'apparato statale.

Tale natura del sistema politico in cui si trova a operare la Camera di controllo spesso pregiudica il suo operato. Nonostante, infatti, un impianto normativo garante dell'indipendenza degli organi e delle risorse necessarie per una condotta votata ai criteri dell'efficienza e dell'efficacia, il partito di maggioranza detiene gli strumenti per impedire il proseguimento d'indagini già avviate dalla Camera. L'Esecutivo può esercitare delle forti pressioni sugli organi della Camera affinché gli atti e le conclusioni di una procedura di controllo rimangano secretati, e il Parlamento può, inoltre, bloccare una procedura di controllo con un voto parlamentare.

Sotto il profilo della responsabilità, oltre alle disposizioni costituzionali che obbligano la Camera alla rendicontazione annuale della propria attività, da presentare ad una commissione parlamentare istituita *ad hoc*, la legge del 2008 prevede all'articolo 28 che tutte le controversie riguardanti i controlli effettuati nei confronti degli enti pubblici possano essere impugnate dinanzi a un organo della stessa Camera, la cui composizione risulta integrata da membri esterni indipendenti e da rappresentanti delle organizzazioni non governative.

Le garanzie d'imparzialità e professionalità tecnica dei membri della Camera sono garantite, inoltre, dalle norme contenute nel Codice etico del 2009.

Adottato e redatto dalla Camera di controllo con il supporto delle maggiori organizzazioni internazionali impegnate nella promozione dei codici etici, in quanto ritenuti gli strumenti più efficaci per il contrasto

alla corruzione, il Codice dispone che i controlli effettuati dai funzionari della Camera non siano influenzati da fattori esterni come la propria opinione politica personale e gli interessi personali, ma siano assoggettati ai soli indirizzi legislativi. Ad essi è inoltre richiesto di raccogliere e trattare le informazioni in maniera imparziale e con le sole modalità previste dalla legge.

Il Codice stabilisce, inoltre, l'assoggettamento dei funzionari della Camera alle disposizioni generali in materia di incompatibilità e conflitto d'interessi previste per tutti i pubblici funzionari dalla *Law on Public Service*.

Ultimo aspetto da evidenziare è la funzione ausiliaria svolta dalla Camera di controllo nei confronti dell'organo parlamentare.

La Camera, infatti, oltre all'attività d'informazione e rendicontazione del proprio operato alla cui stregua il Parlamento esercita il proprio potere di indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo, è anche titolare del potere d'iniziativa legislativa in materia fiscale e tributaria. La *Law on Chamber of Control*, all'articolo 6, stabilisce che la Camera sia obbligata a tenere costantemente informati il Parlamento e il Governo sulle possibilità di miglioramento della normativa tributaria e debba, inoltre, formulare proposte sulla migliore valorizzazione e tutela delle risorse e del patrimonio pubblico.

8.3 LA PA E LO STATUS DEI FUNZIONARI PUBBLICI

L'ammontare delle risorse per la riforma e l'innovazione della pubblica amministrazione è aumentato in maniera esponenziale negli anni più recenti e ha raggiunto risultati considerevoli sul piano dell'efficacia dell'azione amministrativa. Nonostante ciò, l'indipendenza e l'imparzialità dei funzionari pubblici e le garanzie di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa stentano ancora a raggiungere i risultati sperati.

La legge georgiana definisce il "pubblico impiego" come il lavoro prestato alle dipendenze di autorità di governo centrali o locali finanziate dallo Stato. La difficoltà di individuare tutti gli enti pubblici e il personale

inquadrato alle dipendenze dei plessi amministrativi deriva da una normativa ipertrofica, stratificatasi nel tempo e dalle numerose modifiche dal carattere eterogeneo ad essa apportate. Con la finalità di un'armonizzazione di tale normativa, è stato istituito il *Civil Service Bureau*, con il compito di adottare tutte le politiche di razionalizzazione per una più efficiente organizzazione delle strutture amministrative e per il coordinamento delle risorse umane. Esso, inoltre, svolge attività di studio e di consulenza per tutte le amministrazioni pubbliche e presenta delle proprie raccomandazioni al Parlamento per l'adozione delle politiche in materia di organizzazione e azione amministrativa. Nonostante l'attività del *Bureau*, l'atto normativo più rilevante in materia di pubblico impiego e *status* dei funzionari pubblici rimane la *Law on Public Service*.

L'articolo 13 di tale legge prevede che il principio d'imparzialità debba costituire il principale criterio ispiratore dell'azione amministrativa e della condotta dei funzionari pubblici, i quali non possono usare la propria posizione per attività politiche collegate. Nonostante questo indirizzo di principio, e una serie di garanzie riconosciute ai funzionari sul piano della "giustiziabilità" dei propri diritti giuslavoristici, la mancanza di un meccanismo legale effettivo di garanzia dell'indipendenza e dell'inamovibilità dei funzionari rappresenta ancora il maggiore ostacolo per la realizzazione di una burocrazia efficiente e imparziale nella cura dei pubblici interessi.

L'indipendenza del settore pubblico, infatti, è minata costantemente dall'ampia discrezionalità politica che i capi dipartimento e, più in generale, gli organi d'indirizzo politico adottano nell'organizzare le strutture da essi dirette.

La Georgia è comunque dotata di un ordinamento giuridico moderno che negli ultimi anni ha registrato numerosi successi sul piano dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici erogati.

Grazie all'operato delle organizzazioni intergovernative e della società civile internazionale, l'ordinamento giuridico georgiano si è dotato di un Codice normativo che disciplina tutti gli istituti della procedura e dell'azione amministrativa. Sotto il profilo della prevenzione e del contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione, assumono notevole rilievo le disposizioni del *General Administrative Code of Georgia* in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Il Codice stabilisce che ogni persona possa richiedere l'accesso ai documenti amministrativi detenuti da un'autorità pubblica. Ogni amministrazione pubblica è obbligata, alla tenuta di un pubblico registro in cui sono annotati tutti i documenti in possesso dell'amministrazione e alla nomina di un funzionario incaricato dell'aggiornamento. L'articolo 10 del Codice prevede, inoltre, che le amministrazioni tengano informato il Parlamento annualmente sulle problematiche di gestione concernenti l'amministrazione dell'accesso ai documenti.

L'articolo 73 stabilisce che gli individui che vogliono accedere agli atti debbano presentare richiesta scritta, e che l'esibizione del documento o l'estrazione di copia debba effettuarsi in maniera immediata entro, o non oltre, 10 giorni dalla richiesta. Di notevole rilievo è la mancanza di qualsiasi obbligo in capo al richiedente di giustificare la propria domanda sulla base della tutela di un interesse giuridico collegato.

Il sistema ha dunque adottato un meccanismo d'accesso che assume le vesti di "controllo generalizzato" sul buon andamento della pubblica amministrazione.

Il *General Administrative Code of Georgia* presenta, inoltre, alcune indicazioni sulle procedure di reclutamento del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Le assunzioni devono essere effettuate tramite procedure pubbliche e i candidati devono essere selezionati da apposite commissioni che devono pubblicare le graduatorie entro 5 giorni dall'ultimo giorno di selezione.

La *Law on Public Service* stabilisce, inoltre, all'articolo 14, che i funzionari pubblici trasmettano al Ministero delle Finanze la propria situazione patrimoniale e quella dei propri familiari. Nonostante questi obblighi di trasparenza in capo ai funzionari pubblici, diverse leggi apportano numerose deroghe sul sistema dei *bonus* e dei premi di produzione, rendendo così il sistema ancora fortemente opaco.

Nel 2009 la già citata *Law on Public Service* è stata oggetto di numerose integrazioni e ha incorporato un nuovo capitolo intitolato alle "Norme generali di condotta dei funzionari pubblici". Sulla base delle modifiche introdotte, ai funzionari pubblici è richiesto di svolgere le proprie funzioni in maniera onesta e imparziale e di astenersi dall'accettare

doni o benefici che possano influenzare il corretto esercizio della funzione. Per i successivi 3 anni dalla chiusura del rapporto lavorativo con un'amministrazione pubblica, gli ex-funzionari sono obbligati, inoltre, ad astenersi dall'impiego presso imprese private che erano *partner* giuridici ed economici con la vecchia struttura amministrativa di appartenenza del funzionario.

Il Codice penale prevede, inoltre, che tutte le forme di malversazione dei funzionari pubblici a danno dello Stato siano sanzionate penalmente con la detenzione e il pagamento di multe.

8.4 STRATEGIE E SOGGETTI PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

I due principali soggetti deputati alla lotta e al contrasto del fenomeno corruttivo sono il Consiglio di Coordinamento Anticorruzione e l'Ufficio per la Lotta alla Corruzione, entrambi istituiti nel 2001. Tali soggetti hanno proposto una serie di raccomandazioni – adottate poi dal Presidente – al fine di ottenere un cambiamento sistemico e sostenibile per limitare la corruzione. Le raccomandazioni si sostanziarono in modifiche alla legislazione in tema di pubblico impiego, trasparenza degli atti amministrativi e appalti pubblici.

Le funzioni principali del Consiglio di Coordinamento Anticorruzione sono le seguenti:

1. miglioramento delle direttive di base del programma nazionale anticorruzione alla luce dell'evolversi del contesto sociale, politico ed economico del Paese;
2. attuazione delle misure intraprese, sulla base di quanto previsto dal programma anticorruzione e successivo monitoraggio;
3. analisi dei risultati del monitoraggio e preparazione di raccomandazioni per il Presidente della Georgia ai fini del controllo istituzionale dell'efficacia delle misure intraprese;
4. sviluppo e comunicazione sociale di modelli per il contrasto del fenomeno corruttivo;
5. attività di cooperazione internazionale con l'adesione e la partecipazione a programmi e iniziative di lotta alla corruzione;

6. cooperazione con ONG, *mass media*, imprenditori e altre classi significative di stakeholder, al fine di coinvolgerli nell'attuazione e nel controllo delle misure come previsto dal programma anticorruzione.

Il Consiglio è formato da 11 membri più 1 segretario. Tutti durano in carica 2 anni, sono eletti tra i funzionari pubblici e gli esperti della società civile in materia di corruzione e sono formalmente nominati dal Presidente della Repubblica.

In generale, il Consiglio lavora su due direttrici: la prima consiste nello sviluppare azioni di prevenzione e contrasto alla corruzione sulla base della legislazione vigente e dei *trend* in atto a livello internazionale; la seconda, invece, attiene all'adozione di misure specifiche, in ragione degli eventi che accadono in ambito domestico (nuovi episodi di corruzione, casistiche particolari, casi di conflitto di interesse).

Nonostante il Consiglio sia stato fondato nel 2001, il Governo georgiano ha redatto la sua prima strategia nazionale anticorruzione nel 2005-2006, seguita dalla preparazione di un piano d'azione per l'attuazione della strategia stessa nel 2007. Queste misure sono state elaborate e aggiornate per il 2007-2008 con l'obiettivo di migliorare la trasparenza e l'efficacia del servizio civile e il rafforzamento del ruolo degli ispettori generali del Governo all'interno delle amministrazioni pubbliche. La strategia e il piano d'azione sono stati criticati per non aver affrontato le cause profonde della corruzione, per non aver fornito una definizione adeguata di corruzione e per essere concentrati troppo sulle misure repressive a scapito di quelle preventive. Nel 2008 si è deciso di rivedere la strategia e il piano d'azione, e il Consiglio anticorruzione è stato rinnovato nelle sue funzioni. Nel 2010, il Consiglio ha adottato una nuova strategia nazionale anticorruzione, che individua sei aree prioritarie. Accanto a questo è stato elaborato un nuovo piano d'azione. Secondo *Transparency International* alcune questioni importanti, come la completa trasparenza degli assetti proprietari dei *media*, non sono stati inclusi nella nuova strategia e sono stati affrontati solo successivamente e comunque in modo non esaustivo. All'interno della strategia anticorruzione sono state realizzate anche interessanti *partnership* con organizzazioni di derivazione governativa di altri paesi come DANIDA (Danimarca), SIDA (Svezia).

Nonostante la riorganizzazione e il rinnovamento del Consiglio, alcuni problemi sembrano permanere circa l'indipendenza da influenze di natura politica.

Oltre al citato Consiglio, esistono poi altri soggetti che in modo marginale o con compiti specifici si occupano di fronteggiare la corruzione nel Paese. Secondo un ordine non gerarchico e non completamente esaustivo possono essere citati: le Divisioni di accertamento tributario, il Procuratore capo della Georgia, il Dipartimento della Sicurezza Costituzionale, il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tutti questi soggetti risentono di influenze politiche più o meno forti e pertanto non dotati del requisito di indipendenza. Infine, va ricordato che nessuno di questi soggetti, Consiglio compreso, può avviare autonomamente indagini e quindi comminare sanzioni di natura amministrativa o penale.

In Georgia è stata istituita nel 1997 la figura dell'*Ombudsman* con il compito di difesa dei diritti civili. L'*Ombudsman*, in virtù della propria indipendenza, avrebbe potuto essere un ricettore di denunce di episodi corruttivi da parte della cittadinanza. Tuttavia i cittadini, stando a quanto riportato da *Transparency* nel 2011, non si sentono affatto protetti da ritorsioni nell'effettuare denunce presso l'*Ombudsman*, in quanto tale organo non è in grado di garantire una sufficiente protezione. Si rileva una sostanziale indifferenza del Parlamento rispetto ai *report* del difensore civico.

8.5 LE INIZIATIVE PER IL CONTRASTO DEI FENOMENI CORRUTTIVI

Le iniziative intraprese non sono spesso di vero e proprio contrasto alla corruzione, quanto piuttosto utili per prevenire il suo manifestarsi e diffondersi. Questo è anche dovuto al fatto che fino al 2008 la Georgia era, come già evidenziato, fortemente criticata per il suo prevalente orientamento sulla parte repressiva del fenomeno in luogo di quella preventiva.

Il fronte su cui si è investito di più in questi ultimi anni è stato quello della trasparenza. Allo stato attuale, tutti i ministeri hanno nei loro siti *web* alcune sezioni dedicate alla trasparenza della propria azione (manca la versione inglese delle pagine che, invece, sarebbe utile per potenziali *partner*

internazionali). Interessante è l'iniziativa del Ministero per lo Sviluppo Economico che ha realizzato un sito *web* dedicato alle privatizzazioni, contenente tutti i dettagli circa i processi di privatizzazione in corso, con lo scopo di informare i cittadini e rendere trasparente l'intero processo.

Molto si è fatto anche in materia di appalti pubblici. Nel 2006 è entrata in vigore una nuova norma in base alla quale sono state riorganizzate le responsabilità nell'ambito degli appalti pubblici, con l'istituzione della *State Procurement Agency* (SPA), agenzia *ad hoc* controllata dal Ministero per lo Sviluppo Economico. A questo si è affiancato poi l'avvio, nel 2011, di un nuovissimo sistema di *e-procurement* con l'obiettivo di creare gare d'appalto aperte, trasparenti e competitive. Si è dato avvio all'anagrafe degli appalti e le società coinvolte in episodi di corruzione sono state inserite in una *black list* e impossibilitate a partecipare alle gare. L'elenco è peraltro liberamente consultabile e quindi impatta fortemente sulla reputazione di tali società anche all'esterno, escludendole di fatto da molte opportunità di mercato. Per questo motivo le modalità di gestione degli appalti pubblici in Georgia sono oggi valutate come molto incisive.

Sul fronte del *whistleblowing* c'è, invece, ancora molto da fare: la legge garantisce generiche protezioni per i *whistleblowers* e, in ogni caso, tale protezione riguarda esclusivamente i dipendenti pubblici, restando esclusi tutti gli altri cittadini. A questo va aggiunto che la legge non garantisce protezione circa eventuali "rappresaglie" o provvedimenti disciplinari.

8.6 RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La battaglia condotta da Saakashvili fino alla primavera del 2008 sulle riforme anticorruzione ha prodotto buoni risultati. Negli ultimi 4 anni il livello di corruzione percepita è diminuito in modo significativo in favore dell'aumento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e nei funzionari pubblici. La comunità internazionale ha elogiato la Georgia come esempio di inversione di tendenza, da Stato corrotto a "paese del buon governo". L'istituzione del Consiglio anticorruzione nel 2008 ha rap-

presentato un progresso significativo nella lotta ai reati di corruzione in linea con gli *standard* internazionali.

Oggi, la sfida principale del Governo di Saakashvili è quella di istituzionalizzare le misure anticorruzione che ha attuato e di continuare a rafforzare l'azione del Consiglio. Inoltre, la protezione dei *whistleblowers* dovrebbe essere rafforzata in modo che gli stessi possano essere completamente protetti da possibili conseguenze negative.

Fonti

Georgian Constitution

Law on the Chamber Control

Law on Public Service

General Administrative Code of Georgia

Sito Strumenti e risorse per la conoscenza dell'Anticorruzione. Sviluppato dall'ufficio droghe e criminalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite:
<http://www.track.unodc.org>

Sito Transparency International: <http://www.transparency.org>

Sito Business Anti-Corruption: <http://www.business-anti-corruption.com>

Sito Società Americana per la Pubblica Amministrazione: <http://www.aspanet.org>

Network delle Pubbliche Amministrazioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: <http://www.unpan.org>

Sito Transparency International: Profilo Georgia: http://transparency.ge/sites/transparency.ge.nis/files/TIGeorgia_NISReport_en.pdf

Sito Georgian Opinion Research Business International: <http://www.gorbi.com>

Sito Global Integrity. Report sulla Georgia: <http://report.globalintegrity.org/Georgia/2009>

PORTOGALLO

9.1 L'ASSETTO POLITICO-ECONOMICO E LA COLLOCAZIONE INTERNAZIONALE

Compiuto con un ventennio di ritardo il processo di democratizzazione post-bellico, il Portogallo dagli anni Settanta in poi ha accelerato il proprio percorso verso l'integrazione europea, fino all'ingresso nella Comunità Economica Europea nel 1986. Come risultante dei processi storici del Paese, attualmente le due direttrici principali della sua politica estera sono proprio l'integrazione europea e i rapporti con le ex colonie d'oltreoceano.

La Costituzione vigente è stata adottata nel 1976. Le ultime elezioni si sono tenute il 5 giugno del 2011 a seguito delle dimissioni del Governo di minoranza guidato dal socialista José Sócrates. Quest'ultimo ha lasciato la guida dell'Esecutivo a seguito del voto di sfiducia parlamentare sul suo piano di austerità, proposto per far fronte alla crisi economica che ha colpito il Portogallo.

L'ingresso nella CEE ha fatto registrare una crescita e un rilevante cambiamento strutturale: dalla seconda metà degli anni Ottanta il settore dell'industria ha perso notevolmente peso a favore di quello dei servizi, che oggi conta per quasi tre quarti del totale del PIL.

Nonostante tale tendenza generale di crescita, attualmente il Portogallo rimane un paese relativamente poco sviluppato rispetto al resto dell'Europa occidentale, e risulta ancora deficitario in alcuni settori e per alcuni aspetti del proprio sistema economico.

Il Paese soffre, infatti, di una crisi di bilancio e di un debito che ha indotto Lisbona a chiedere l'aiuto dell'Unione Europea.

L'economia, inoltre, ha risentito dell'allargamento dell'UE a Est. Se, nella seconda metà degli anni Ottanta e negli anni Novanta il Paese, ha beneficiato dell'afflusso di investimenti esteri favoriti da un mercato del lavoro competitivo rispetto al resto dell'Europa occidentale, con l'ingresso dei Paesi dell'area ex sovietica nel mercato comune tale vantaggio è andato calando a favore di questi nuovi attori.

Il Portogallo resta, pertanto, uno dei paesi più poveri dell'area euro, con un PIL pro capite più basso della media europea e un livello di disoccupazione che si attesta intorno all'8%. Nonostante gli effetti benefici dell'ingresso nella Comunità Europea prima e nell'area euro poi, un elemento di particolare criticità riguarda l'alto deficit pubblico, arrivato al 9,4%, nonostante le misure intraprese dal Primo Ministro Sócrates per ridurre tale cifra.

Il Portogallo soffre, inoltre, di un *deficit* commerciale strutturale, che contribuisce a mantenere alta la percentuale del debito.

L'attuale crisi internazionale e lo sviluppo ancora incompiuto di un sistema economico competitivo con i mercati dell'area euro e dell'Unione Europea rappresentano fattori determinanti per la diffusione di fenomeni corruttivi nei settori pubblici e privati.

Sul piano delle azioni intraprese nell'ambito della comunità internazionale, il Portogallo ha aderito alla Convenzione OCSE, *Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, che risale al 21 novembre 1997 e rappresenta il primo accordo internazionale in materia di lotta alla corruzione, e alla Convenzione di Merida delle Nazioni Unite, che rappresenta l'accordo internazionale più rilevante in materia di lotta e contrasto alla corruzione.

Nonostante il supporto degli organismi internazionali e delle organizzazioni non governative, il livello di corruzione registrato è molto elevato e il Portogallo è posizionato al diciottesimo posto tra i paesi dell'Unione Europea nella classifica dell'indice di percezione della corruzione di *Transparency International*.

Fattori determinanti di tale stato di arretratezza sono rappresentati dalla mancata adozione di riforme adeguate nel campo della pubblica amministrazione per combattere i fenomeni di malversazione e dalla bassa credibilità delle istituzioni pubbliche, che ha ingenerato nel tempo la vasta

diffusione di una cultura caratterizzata da fenomeni definiti *Robin Hood style Corruption*.

La percezione inefficiente dell'operato dei pubblici poteri, infatti, ha fondato la convinzione nell'opinione pubblica e negli utenti dei servizi pubblici, che l'unica pubblica amministrazione efficiente possa essere quella che rifugge dalle farraginose procedure dettate dalla legge e che, eventuali danni all'erario, generati da tali pratiche di malversazione, rappresentino il giusto ristoro dei disservizi provocati dalle istituzioni.

9.2 LA NORMATIVA PENALE IN MATERIA DI CORRUZIONE

Il Codice penale dedica il titolo IV ai “reati commessi nell'esercizio delle funzioni pubbliche”.

L'articolo 372 è intitolato alla “corruzione passiva per atto illecito” e stabilisce al comma 1, che un funzionario che direttamente o per il tramite di terzi, accetti o richieda per la propria persona o per un terzo, un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale come contropartita di un atto o di un'omissione, contrari ai doveri d'ufficio, sia punito con una pena di detenzione da un minimo di 1 ad un massimo di 8 anni.

Tale sanzione non è irrogata se il funzionario dopo aver concluso l'accordo corruttivo non adempie alle prestazioni in esso contemplate, non producendo dunque l'effetto del danno nei confronti dell'amministrazione. Si riconosce così una sorta di “diritto di resipiscenza” al reo che ha concluso l'accordo corruttivo, ma che non ha posto in essere l'effettiva dazione dell'utile.

Tale esclusione di responsabilità è prevista al comma 3 dello stesso articolo e rappresenta una clausola che indebolisce fortemente gli effetti repressivi della fattispecie di reato in esame, non tenendo conto che una tale condotta corruttiva “astratta”, pregiudica l'integrità e l'eticità delle organizzazioni amministrative.

L'articolo 373 è intitolato alla “corruzione passiva per atto lecito” e stabilisce, al comma 1, che un funzionario che direttamente o per il tramite di terzi, accetti o richieda per la propria persona o per un terzo, un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale come contropartita di un atto o di

un'omissione, non contrari ai doveri d'ufficio, sia punito con una pena di detenzione di un massimo di 2 anni o con una multa di un massimo di 240 euro.

L'articolo 374 è intitolato alla "corruzione attiva" e stabilisce che ogni persona che direttamente o per il tramite di terzi, dia o prometta di dare ad un funzionario un vantaggio patrimoniale o non patrimoniale come contropartita di un atto o di un'omissione, contrari ai doveri d'ufficio, sia punito con una pena di detenzione da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 5 anni.

Dopo la previsione dei due reati di corruzione attiva e passiva, il Codice prevede il reato di "peculato" all'articolo 375. In esso è stabilito che il funzionario che si appropri illegittimamente di denaro o di un bene pubblico in suo possesso in ragione dell'esercizio della propria funzione, sia punito con la pena di detenzione da un minimo di 1 ad un massimo di 8 anni.

L'articolo 376 istituisce il reato di "peculato d'uso" e prevede al comma 1 che il funzionario che faccia uso, o permetta l'uso ad un altro soggetto, per fini estranei a quelli di destinazione, di veicoli o di altre cose mobili o di valori, pubblici o privati, che siano forniti per lo svolgimento della funzione pubblica, sia punito con la detenzione di massimo 1 anno o la multa di 120 euro.

Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce, inoltre, che se il funzionario, senza una ragione speciale di interesse pubblico e valida giustificazione, destini del denaro pubblico stanziato per un determinato fine pubblico ad un fine pubblico differente, sia punito con la detenzione di massimo 1 anno o la multa di 120 euro.

L'articolo 379, comma 1, del Codice prevede il reato di "concussione" e stabilisce che il funzionario pubblico che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri costringa o induca taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità, sia punito con una pena di detenzione di massimo 2 anni o con una multa di 240 euro.

Il comma 2 stabilisce, inoltre, che se la costrizione sia praticata per il tramite della commissione, il funzionario sia punito con una pena da un minimo di 1 ad un massimo di 8 anni di detenzione.

L'articolo 382, infine, disciplina la fattispecie di reato penale dell'abuso di potere, stabilendo che il funzionario che, al di fuori dei casi

previsti nei precedenti articoli, abusi dei poteri o violi i doveri inerenti alla sua funzione, con l'intenzione di ottenere per sé o per un terzo un beneficio illegittimo o di arrecare un pregiudizio ad un'altra persona, sia punito con una pena di detenzione di massimo 3 anni o con una multa.

9.3 ORGANIZZAZIONE DELLA PA E SISTEMA DEI CONTROLLI

La Costituzione portoghese, all'articolo 199, prevede che il Governo eserciti la funzione esecutiva. Il Governo assomma, dunque, funzioni d'indirizzo politico e amministrativo.

A esso spetta l'elaborazione dei piani e dei programmi nella definizione degli indirizzi strategici, l'adozione dei regolamenti necessari all'esecuzione delle leggi, la direzione dei servizi e delle attività di amministrazione diretta dello Stato civile e militare, la sovrintendenza sulle amministrazioni indirette e il controllo sulle amministrazioni autonome.

La Costituzione non dedica alcuna norma all'organizzazione e all'attività amministrativa. Tale mancanza di garanzie costituzionali si riflette negativamente sul buon andamento e l'eticità negli apparati pubblici. Restringendo il discorso alla problematica della corruzione, sebbene numerose leggi abbiano istituito i principi di buon andamento, fedeltà, imparzialità e legalità come criteri guida nell'organizzazione amministrativa, i plessi amministrativi risultano ancora fortemente condizionati dagli indirizzi degli organi politici. Non è rinvenibile nessun principio di separazione tra politica e amministrazione, e i principi di legalità e imparzialità, se pur affermati in via generale, sono oggetto di continue e numerose deroghe che ne sminuiscono la portata e la possibilità che con essi la pubblica amministrazione sia assoggettata alle sole disposizioni di legge.

A fronte di una tale organizzazione amministrativa, votata a logiche di intesa dal carattere compromissorio nella presa delle decisioni, con effetti negativi sulle finanze del pubblico erario, l'unico organismo di controllo previsto dall'ordinamento è rappresentato dalla Corte dei Conti.

L'articolo 214 della Costituzione, comma 1, istituisce la Corte dei Conti e la definisce quale organo supremo di giustizia contabile che garantisce la legalità delle spese pubbliche, degli esercizi e delle gestioni fi-

nanziarie che le devono essere sottoposte da parte della Ragioneria generale dello Stato e dalle Regioni autonome.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede che il mandato del Presidente abbia una durata di 4 anni e che la Corte si possa organizzare in maniera decentrata istituendo delle sezioni su base regionale.

L'azione condotta dalla Corte dei Conti, dalla sua istituzione a oggi, non ha registrato successi di rilievo. È stato al contrario rilevato che il carattere meramente formale del sindacato posto in essere dalla Corte – ispirato a principi di rigidità e di pareggio contabile, ma non di equilibrio effettivo tra entrate e spese – in sede d'esercizio della propria funzione ausiliaria nella redazione e nella correzione dei bilanci dei soggetti pubblici sottoposti a controllo, ha addirittura contribuito ad aggravare lo stato deficitario delle finanze pubbliche.

Anche in ragione dell'inefficienza dell'attività di controllo imputabile alla Corte dei Conti, e in risposta agli adempimenti richiesti al Portogallo dalle Nazioni Unite nell'ambito della Convenzione di Merida, con la legge 54/2008 il Parlamento ha provveduto all'istituzione in seno alla Corte dei Conti di un organismo *ad hoc* per il contrasto alla corruzione: il *Council for the Prevention of the Corruption* (CPC). Tale organismo ha impartito a tutte le amministrazioni pubbliche disposizioni in merito all'adozione di "Piani strategici di contrasto alla corruzione" e la predisposizione di sistemi di controllo interno. Molti di questi piani non sono ancora stati presentati e la mancanza di una cultura improntata alla "autovalutazione" mina fortemente l'attività del nuovo organismo. Il CPC, infine, è stato fino ad oggi inadempiente rispetto sia all'obbligo di adozione di un piano di riforma della pubblica amministrazione, che rientra nelle sue funzioni, sia all'obbligo di presentazione delle relazioni annuali sulla propria attività nei confronti del Parlamento.

9.4 IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI FUNZIONARI PUBBLICI

Lo *status* dei funzionari pubblici non è oggetto di disciplina costituzionale e l'ordinamento giuridico in materia è formato da numerose leggi stratificatesi nel tempo, che hanno reso il settore del pubblico impiego

molto disordinato e costellato di numerose deroghe rispetto alla disciplina generale.

Tenendo sempre a mente quanto già detto sull'influenza esercitata dai partiti politici nei confronti dei plessi amministrativi, non si può far a meno di rilevare che il Parlamento ha adottato di recente una legge in materia di *status* dei funzionari pubblici.

La legge 58/2008 *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas*, stabilendo al Capitolo I, articolo 1, l'ambito di applicazione soggettivo della legge, prevede che ad essa debbano essere assoggettati tutti i lavoratori che esercitano una funzione pubblica, indipendentemente dalle modalità di costituzione del rapporto di lavoro e della tipologia del rapporto giuridico d'impiego.

L'articolo 2 stabilisce, invece, l'ambito di applicazione oggettivo, prevedendo che la legge debba applicarsi a tutti i servizi di amministrazione diretta e indiretta dello Stato e anche ai servizi che dipendono dalle amministrazioni regionali.

Nel Capitolo II, dedicato ai "principi fondamentali", sono stabiliti i principi di imparzialità, perseguimento dell'interesse pubblico, dovere d'informazione e dovere d'obbedienza e viene stabilito che, nell'esercizio della funzione amministrativa, il funzionario deve ispirare la propria azione a difesa dell'interesse pubblico, nel rispetto della Costituzione, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi.

L'articolo 4 istituisce il principio gerarchico come criterio organizzativo-disciplinare e stabilisce la responsabilità del funzionario per mancato rispetto degli ordini e mancata esecuzione delle direttive. L'unica ipotesi di esclusione di tale responsabilità è per la mancata esecuzione di un ordine che integri la fattispecie di reato penale.

In caso di responsabilità disciplinare, l'articolo 9 stabilisce l'irrogazione delle sanzioni del richiamo scritto, multa, sospensione dal servizio e licenziamento. L'articolo 15 prevede l'adozione del richiamo scritto in caso di infrazioni lievi; l'articolo 16 prevede l'applicazione della multa in caso di negligenza lieve mentre, nel caso di grave negligenza, l'articolo 17 prevede l'adozione della sospensione dal servizio.

In ultimo, l'articolo 18 prevede che la sanzione del licenziamento sia applicata in caso di comportamenti che arrechino un pregiudizio



che vizi in maniera insanabile ed irreparabile il rapporto di servizio con l'ente.

9.5 I SOGGETTI PREPOSTI ALLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

Nel quadro sin qui descritto oltre al Consiglio per la prevenzione della corruzione, che di fatto risulta ad oggi poco attivo, esistono altri organismi che, seppure investiti principalmente di altre competenze tipiche della polizia tributaria o giudiziaria, fronteggiano il fenomeno corruttivo.

I soggetti in oggetto sono cinque:

1. *Central Criminal Investigation and Prosecution Department (DCIAP)*
2. *Ombudsman (Provedor de Justica)*
3. *Court of Auditors (Tribunal de Contas)*
4. *The General Finance Inspectorate (IGF)*
5. *Judicial Police.*

Il DCIAP creato nel 1998 è responsabile per il lavoro di indagine, di coordinamento e di prevenzione. Fondamentalmente svolge questi tre compiti secondo le seguenti direttrici:

1. **Indagini.** Il Dipartimento interviene se un caso copre diverse regioni o se un caso specifico è trasmesso dal Pubblico Ministero capo a causa della sua complessità (o per altri motivi) nei seguenti settori: terrorismo, traffico di droga, riciclaggio di denaro, corruzione, appropriazione indebita (di fondi pubblici), bancarotta fraudolenta, frode per ottenere sussidi, sovvenzioni e/o finanziamenti, violazioni del diritto internazionale. Il DCIAP agisce di solito tramite un giudice istruttore insediato nella regione interessata oppure attraverso un'apposita corte d'indagine penale, se il caso coinvolge diverse regioni.
2. **Coordinamento.** Il Dipartimento svolge studi e lavori di coordinamento sia al suo interno, sia con riferimento alle basi dislocate a livello regionale. In quest'ultima attività coadiuva anche la Corte d'appello portoghese con compiti di polizia giudiziaria.
3. **Prevenzione.** È un'area che è stata implementata nel 2002 ma dove le attività e i connessi risultati sono pressoché assenti.

L'*Ombudsman* (mediatore o difensore civico) nasce nel 1975 per legge. Si tratta di un organo monocratico che dura in carica 4 anni. Viene eletto tra cittadini particolarmente meritevoli con un voto favorevole dei 2/3 del Parlamento e gli sono riconosciuti molti poteri.

Tale organismo controlla l'attività amministrativa, la legittimità parlamentare ed è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni. Ha il potere di formulare raccomandazioni alle autorità pubbliche e il dovere di cooperazione con gli organi dei servizi sottoposti alle sue aree di intervento. Il difensore civico ha grandi poteri di iniziativa. Tali poteri possono comportare, al limite, il ricorso alla Corte costituzionale per gli atti emanati dal Parlamento. L'azione del mediatore non dipende da un interesse personale e diretto dei denunciati, il che significa un reale vantaggio per la difesa d'interessi diffusi. I poteri così ampi che lo caratterizzano fanno sì che, al contrario di quanto possa apparire, il mediatore possa potenzialmente svolgere una forte azione, quanto meno di pressione, sulle istituzioni e presso l'opinione pubblica per il contrasto alla corruzione.

La Corte dei Conti (*Court of auditors*) interviene indirettamente in materia di anticorruzione. A tal fine è previsto un processo non strutturato per cui la Corte segnala i suoi sospetti alla procura ordinaria, attraverso la collaborazione e l'attività di coordinamento con altri organi. Tra questi organi figura l'Ispettorato Generale delle Finanze (IGF). Fondato nel 1930, l'IGF ha diverse funzioni e può essere considerato come un organo di controllo interno al Ministero dell'economia e delle finanze. L'Ispettorato è anch'esso dislocato su base regionale. Le autorità portoghesi hanno sottolineato che i vari ispettorati hanno nel tempo contribuito a individuare e prevenire la corruzione tramite un'azione di informativa verso gli organi preposti all'attuazione di indagini. Varie norme prevedono che i funzionari pubblici delle varie amministrazioni pubbliche siano tenuti a fornire agli ispettori tutte le informazioni necessarie per consentire agli ispettorati di svolgere al meglio il proprio lavoro. Informazioni parziali o rifiuti a collaborare possono, a seconda delle circostanze, innescare l'adozione di azioni disciplinari, civili e penali come previsto. L'IGF impiega quasi 600 persone di cui più della metà sono ispettori.

Infine, la Polizia Giudiziaria (*Judicial Police*) svolge i tradizionali compiti d'indagine e di supporto alle autorità giudiziarie.



Fonti

Código Penal Português

Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas

Ispettorato Generale sulla Finanza: <http://www.igf.min-financas.pt>

Network delle Pubbliche Amministrazioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite:

<http://www.unpan.org>, <http://www.globalintegrity.org>, <http://www.iaaca.org>

Sito Business Anti-Corruption: <http://www.business-anti-corruption.com>

Sito Corte dei Conti: <http://www.tcontas.pt/en/english.shtm>

Sito Ombudsman: <http://www2.ombudsnet.org/Ombudsmen/Portugal/portugal.htm>

Sito Polizia Giudiziaria: <http://www.policiajudiciaria.pt>

Sito Strumenti e risorse per la conoscenza dell'Anticorruzione. Sviluppato dall'ufficio droghe e criminalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: <http://www.track.unodc.org>

Sito Transparency International: <http://www.transparency.org>



SINGAPORE

10.1 L'ASSETTO POLITICO-ECONOMICO E LA COLLOCAZIONE INTERNAZIONALE

Città-stato costituita da un'isola maggiore e una cinquantina di isole minori, Singapore è uno dei paesi più ricchi al mondo, grazie alla sua posizione geografica al centro di importanti rotte sulla direttrice est-ovest e ai suoi servizi finanziari.

Singapore è membro di un'importante organizzazione regionale, l'A-SEAN (Association of South-East Asian Nations), che riunisce i paesi del sud-est asiatico e promuove lo sviluppo e la cooperazione economica nell'area.

A fronte di un orientamento economico liberista e di una struttura politico-istituzionale percepita come la meno corrotta al mondo, adotta un sistema politico e costituzionale che limita sensibilmente la libertà di espressione.

Alcuni provvedimenti impediscono, di fatto, ai movimenti di opposizione di poter esercitare un'azione politica di contrasto al partito di governo. Anche il sistema dei *media* risulta essere poco libero, dal momento che i due maggiori *network* mediatici, *Singapore Press Holding* e *Media Corporation*, sono di proprietà statale e danno poco spazio alle opposizioni.

L'economia è il campo in cui si manifesta principalmente lo sviluppo di Singapore. Il Paese ha un'economia aperta al mercato e molto avanzata, caratterizzata da una forte industrializzazione, soprattutto nel settore dell'elettronica e della farmaceutica. Il Paese è un importantissimo centro

finanziario, caratteristica che aiuta a comprenderne la prosperità. Nonostante abbia risentito della crisi finanziaria ed economica del 2009, Singapore ha confermato il suo dinamismo economico, tornando nel 2010 a crescere a livelli molto sostenuti e dimostrando di essere ancora un importante punto di riferimento della finanza e dell'alta tecnologia.

La crescita economica singaporiana è trainata anche dall'aumento delle esportazioni, che in parte sono di fatto ri-esportazioni, vista la posizione del Paese come *hub* commerciale.

Sotto il profilo istituzionale, Singapore si è dato una forma di governo a cavallo tra la parlamentare e la presidenziale: il *leader* del partito di maggioranza è automaticamente designato come candidato alla presidenza della Repubblica. Il Presidente è eletto per un periodo di 6 anni e detiene un potere di veto sui provvedimenti del Governo in materia economico-finanziaria e di organizzazione amministrativa. Esso è coadiuvato da un Consiglio (*Cabinet*), diretto dal Primo Ministro di nomina presidenziale e designato tra i membri della maggioranza parlamentare.

10.2 LA NORMATIVA PENALE IN MATERIA DI CORRUZIONE

Nell'ordinamento di Singapore, il principale atto normativo in materia di prevenzione e repressione della corruzione è rappresentato dal *Prevention of Corruption Act*. Adottato nel 1960, pochi anni dopo l'indipendenza dal Regno Unito, l'approvazione di tale legge è stata il frutto della forte volontà politica di tutta la classe dirigente singaporiana, consapevole che la lotta alla corruzione dovesse rappresentare uno dei principali pilastri dello sviluppo e del benessere economico. Per una città-stato con un'economia incentrata sui servizi finanziari e di trasporto, la capacità di attrarre investimenti esteri rappresenta un aspetto fondamentale, e tale capacità è fortemente influenzata dall'efficienza e dal supporto prestato dalla pubblica amministrazione in tutti i settori del mercato.

La legge è stata oggetto di numerose modifiche susseguitesi nel tempo, di cui l'ultima risale al 1993.

L'articolo 5 della legge prevede anzitutto il reato di corruzione tra privati, formulandolo in termini assai ampi: ogni persona che richiede o

accetta, accetta di ricevere, o alternativamente rende, promette o offre un vantaggio ad una altra persona nell'ambito di una transazione commerciale, è colpevole di reato e deve essere sanzionata con un'ammenda non eccedente i 100.000 dollari o con la detenzione per un periodo non eccedente i 5 anni.

L'articolo 6 della legge estende la stessa fattispecie di reato penale con le medesime sanzioni anche ai funzionari pubblici e incaricati di pubblico servizio che abbiano fatto un uso distorto della propria funzione.

Nel caso, inoltre, che si versi nella fattispecie di cui all'articolo 6 della legge e la vicenda corruttiva rilevi nell'ambito della materia degli appalti pubblici, forniture e servizi, l'articolo 7 della legge prevede un aggravio della pena detentiva che, in questo caso, non può eccedere i 7 anni.

La legge contiene, inoltre, all'articolo 8, una "clausola di presunzione", nei confronti dei funzionari pubblici che abbiano ricevuto qualsiasi forma di donazione. Viene così adottato il principio della "inversione dell'onere della prova", che risulta solo a carico dell'imputato e che rende molto più impegnativo l'esercizio del diritto di difesa in ragione del forte squilibrio che si viene a creare tra accusa e difesa nel corso della fase dibattimentale. La legge prevede, inoltre, la dichiarazione di colpevolezza e l'irrogazione della rispettiva pena anche nel caso di accettazione dell'accordo corruttivo e del "beneficio" da parte del pubblico agente, senza che egli ponga in essere l'effettivo "adempimento della prestazione" perché impossibilitato o per mutamento della situazione di fatto. Si tratta, dunque, di una norma funzionale a punire anche pratiche di malversazione che rilevano solo in astratto perché improduttive di effetti in ragione dell'inadempimento, ma comunque pregiudizievoli dell'integrità e della moralità che devono ispirare l'organizzazione amministrativa e l'operato dei funzionari pubblici.

Altra peculiarità della legge in esame è rappresentata dall'articolo 13 che, nel caso il soggetto incaricato di pubblico servizio abbia ricevuto un beneficio in denaro, oltre alla sanzione ordinaria relativa al reato contestato di cui all'articolo 6 e 7, prevede l'aggiunta di una sanzione pecuniaria di importo pari a quello ricevuto.

Nella seconda parte della legge sono indicate le norme di organizzazione e funzionamento del *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB).

Tale organismo – già istituito nel 1952 prima dell’ottenimento dell’indipendenza e prima dell’approvazione della *Prevention of Corruption Act* – è dotato di forti poteri di polizia in materia di lotta alla corruzione nei settori pubblici e privati, ed è incaricato di monitorare l’operato dei dipendenti pubblici e di denunciare le pratiche di malversazione da essi commesse agli organi di governo competenti per l’adozione di provvedimenti disciplinari. Nonostante i poteri di investigazione nei confronti dei pubblici dipendenti e dei plessi amministrativi in generale, l’azione del CPIB si rivolge prevalentemente nei confronti del mercato privato e degli intermediari finanziari, non solo per il basso livello di corruzione registrabile nell’ambito della pubblica amministrazione, ma soprattutto per la maggiore attenzione rivolta ai settori privati maggiormente rilevanti per la tenuta dell’intero sistema politico-economico.

10.3 L’ORGANIZZAZIONE DEL PERSONALE DELLA PA

Il corpo di funzionari alle dipendenze della pubblica amministrazione di Singapore è considerato uno dei più validi ed efficienti al mondo, su cui il Governo mantiene un monitoraggio costante sull’operato degli organi di indirizzo politico e su quelli di gestione.

Tale dato, per quanto veritiero e corrispondente alla realtà effettiva, deve essere letto nel contesto delle peculiarità del Paese, che ne fanno una città-stato finanziaria, con un’estensione territoriale e un peso demografico dal carattere ridottissimo.

La Costituzione dedica il titolo IX (*The Public Service*) all’organizzazione amministrativa, ma ne disciplina il solo aspetto del reclutamento e dello *status* dei funzionari pubblici.

L’organo di maggiore rilevanza è la *Public Service Commission*, prevista all’articolo 105 della Costituzione e che svolge tutte le funzioni attinenti al reclutamento e all’organizzazione del personale. L’articolo 110 della Costituzione stabilisce che ogni funzionario pubblico debba essere nominato dalla Commissione e che tutti gli atti di gestione del rapporto di lavoro riguardanti incarichi, promozioni, licenziamenti, pensioni, mansioni e trasferimenti debbano essere determinati dalla Commissione stessa.

L'articolo 110 prevede, inoltre, che la Commissione debba anche nominare al suo interno una sottocommissione con una funzione di monitoraggio dell'operato dell'*Education Service* e che la designazione e la gestione dei membri di tale servizio rientrino nelle competenze della stessa sottocommissione.

I membri della *Public Service Commission* sono nominati direttamente dal Presidente della Repubblica di Singapore su proposta del Primo Ministro.

La Costituzione prevede numerose cause d'incompatibilità a garanzia dell'indipendenza e della neutralità dell'organo.

Di essa non possono fare parte i funzionari pubblici, gli impiegati di organizzazioni private che sono parti contrattuali con lo Stato di Singapore o che sono integrate nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, i parlamentari o candidati alla carica di parlamentare, i membri delle associazioni e organizzazioni sindacali e i membri di associazioni e partiti politici.

Il mandato è di durata quinquennale ed è rinnovabile per una sola volta.

Le disposizioni costituzionali sono integrate dal *Public Service Commission Act*, adottato nel 1956 e soggetto a numerose integrazioni fino a quella più recente risalente al 1994.

Tale legge prevede che la *Public Service Commission* fornisca, agli uffici del personale di ogni ministero e autorità pubblica, le linee guida generali in materia di organizzazione del personale. La legge prevede, inoltre, tre qualifiche: *Special Personal Board*, *Senior Personal Board* e *Personal Board*, ognuna composta da tre sottolivelli.

Le funzioni di reclutamento sono di esclusiva competenza della *Public Service Commission* e sono effettuate attraverso procedure aperte e sulla base di criteri selettivi dalla natura comparativa.

Una volta stabiliti i criteri d'accesso in base ai titoli di studio da parte della Commissione, i singoli ministeri possono, inoltre, stabilire ulteriori criteri selettivi per lo svolgimento di particolari mansioni e compiti e, sulla base di essi, effettuare una prima selezione e redigere una graduatoria. L'ultimo livello delle selezioni è rappresentato da un'intervista, il cui esito positivo comporta la segnalazione all'ufficio del personale del ministero per la successiva nomina.

Gli uffici del personale dei singoli ministeri provvedono, inoltre, a ricercare direttamente le risorse umane necessarie, all'interno delle università durante il percorso di formazione dei potenziali candidati e prima ancora che essi entrino in maniera effettiva nel mondo del lavoro.

Il *Public Service Commission Act* dispone, inoltre, numerose norme in materia di promozioni che vengono effettuate sulla base di due strumenti: la “registrazione delle *performance*” e la “graduatoria delle *performance*” dei dipendenti pubblici.

Il sistema di registrazione è redatto annualmente e si compone di tre fasi:

1. una fase ricognitiva degli incarichi assegnati e di un piano di valutazione dei risultati conseguiti e dei processi di formazione effettuati;
2. una seconda fase di discussione aperta sui risultati conseguiti, anche sulle base delle consultazioni direttamente effettuate con il dipendente;
3. una terza fase di valutazione complessiva delle *performance* e di raccomandazioni dirette al funzionario pubblico, con l'indicazione dei possibili miglioramenti della propria azione amministrativa e delle possibilità di formazione funzionali a un esercizio più efficiente della propria funzione pubblica.

Il secondo strumento, rappresentato dalla “graduatoria delle *performance*”, è un sistema di rilevazione dei rapporti annuali elaborati sui singoli dipendenti, al fine di uniformarli a criteri e *standard* di valutazioni comuni come la flessibilità sul luogo di lavoro, la capacità di lavoro in gruppo e in momenti di maggiore carico e *stress* lavorativo.

Sulla base dei suddetti criteri, è elaborata una graduatoria finale, alla cui stregua i dipendenti sono ordinati in diverse “fasce di *performance*” cui corrispondono premi e promozioni.

Ultimo aspetto che assume un ruolo chiave nel perseguimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa è rappresentato dall'istituzione del *Civil Service Institute* (CSI).

Istituito nel marzo del 1971 per il tramite di un'integrazione alla *Public Service Commission Act*, il CSI rappresenta un'istituzione di alta cultura in materia di amministrazione pubblica con funzioni di formazione e aggiornamento di tutto il corpo burocratico.

Con ulteriori interventi di modifica e integrazione della legge, si è provveduto, inoltre, all'istituzione nel 1993 del *Civil Service College* (CSC), con funzioni di formazione del *top management* in materia di elaborazione di *public policy*, al successivo accorpamento dei tre istituti in un unico ente con la denominazione di *Civil Service College*, composto dall'*Institute of Policy Development* (IPD), dall'*Institute of Public Administration and Management* (IPAM) e dal *Civil Service Consulting Group* (CSCG).

10.4 SOGGETTI, STRUMENTI E INIZIATIVE PER LA LOTTA ALLA CORRUZIONE

Il contrasto del fenomeno corruttivo avviene, in modo diretto, tramite un unico organo: il già citato *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB).

Si tratta di un organo indipendente che indaga e mira a prevenire la corruzione tanto nel settore pubblico quanto nel privato. Fondato nel 1952, l'ufficio è presieduto da un direttore che è direttamente responsabile nei confronti del Primo Ministro.

L'ufficio è responsabile della salvaguardia dell'integrità dei pubblici servizi e del regolare svolgimento di transazioni commerciali trasparenti e regolari nel settore privato. All'ufficio è anche affidata la responsabilità di controllare gli illeciti di tutti coloro che ricoprono cariche nel settore pubblico e di intraprendere, se necessario, le dovute azioni disciplinari. Nello svolgimento della sua funzione primaria di lotta alla corruzione, il *Bureau* ha il potere di indagare su qualsiasi altro reato connesso a quelli di corruzione. Questa circostanza gli conferisce una notevole autorevolezza. Si tratta peraltro di un potere che va ben al di là delle competenze attribuite alle altre autorità anticorruzione indagate in questo lavoro. Da questo deriva anche la notazione per cui il CPIB rappresenta una delle poche autorità anticorruzione realmente indipendenti presenti nel panorama internazionale. La permanenza ai vertici delle classifiche del CPI di *Transparency International* trova il suo fondamento anche in questa evidenza.

Oltre a portare alla luce eventuali fenomeni corruttivi, l'ufficio svolge una continua attività di prevenzione attraverso la revisione a cadenza

programmata dei flussi di lavoro in ambito pubblico e una mappatura di quelle attività che generano rischi potenziali ritenuti elevati. A tal fine l'ufficio si occupa anche di individuare carenze amministrative dei sistemi esistenti, che potrebbero facilitare la corruzione e il compimento di atti illeciti, e raccomanda correttivi e misure di prevenzione per i capi di dipartimento interessati. Sempre in ragione di tali fini, i funzionari dell'ufficio di presidenza conducono campagne e seminari per educare i dipendenti pubblici, in particolare quelli che entrano in contatto con il pubblico.

Nel corso del sessantennio della sua esistenza, il *Bureau* ha visto cambiare e crescere i propri compiti costantemente nel tempo. Come si accennava in precedenza, sin dal momento della sua indipendenza, Singapore ha fatto della lotta alla corruzione uno dei perni del concetto di buon governo. Questa circostanza differenzia molto questo Paese rispetto alla maggior parte delle altre esperienze.

Singapore ha una tradizione tipica dei paesi di *Common law*, come la Gran Bretagna, ma ha una popolazione prevalentemente di origine cinese. Singapore realizza, pertanto, la fusione di due diverse culture. Tale peculiarità si riflette anche nel percorso avviato da questo Paese nel contrasto del fenomeno corruttivo.

A tal proposito il *Bureau* ha elaborato alcune iniziative uniche nel loro genere. Ad esempio sono effettuati, su richiesta dell'amministrazione, interventi *ad hoc* nei vari dipartimenti governativi sia con riferimento ai funzionari e dirigenti, sia con riferimento agli organi di vertice. Si tratta di incontri formativi e di accompagnamento realizzati tra un funzionario del *Bureau* e uno o più dipendenti. Tali incontri si basano sulla illustrazione di casi di studio (relativi a episodi corruttivi) di una ventina di minuti e successivamente (circa 40 minuti) si apre un dibattito *one-to-one* in cui il funzionario del *Bureau* risponde a tutte le domande dei dipendenti.

Lo stesso tipo di interventi può avere come destinatari le imprese private. Esiste una sezione del sito *web* del *Bureau* dove è possibile richiedere il servizio.

Come altre autorità, anche il *Bureau* offre la possibilità di denunciare casi di corruzione tramite la compilazione di un *form online*. A que-

sto si aggiunge la possibilità di vedere in tempo reale lo stato delle indagini su episodi precedentemente denunciati, oppure denunciare episodi di corruzione secondo altre modalità (posta, telefono, di persona, ecc.).

Il sito è poi ricchissimo di fonti d'informazione. Ci sono i riferimenti a tutte le principali convenzioni internazionali cui Singapore aderisce e tutta una serie di documenti concernenti casi di corruzione domestici e internazionali sia nel settore pubblico che nel settore privato. C'è poi una parte dedicata alla legislazione dove si trova tutta la normativa di riferimento. Infine nella sezione *resources* è possibile reperire un *booklet* redatto in quattro lingue che riassume l'attività del *Bureau*.

Una linea di attività del *Bureau* attiene alle misure di prevenzione e contiene un insieme di regole cui devono sottostare i funzionari pubblici secondo un rigoroso ordine. In particolare:

1. ogni dipendente deve dichiarare annualmente la propria situazione debitoria verso persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private;
2. ogni dipendente deve dichiarare la sua situazione reddituale e patrimoniale, rendere edotta la collettività di dove e come sono investiti i suoi risparmi e tutte le eventuali situazioni di conflitto di interesse (anche solo a livello potenziale);
3. ogni dipendente deve astenersi dall'accettare qualunque tipologia di dono, anche di minimo valore, da parte di chiunque venga o possa venire a contatto con l'amministrazione in cui il funzionario opera.

Il *Bureau* realizza inoltre un'intensa attività di comunicazione sociale sul fenomeno corruttivo, con l'obiettivo di sensibilizzare la collettività circa la portata e i danni del fenomeno al fine di non concorrere alla sua generazione e di combatterlo aspramente.

Fonti

Constitution of Singapore
Network delle Pubbliche Amministrazioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: www.unpan.org
Prevention of Corruption Act
Public Service Commission Act
Sito Business Anti-Corruption: www.business-anti-corruption.com
Sito Commissione sui Servizi Pubblici: www.psc.gov.sg
Sito Strumenti e risorse per la conoscenza dell'Anticorruzione. Sviluppato dall'ufficio droghe e criminalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: www.track.unodc.org
Sito Transparency International: www.transparency.org
Sito Ufficio Investigazioni Pratiche Corruttive: http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=21



BRASILE

11.1 IL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO

La promozione dell'etica pubblica e della lotta ai fenomeni corruttivi richiede l'analisi e la presa in considerazione di molteplici fattori politici, economici e culturali, di matrice istituzionale e sociale che, nel caso specifico del Brasile, determinano una realtà complessa e articolata, nonché una rilevante novità sotto il profilo comparatistico.

Il Brasile rappresenta il Paese dalla maggiore ampiezza territoriale del Sud-America, dal maggior peso demografico ed è anche quello maggiormente fornito di risorse naturali.

Ha una posizione di Paese guida dell'intero continente sudamericano e la sua economia ricopre un ruolo di *leadership* e di volano per le altre economie della regione. Il prodotto interno lordo è cresciuto a un tasso costante del 4,7% negli ultimi 5 anni e – superato il decennio 1993/2003, in cui si registrò un tasso di disoccupazione pari al 9,6% ed una crescita ingente del debito pubblico – dal 2006 lo Stato ha intrapreso una politica di risanamento delle finanze pubbliche basata su una cultura di programmazione economica, di maggior controllo sul versante fiscale e di crescenti investimenti pubblici.

Sul versante del contrasto alla corruzione, il Governo brasiliano ha intrapreso continue riforme per rafforzare l'integrità e prevenire la corruzione nella pubblica amministrazione.

Queste riforme si sono focalizzate principalmente nel perseguire finalità di “incremento della trasparenza e della pubblicità dell'azione am-

ministrativa, con l'intento di modellare l'azione in ragione del gradimento degli utenti" e nella "promozione di elevati *standard* di condotta dei funzionari pubblici, per il tramite dell'adozione di codici etici".

Questo ampio processo di riforma è stato ulteriormente incentivato dall'adesione alla Convenzione di Merida delle Nazioni Unite, in ossequio alla quale il Governo brasiliano ha provveduto all'istituzione del CGU (Controllore Generale dell'Unione) con funzioni di programmazione delle politiche di contrasto alla corruzione, e con funzioni di controllo e coordinamento nell'adozione da parte delle organizzazioni pubbliche delle suddette politiche.

Degli aspetti indicati ci si occuperà dettagliatamente nel corso della trattazione, non prima, però, di aver esaminato la disciplina costituzionale in materia di "organizzazione amministrativa" e "controlli sull'operato delle pubbliche amministrazioni".

11.2 LA COSTITUZIONE E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Il Brasile è una repubblica presidenziale con un'organizzazione del potere su base territoriale di tipo federale. Ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione, l'organizzazione politico-amministrativa della Repubblica Federale del Brasile comprende l'Unione, gli Stati, il distretto federale e i Comuni.

L'ordinamento giuridico brasiliano è un ordinamento a "Costituzione rigida" e questo elemento di "rigidità", combinato con il carattere "lungo" e dettagliato delle disposizioni costituzionali, rappresenta una peculiarità dell'ordinamento costituzionale in esame. Il dato da scorgere dietro questa constatazione, infatti, è l'ampia gamma di norme e dispositivi contenuti nel testo i quali, in virtù di tale ancoraggio costituzionale, godono di una speciale resistenza all'abrogazione, in grado di garantire loro una lunga durata nel tempo, potendo essere oggetto di modifiche e revisioni per il solo tramite di procedure rinforzate.

Questo elemento peculiare emerge in particolare nella materia della "pubblica amministrazione", cui è dedicato il titolo VII della Costituzione.

In tale ambito dell'ordinamento, il testo costituzionale indica i principi generali di legalità, moralità, pubblicità ed efficienza, cui devono ispirarsi l'organizzazione e l'azione amministrativa. È inoltre sancito il principio meritocratico del "pubblico concorso" come modalità di accesso all'impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione, con possibilità di deroga da parte della legge, e sono costituzionalizzati i termini di validità delle graduatorie risultanti dai concorsi pubblici, che non possono superare i 2 anni con una sola possibilità di proroga per pari periodo.

Nello stesso titolo, sono indicate numerose norme in materia di *status* del funzionario pubblico, come le incompatibilità nell'esercizio del mandato, i divieti di cumulo di più cariche e funzioni pubbliche, i diritti di libertà singolari e collettive dal carattere politico e sociale a garanzia della persona del pubblico dipendente e diritti dal carattere economico, contributivo e previdenziale.

È inoltre prevista una fattispecie di responsabilità del pubblico dipendente, che in caso di "disonestà amministrativa" può comportare la "sospensione dei diritti politici e la perdita della funzione pubblica, la non disponibilità dei beni e il risarcimento dell'erario, nel modo e nel grado previsto dalla legge, senza pregiudizio dell'azione penale in corso" (articolo 37, comma 4, della Costituzione).

Non da ultimo, la Costituzione specifica il dovere della pubblica amministrazione di conformarsi ai principi d'imparzialità e buon andamento, ponendo l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di adottare procedure ad evidenza pubblica nei settori dei lavori, servizi, acquisti e vendite.

Da questo breve esame dell'ordinamento costituzionale, emerge con chiarezza l'ampia attenzione riservata dal costituente alla materia della pubblica amministrazione e agli strumenti volti a garantirne l'imparzialità e l'efficienza nella cura degli interessi pubblici.

Questo quadro non sarebbe però completo se non si volgesse lo sguardo anche al fenomeno dei "controlli" sotto il profilo della regolarità contabile e amministrativa, effettuati anche alla stregua di parametri di economicità ed efficienza, posti in essere dal principale organo di revisione: la Corte dei Conti.

11.3 LA CORTE DEI CONTI

All'esercizio della funzione di sindacato amministrativo, contabile, finanziario e di bilancio, è dedicato il titolo IX della Carta costituzionale, che all'articolo 71 prevede l'esercizio della funzione in esame da parte della Corte dei Conti dell'Unione, alla quale compete il sindacato sui rendiconti degli amministratori e degli altri responsabili di denaro pubblico, beni e valori pubblici dell'amministrazione diretta e indiretta dello Stato e di ogni organizzazione dal carattere pubblicistico anche se dalla natura formale privata.

Le attività della Corte dei Conti possono essere intraprese sulla base di un'iniziativa propria o su richiesta della Camera dei deputati e del Senato federale. Essa riveste dunque la natura di organo ausiliario, con il compito di assicurare il più corretto ed efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi.

La Corte è composta da 9 membri che vengono designati tra cittadini dalle comprovate conoscenze giuridiche, contabili, economiche e finanziarie o di amministrazione pubblica. Essi vengono nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, con approvazione del Senato federale, di cui due alternativamente tra uditori e membri del pubblico ministero presso la Corte, secondo criteri di anzianità e merito. I restanti due terzi sono nominati dal Congresso nazionale.

Dalle funzioni e dai criteri di composizione appena descritti, si possono scorgere i caratteri tipici sia degli organi appartenenti alla categoria delle "autorità amministrative indipendenti", sia degli "organi giurisdizionali". Ma il solo dato costituzionale non è di per sé sufficiente a dirimere i dubbi interpretativi sulla natura di "organo giurisdizionale" o "autorità amministrativa indipendente" della Corte.

Se per un verso, infatti, il numero molto limitato di componenti, e i criteri di designazione rappresentano elementi peculiari che caratterizzano le autorità amministrative indipendenti, dall'altro, la dotazione di un apparato con funzioni inquirenti farebbe propendere il giudizio sulla natura giurisdizionale di tale organo.

Volendo accogliere quell'indirizzo dottrinario, che eleva l'attribuzione di una funzione normativa-regolatoria alle autorità amministrative

indipendenti a elemento identificativo di tali organi, facendone così l'elemento discrezionale rispetto all'ipotizzata natura "giurisdizionale", la legge 8443/1992, "Organizzazione e funzionamento della Corte dei Conti", nella parte in cui attribuisce alla Corte poteri normativi, fornisce all'interprete l'elemento discrezionale *de quo*, che consente di riconoscerle una natura di autorità amministrativa indipendente.

11.4 GLI STRUMENTI PENALISTICI PER IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Nella repressione e nella prevenzione dei fenomeni corruttivi, gli Stati hanno tradizionalmente adottato, come strumento privilegiato di contrasto, la criminalizzazione di pratiche e comportamenti che si concretano in danni e malversazioni nei confronti della pubblica amministrazione.

Nell'ordinamento giuridico brasiliano, il Codice penale del 1940, nel titolo XI intitolato ai "Reati contro la pubblica amministrazione", presenta un'ampia gamma di fattispecie di reato penale che rappresentano un valido strumento di deterrenza e di repressione nella lotta ai fenomeni corruttivi.

Nel Capitolo 1, titolo XI, intitolato ai "reati commessi dai funzionari pubblici", sono previsti i reati di "peculato", "inserimento di dati falsi nel sistema informatico", "modifica e alterazione non autorizzata dei sistemi informatici", "corruzione passiva" e "abuso di potere".

Nel Capitolo 2, titolo XI, intitolato ai "Reati contro la pubblica amministrazione in generale", sono annoverati i reati di "corruzione attiva", "impedimento, turbamento o frode alla concorrenza" e "sottrazione di libri e documenti".

Queste fattispecie di reato penale, per quanto risalenti alla nascita del Codice, non hanno subito modifiche a seguito dell'ampio processo di riforme intrapreso nelle ultime due decadi. Il Codice è stato innovato solo in materia di frodi finanziarie internazionali e la legge 10.467/2002 ha tipizzato nuove fattispecie di responsabilità penale per i funzionari oggetto di corruzione passiva. Le modifiche così introdotte vertono, però, nella materia delle frodi finanziarie internazionali e non presentano, dunque, particolari rilievi innovativi sotto il profilo della corruzione interna e dell'etica pubblica negli apparati amministrativi.

Al fine di focalizzare l'attenzione proprio su quest'ultima problematica, saranno dedicati due paragrafi agli strumenti di *governance* adottati in seno agli apparati amministrativi pubblici, tra i quali emergono l'Ufficio del Controllore Generale dell'Unione e la Commissione per l'etica pubblica.

11.5 L'UFFICIO DEL CONTROLLORE GENERALE

Istituito nel 2003 con legge 10.683/2003, l'Ufficio del Controllore Generale, conosciuto con l'acronimo portoghese CGU, persegue le finalità di difesa delle risorse, dei beni e delle proprietà pubbliche, di lotta e di contrasto agli sprechi, alle appropriazioni indebite e alle malversazioni delle risorse pubbliche federali. I suoi principali strumenti d'azione sono costituiti da poteri di controllo ispettivi, elaborazioni di analisi e studi e dall'elaborazione e applicazione di politiche di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza.

La struttura del CGU è composta da un Segretariato federale, un Ufficio con funzioni di *Ombudsman*, una Commissione disciplinare e un Segretariato per le informazioni strategiche e la prevenzione della corruzione, quest'ultimo istituito in seguito all'adesione del Brasile alla Convenzione di Merida.

Il Segretariato federale svolge attività di monitoraggio e valutazione dello stato d'adozione e implementazione delle azioni governative esecutive, dell'allocazione delle risorse economiche da parte dei dirigenti e valuta le *performance* dei dirigenti e dei funzionari pubblici nell'implementazione delle azioni esecutive adottate dalla dirigenza apicale e dagli organi di governo.

L'ufficio dell'*Ombudsman* svolge funzioni di mediazione tra i cittadini e gli apparati amministrativi federali, perseguendo così finalità di miglioramento dei servizi offerti al cittadino/utente, potendo i cittadini denunciare all'*Ombudsman* i soli casi di inefficienza dei servizi erogati e dovendosi, invece, rivolgere alla Commissione disciplinare in caso di denunce di fatti e comportamenti integranti fattispecie di reato penale.

Quest'ultimo organo, infatti, esercita le sue funzioni sulla base di

denunce presentate da cittadini, parlamentari, funzionari pubblici e procuratori federali, e può agire d'ufficio nei casi di sospetti di illecito amministrativo e penale.

Il Segretariato per le informazioni strategiche e la prevenzione della corruzione, infine, in ossequio all'articolo 6 della Convenzione di Merida che impone agli Stati di dotarsi di organismi indipendenti con funzioni di promozione dell'etica pubblica, adotta le seguenti misure per la promozione dell'integrità degli apparati amministrativi: promuove azioni per il miglioramento della trasparenza dell'azione amministrativa; realizza attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per la promozione di un "controllo diffuso", da parte della società civile, sull'operato delle autorità pubbliche.

Il Segretariato effettua, inoltre, un'indagine sulle situazioni patrimoniali ed economico-contributive dei funzionari pubblici.

11.6 LA COMMISSIONE PER L'ETICA PUBBLICA

La Commissione per l'etica pubblica è stata istituita il 26 maggio 1999, su proposta del Consiglio statale per le riforme. I suoi componenti sono di estrazione non governativa e sono designati tra cittadini con alti requisiti di onorabilità e moralità. Il lavoro prestato in seno alla Commissione ha carattere onorifico per la rilevanza e il prestigio della funzione pubblica conferita.

Le attività e lo svolgimento del mandato della Commissione possono essere divisi in tre periodi:

- a. dal maggio 1999 all'agosto 2000 la funzione della Commissione si è limitata allo svolgimento di attività consultive nei confronti del Presidente della Repubblica, in materia di contrasto alla corruzione e di promozione dell'etica negli apparati pubblici;
- b. dall'agosto 2000 al maggio 2001, con l'approvazione del Codice federale di condotta nelle amministrazioni di vertice, il *Federal Code of Conduct of the High Administration* (FCCHA), la Commissione ha assunto funzioni esecutive divenendo l'organo principalmente responsabile del processo d'attuazione e implementazione del Codice nelle amministrazioni pubbliche;

- c. dal marzo 2001 ad oggi, dopo un primo periodo di sperimentazione e monitoraggio degli effetti prodotti dall'attuazione del Codice nelle principali amministrazioni federali, la Commissione ha intrapreso un lungo e complesso processo di decentramento e diffusione del Codice nell'intero apparato amministrativo federale, ispirando la propria azione ai criteri di "differenziazione" e "adeguatezza", al fine di andare incontro alle peculiarità e alle esigenze delle singole amministrazioni.

L'azione della Commissione s'ispira a una logica di "conformazione" della propria azione alle aspettative dei cittadini sul livello d'efficacia e di efficienza dei servizi erogati.

La Commissione organizza, inoltre, iniziative dal carattere conoscitivo delle nuove regole e sistemi di condotta adottati nelle amministrazioni pubbliche, con finalità di diffusione di una cultura votata all'integrità e all'etica pubblica, e al fine di incentivare un controllo diffuso da parte della società civile sulla condotta all'interno degli apparati pubblici.

La Commissione, infine – oltre a monitorare l'attuazione e l'efficacia delle nuove regole introdotte nel Codice di condotta e ad adottare azioni di "perfezionamento" continuo delle norme – è anche dotata di un potere sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni inadempienti nell'attuazione del Codice e degli amministratori trasgressori.

La strategia adottata per assicurare un'effettiva diffusione dell'etica pubblica, è quella di indirizzare l'azione della Commissione e delle norme contenute nel Codice di condotta, nei confronti dei soli dirigenti apicali e del personale politico, sulla base di una logica *top-down* che, in ragione della maggiore visibilità pubblica e dell'esposizione mediatica di questi soggetti, sia in grado di plasmare tutte le strutture ed i plessi amministrativi ai principi di integrità ed eticità dell'azione amministrativa.

Nel perseguire le finalità indicate, il Codice impone obblighi d'informazione e di rendicontazione sul patrimonio, sulle rendite e sulle situazioni giuridiche che possono comportare il sorgere di "conflitti d'interesse" pregiudicando così il buon andamento dell'ufficio e il corretto svolgimento della funzione conferita.

Tutti i destinatari delle norme del Codice sono obbligati – dopo aver dichiarato espressamente la loro adesione al nuovo regime deontologico –

a comunicare in una DIC (Dichiarazione d'Informazioni Confidenziali) la propria situazione giuridico-patrimoniale, a comunicare tempestivamente qualsiasi evento possa comportare un cambio della situazione ed eventualmente a modificare a fini d'aggiornamento la dichiarazione.

La Commissione è composta da 6 membri, si avvale di un'organizzazione amministrativa di 135 componenti e di un servizio di assistenza informatica per la cura e l'aggiornamento del sito *internet*, nonché per l'incentivazione di meccanismi telematici di comunicazione verso i cittadini e le pubbliche amministrazioni.

Tramite il sito *web*, infatti, la Commissione offre un servizio informativo di supporto nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni che incontrano difficoltà nell'applicazione e implementazione delle norme contenute nel Codice.

La Commissione, infine, ha concluso accordi di cooperazione tecnica e finanziaria con numerosi *partner* pubblici e privati, tra i quali vanno annoverati le Nazioni Unite, l'OECD, la Banca interamericana per gli investimenti e *Transparency international*.

Queste organizzazioni internazionali hanno di recente riconosciuto al Governo brasiliano i progressi e i risultati raggiunti nella lotta alla corruzione e nella promozione dell'etica nella pubblica amministrazione, non mancando di evidenziare però, l'alto tasso di criminalità in materia di frodi commerciali internazionali e in materia finanziaria privata. Su questi due fronti – che incidono in maniera non irrilevante sulla tutela dei beni, delle risorse e sull'efficienza dell'azione amministrativa – si giocherà il futuro delle politiche di contrasto alla corruzione.

11.7 I SOGGETTI PRINCIPALI

Da un punto di vista normativo, la lotta alla corruzione si fonda sul complesso di norme inserite nel Codice penale e in alcune specifiche leggi federali.

Nel complesso, il quadro giuridico in Brasile è valutato come molto incisivo. Nel luglio 2012 una legge ha stabilito la diretta responsabilità delle persone giuridiche per atti di corruzione commessi contro la pubbli-



ca amministrazione, ad esempio per la corruzione di pubblici ufficiali e altri atti di corruzione commessi da parte di persone mandatarie o rappresentanti di società. Sono previste anche pene molto dure: ad esempio, in taluni casi, sono previste multe che variano tra l'1% e il 30% del fatturato della società. Inoltre, nei casi più gravi può essere prevista l'interdizione a partecipare ad alcune gare di appalto.

Nel mese di ottobre 2011, il Congresso ha approvato una legge sulla libertà d'informazione che amplia notevolmente gli obblighi di trasparenza delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei cittadini.

Il quadro normativo fin qui descritto ha permesso al Brasile di firmare e ratificare quattro importanti convenzioni internazionali di lotta alla corruzione: la Convenzione OCSE contro la corruzione, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), la Convenzione Inter-Americana contro la corruzione e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

Il Brasile non ha una vera e propria autorità anticorruzione. Tra l'altro, l'elevato livello di decentramento del Paese è, da molti osservatori, segnalato come uno dei principali ostacoli per l'attuazione di solide iniziative anticorruzione da parte del Governo federale. Diverse agenzie sparse tra i 27 Stati e i 5.651 comuni brasiliani hanno mandati più o meno ampi per fronteggiare il fenomeno corruttivo. *Deficit* di attuazione e applicazione del quadro giuridico e istituzionale sono citati come principali sfide per la lotta contro la corruzione in Brasile. Secondo numerosi osservatori, l'Ufficio del Controllore Generale, la Corte dei Conti, i pubblici ministeri e la polizia federale hanno tutti mandato legale per combattere la corruzione in Brasile.

Il Controllore Generale dell'Unione è l'organo centrale di controllo interno del potere esecutivo federale. Svolge ispezioni e verifiche dei Comuni e degli Stati membri. Per promuovere la trasparenza e prevenzione della corruzione svolge attività di sensibilizzazione rivolte anche al settore privato. Nel 2004, il CGU ha lanciato un portale per la trasparenza che fornisce informazioni sui bilanci, spese e iniziative di trasparenza. Il CGU è un'agenzia relativamente efficiente con uno *staff* professionale che riesce a effettuare i controlli nonostante i vincoli di risorse umane, finanziarie e strumentali, e di indipendenza. Numerose iniziative e nuove leggi sono

state sviluppate con il contributo del CGU. Nel 1987 il Governo ha creato il Sistema Integrato di Amministrazione Finanziaria (SIAFI), in cui sono registrate giornalmente tutte le spese da parte delle unità del Governo Federale *online*. Il CGU utilizza il *database* per monitorare i casi di sospetta corruzione.

Tra il 2003 e il 2010, il lavoro del CGU ha rivelato che quasi 3.000 dipendenti pubblici sono stati coinvolti in pratiche illecite, con il conseguente licenziamento da parte dei servizi pubblici federali. La CGU ha anche implementato un progetto chiamato “Dialogo con le imprese” per incoraggiare le imprese e le associazioni ad attuare misure d’integrità, comprese le buone pratiche nei rapporti con il settore pubblico. Nel 2010, circa 680 aziende e 25 associazioni del settore privato hanno partecipato alle attività del progetto svolte da 10 uffici regionali del CGU.

La Corte dei Conti (*Tribunal de Contas da União* – TCU) ha il compito di controllare l’amministrazione eseguendo controlli contabili, finanziari e di bilancio, di legittimità ed economicità nella gestione di fondi pubblici. Gli Stati membri e i comuni sono controllati dalle diramazioni territoriali della Corte dei Conti. Si ritiene, generalmente, che negli Stati le diramazioni territoriali non siano politicamente indipendenti. Tuttavia si ritiene anche che tali diramazioni siano comunque più attive e influenti della sede centrale. La TCU pubblica regolarmente dei “bollettini” con raccomandazioni che il Governo segue molto scrupolosamente. Si osserva che, nonostante la TCU abbia scoperto numerose violazioni di legge ed episodi di corruzione, le sue richieste di rinvio a giudizio spesso non hanno avuto alcun seguito.

La polizia federale opera sotto il controllo diretto del Ministero della Giustizia ed è responsabile per le indagini sul Governo federale, o dei suoi organi e aziende, e per la lotta contro i trafficanti di droga, terroristi e la corruzione. La maggior parte dei casi di corruzione di grandi dimensioni sono denunciati dalla polizia federale.

La Procura della Repubblica è un’istituzione permanente, che ha autonomia funzionale, amministrativa e finanziaria stabilita nella Costituzione, essendo responsabile per la persecuzione di reati. I pubblici ministeri, disciplinati dalla legge 75/1993 hanno il compito di difendere l’ordinamento giuridico intervenendo per la tutela del patrimonio nazio-



nale, della proprietà pubblica e sociale, del patrimonio culturale, dell'ambiente, dei diritti e degli interessi della comunità.

11.8 GLI ALTRI SOGGETTI

All'interno o alle dipendenze dei soggetti citati, o in ragione di evoluzioni del quadro normativo e di *partnership* internazionali, nel corso degli ultimi anni anche altri soggetti hanno assunto rilievo.

In primo luogo, rileva l'attività del Consiglio sulla trasparenza pubblica e la lotta contro la corruzione. Si tratta di un'unità collegiale e di consulenza collegata all'Ufficio del Controllore Generale dell'Unità, creata con lo scopo di proporre e discutere misure volte a migliorare metodi e sistemi per migliorare la trasparenza nella gestione pubblica e a formulare strategie di contrasto alla corruzione. Si tratta di un organo consultivo istituito in seno al CGU, che comprende rappresentanti di società civile e organi dello Stato.

Nel 2003 è stata istituita un'agenzia nazionale per la lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro (ENCCLA - *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*) con l'obiettivo di coordinare diversi organismi coinvolti nello sviluppo di politiche per combattere il riciclaggio di denaro. Gli obiettivi dell'ENCCLA si estendono anche alla lotta alla corruzione. Gli enti oggetto dell'attività di coordinamento sono oltre 50, tra cui le autorità di polizia, la magistratura, i ministeri e le agenzie interessate. Uno strumento finalizzato al contrasto della corruzione è il Programma nazionale di sviluppo delle capacità e formazione per la lotta al riciclaggio di denaro (PNLD), che è stato sviluppato per formare i funzionari pubblici e gli altri soggetti impegnati nella lotta contro il riciclaggio di denaro e la corruzione. Una relazione del 2007 dell'OCSE puntualizza che, sebbene l'ENCCLA e la PNLD sembrino essere efficaci iniziative di sensibilizzazione per la formazione in materia di problemi di corruzione, nessuna delle due si è finora concentrata sulla corruzione estera. Ad ogni modo l'ENCCLA è stata accreditata come un *forum* importante per promuovere il coordinamento della lotta contro la corruzione in tutte le sue forme.

Il Brasile non ha un'istituzione indipendente con funzioni di Om-

budsman. I cosiddetti *Ouvidores*, letteralmente difensori civici, si pongono come punti d'ascolto per i *whistleblowers*. Lavorano in ogni ministero, ricevono le denunce, le trasmettono agli uffici competenti e ne seguono l'iter. Gli *Ouvidores* sono nominati dai ministri e proprio per questo non sono né indipendenti, né protetti da interferenze politiche. Infine, gli *Ouvidores* non possono avviare indagini. Essi possono trasmettere i reclami ai ministeri o agli uffici in questione.

11.9 IL FUNZIONAMENTO DEL “SISTEMA DI LOTTA ALLA CORRUZIONE”

Attualmente sembra di poter scorgere un modello integrato attraverso il quale la corruzione è affrontata nel Paese con l'unione di tutte le agenzie statali in qualche modo correlata alla difesa dello Stato in questa difficile impresa. Il Controllore Generale agisce in tutte le agenzie e le entità dell'Esecutivo federale, in qualità di organo competente al controllo e alla revisione contabile. Per completare il quadro finora descritto, torna utile richiamare le funzioni svolte alle dipendenze dei soggetti elencati fino ad ora da parte di alcuni dipartimenti ministeriali e, in ultima istanza, a livello parlamentare.

Il Dipartimento di recupero dei beni e della cooperazione internazionale legale (DRCI), all'interno del Ministero della giustizia, ha la funzione di identificare le minacce, di definire politiche efficaci ed efficienti, di sviluppare una cultura anti-riciclaggio di denaro e, infine, di recuperare i beni inviati all'estero illegalmente e i prodotti derivanti da attività criminali. È inoltre responsabile per la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica, sia in materia penale che civile, essendo l'autorità centrale nello scambio di informazioni e richieste di cooperazione giudiziaria internazionale.

Il Consiglio di controllo delle attività finanziarie (COAF), l'unità di informazione finanziaria brasiliana, è stato creato nell'ambito del Ministero delle finanze, con lo scopo di disciplinare la ricezione, l'analisi e l'individuazione di sospette attività illecite legate al riciclaggio di denaro.

Il Segretariato federale delle entrate, un organismo specifico e unico, collegato al Ministero delle finanze, è responsabile per la pianificazione, l'esecuzione, il controllo e la valutazione dell'amministrazione fiscale federale, così come dell'esecuzione delle politiche doganali del Paese, tra



cui la realizzazione di studi sull’impatto economico delle politiche fiscali e doganali in Brasile.

Il Parlamento ha un ruolo importante nella lotta contro la corruzione, non solo nel processo legislativo, ma soprattutto attraverso le Commissioni Parlamentari d’Inchiesta (CPI). Le CPI, dotate degli stessi poteri investigativi delle autorità giudiziarie, sono istituite dalla Camera dei rappresentanti o dal Senato federale, con lo scopo di indagare su un certo fatto entro un termine stabilito; le conclusioni sono trasmesse alla Procura della Repubblica che può promuovere azioni di responsabilità civile o penale nei confronti dei colpevoli.

Il controllo esterno invece è di competenza del Congresso Nazionale, che lo esercita con l’aiuto della Corte di Conti.

L’articolazione e il coordinamento dei lavori messi a punto dagli organismi di cui sopra è stato potenziato con la citata creazione della strategia nazionale per la lotta alla corruzione e riciclaggio di denaro (ENCCLA). L’obiettivo finale dell’iniziativa è di formulare una politica anticorruzione brasiliana radicata in tutto il Paese e volta alla comprensione del fatto che la corruzione deve essere affrontata in modo globale e approfondito. Sotto questa luce, lo scopo della strategia è di far passare che la corruzione sia un rischio, non un’eredità che proviene dal passato e che non sia sradicabile.

11.10 LE INIZIATIVE E GLI STRUMENTI PER IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

La Costituzione brasiliana, varata nel 1988, è una pietra miliare per la garanzia dei diritti civili e per il dovere del Governo di rendere conto delle sue attività. Tra le garanzie costituzionali, rilevano il diritto dei cittadini di presentare proposte di legge al Congresso Nazionale e il diritto di accesso alle informazioni pubbliche, nonché i meccanismi di protezione per i cittadini da violazioni dei diritti civili. A tal proposito, la famosa legge *Ficha Limpa* (letteralmente *tabula rasa*) stabilisce che le persone condannate penalmente non possono essere candidate alle elezioni e concorrere per cariche politiche. La legge, promulgata nel 2010, fu inviata al Congresso con una petizione pubblica che comprendeva più di un mi-

lione di firme a sostegno della misura. Nel 2012 tale legge ha portato alla condanna di due parlamentari appartenenti alla vecchia maggioranza di governo dell'ex Presidente Lula. Moltissimi brasiliani sono scesi in piazza a festeggiare la condanna per corruzione che, fino a pochi anni prima, nessuno avrebbe mai pensato si potesse comminare ad un parlamentare.

Dal 2000, il Governo brasiliano ha adottato una serie di misure giuridiche e istituzionali per promuovere la trasparenza sulla base delle migliori pratiche e *standard* internazionali. Alcune delle principali misure sono state il Sistema integrato di gestione finanziaria (*Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI*) e lo sviluppo del portale *web ComprasNet*, attraverso il quale le informazioni sui processi di aggiudicazione degli appalti pubblici e sulle relative imprese vincitrici sono *online*.

Come accennato, nel 2004, il Controllore Generale del Brasile, ha avviato il portale della trasparenza. Il portale fornisce informazioni *online* sull'esecuzione del bilancio federale in un linguaggio chiaro e comprensibile senza bisogno di nomi utente o *password* per accedere alle informazioni pertinenti. A partire dal 2010, il portale della trasparenza è aggiornato quotidianamente, il che significa che tutte le spese effettuate in un dato giorno sono pubblicate e disponibili per la consultazione da parte dei cittadini brasiliani la mattina seguente.

Dopo l'entrata in vigore della legge complementare 131 nel 2009, tutti i livelli di governo devono produrre in tempo reale su *internet* i loro dati di esecuzione del bilancio.

Il Brasile ha adottato una serie di altre iniziative di trasparenza importanti, tra cui:

- il portale degli accordi di trasferimento delle risorse e contratti (*Portal de Convênios e Contratos de repasse – SICNOV*) e il Portale Brasile, che offrono ai cittadini una serie di servizi *online*;
- il *database* delle imprese fornitrici del Servizio sanitario nazionale (*Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES*);
- il Registro Nazionale delle Imprese inidonee o sospese (*Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS*), uno strumento progettato per rendere pubbliche le sanzioni applicate, dall'Unione e dai governi degli Stati membri, a società che hanno commesso frodi o che sono state coinvolte in episodi di corruzione, o non sono riuscite



a rispettare gli obblighi previsti dalle pertinenti procedure di appalto o contratti amministrativi.

Per quanto riguarda la prevenzione e la lotta alla corruzione, il Brasile fa parte di tre principali convenzioni anticorruzione: i) la Convenzione interamericana contro la corruzione (OAS); ii) la Convenzione dell'OCSE; iii) la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). Inoltre, il Brasile partecipa attivamente a una serie di altri importanti *forum* sul tema, tra cui il *Partnering Against Corruption Initiative* (PACI), la *Global Agenda su Anti-Corruzione del World Economic Forum*, l'Associazione internazionale delle autorità anti-corruzione (IAACA) e il Gruppo di lavoro contro la corruzione.

Un altro passo positivo adottato dal Governo è stato il lancio del partenariato *Open Government* (OGP), nel mese di settembre 2011. Il Brasile è uno degli otto governi fondatori del "Progetto OGP". Si tratta di una nuova iniziativa multilaterale che mira a promuovere la trasparenza e consente ai cittadini di combattere la corruzione attraverso un sistema di rafforzamento della *governance* del territorio. L'adesione a questo partenariato ha portato alla redazione di un piano d'azione che, nel giro di un solo anno (da settembre 2011 a settembre 2012), ha portato alla realizzazione di tantissimi strumenti operativi di lotta alla corruzione. Il piano d'azione, la descrizione delle iniziative e il relativo stato d'avanzamento sono disponibili su un apposito sito *web*.

Tra le molte iniziative si segnalano:

- a) agevolazione dell'accesso a banche dati specifiche sul portale trasparenza;
- b) organizzazione del seminario nazionale sulla partecipazione sociale;
- c) istituzione del registro delle imprese etiche;
- d) formazione continua per le unità del difensore civico;
- e) ristrutturazione del portale della trasparenza;
- f) integrazione sistemica degli *Ouvidores* (difensori civili);
- g) organizzazione della prima Conferenza nazionale sulla trasparenza e controllo sociale;
- h) registro dei prezzi nazionali di istruzione;
- i) sviluppo di un programma di formazione a distanza per potenziare le

- capacità dei funzionari pubblici sul tema di accesso alle informazioni;
- j) preparazione di un catalogo di dati pubblici e delle informazioni fornite su *internet* da parte degli organismi ed enti dell'amministrazione pubblica federale;
 - k) studio diagnostico sul ruolo delle unità di difensore civico federale in materia di promozione del diritto di accesso;
 - l) studio diagnostico sui valori, le conoscenze e la cultura che disciplinano l'accesso alle informazioni pubbliche;
 - m) sviluppo di un modello per organizzare servizi di informazione per i cittadini nelle agenzie e negli enti pubblici;
 - n) studio per identificare le esigenze della società in materia di accesso alle informazioni, al fine di rafforzare le politiche attive di trasparenza;
 - o) sviluppo di una guida per i funzionari pubblici in materia di accesso alle informazioni.

Sul lato del *whistleblowing*, va detto che dipendenti e funzionari pubblici e privati che denunciano la corruzione non sono legalmente protetti da ritorsioni, discriminazioni e altre conseguenze negative.

Uno strumento noto chiamato *as disque* denuncia (*hotline*) è stato sviluppato per i privati cittadini a livello locale (Rio de Janeiro).

In generale la corruzione nel Governo federale può essere segnalata alla CGU, che ha un meccanismo di segnalazione sul proprio sito *web*. Anche la Procura federale ha un meccanismo di denuncia *online* sul sito *web*. Nonostante queste iniziative, diversi *report* indicano come il *whistleblowing* sia particolarmente debole in ragione della scarsa protezione garantita ai denuncianti.

Fonti

Codice penale brasiliano

Costituzione brasiliana

Legge 10.467/2002

Report sulle azioni di contrasto alla corruzione in Brasile nell'ambito delle previsioni della Convenzione Inter-Americana contro la Corruzione: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic3_bra_en.pdf

Sito Avvocatura Generale: <http://www.agu.gov.br>

Sito Consiglio della Trasparenza: <http://www.cgu.gov.br/english/ConselhoTransparencia>

Sito della Commissione per l'etica pubblica: <http://etica.planalto.gov.br>

Sito FCPA's Blog: <http://mattesonellislaw.com/fcpamericas>

Sito Freedom House. Profilo del Brasile: <http://www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2010/brazil>

Sito Ministero della Giustizia: <http://portal.mj.gov.br>

Sito Open Government Partnership: <http://www.opengovpartnership.org>

Sito Portale della Trasparenza: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

Sito Ufficio del Controllore Generale: <http://www.cgu.gov.br>

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammodernamento delle PA
viale Marx 15, 00137 Roma
www.formez.it

Area Comunicazione e Servizi al cittadino

tel. 06/84892643
editoria@formez.it

Finito di stampare nel mese di luglio 2013
GANGEMI  **EDITORE** SPA – ROMA
www.gangemieditore.it