LE CONVENZIONI DEL CONSIGLIO D'EUROPA IN MATERIA DI LOTTA ALLA CORRUZIONE E GLI ADEMPIMENTI NAZIONALI DI ALCUNI STATI AD ESSE ADERENTI.

Una prospettiva dinamica nel quadro del sistema di controllo elaborato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Giovanni Locati

1. Cenni introduttivi
2. L'attività del Consiglio d'Europa. In particolare: la convenzione penale e il suo ambito di applicazione.
3. Le modalità di controllo sull'adempimento degli stati: il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO).
4. Gli adempimenti nazionali conseguenti all'attività di monitoraggio del GRECO.
   4.1. *La Slovenia*.
   4.2. La Repubblica Slovacca.
   4.3. Il Belgio.
   4.4. La Svezia.
   4.5. La Finlandia.
   4.6. Il Lussemburgo.
   4.7. *La Spagna.*
5. Osservazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, la prospettiva della lotta alla corruzione nei suoi differenti aspetti si è imposta all'attenzione della comunità internazionale che ne ha percepito l'estrema pericolosità per la democrazia, per il diritto, per le libertà fondamentali, nonché per il progresso socioeconomico. L'impegno internazionale nel contrasto di tale fenomeno si è articolato sia a livello universale che a livello regionale. Nella prima prospettiva emerge l'iniziativa dell'OCSE sotto i cui auspici, il 17 dicembre 1997, è stata stipulata la convenzione sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali. Nella seconda prospettiva primeggia una serie di strumenti giuridici adottati in sede comunitaria tra i quali si menzionano la convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 (e relativo Protocollo del 27 settembre 1996), nonché la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione in cui sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli stati membri dell'Unione europea, stipulata il 27 maggio 1997.

Fatti salvi i Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (1976), il primo contributo dell'OCSE alla lotta alla corruzione adottato a livello multilaterale tra gli stati è la Recommendation on Bribery in International Business Transactions (1994) che ha a sua volta aperto la strada alla convenzione sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali del dicembre 1997[1]. Con essa gli stati parte si sono vincolati alla prevenzione e repressione degli atti di corruzione attiva provenienti da imprese soggette alla propria sovranità e diretti anche verso paesi non firmatari, indipendentemente dall'applicazione delle loro norme penali alla corruzione passiva dei propri funzionari. A differenza degli altri strumenti internazionali qui di seguito esaminati, quindi, la presente convenzione non si riferisce alla corruzione passiva e mira ad assicurare anzitutto una leale competitività ed un contesto in cui le relazioni commerciali transnazionali non trovino nelle tangenti, o in ogni altro vantaggio illegale offerto dalle imprese, il proprio fondamento. Tutto questo non per il tramite di una armonizzazione (né tanto meno unificazione) del diritto penale degli stati membri, bensì grazie ad una functional equivalency in materia fra gli ordinamenti nazionali interessati.

L'approccio comunitario al tema in esame[2] è, invece, partito dall'esigenza di tutelare l'integrità del proprio patrimonio – con la convenzione del 1995 relativa agli interessi finanziari comunitari – per giungere – con la summenzionata convenzione del 1997 – a rendere criminali non solo le condotte lesive dell'integrità delle finanze comuni, ma anche quelle pregiudizievoli al corretto svolgimento della funzione pubblica comunitaria. Attraverso, ad esempio, la individuazione delle fattispecie di corruzione attiva e di corruzione passiva, la precisazione della competenza della Corte di Lussemburgo per la risoluzione delle controversie insorte circa l'interpretazione o l'applicazione delle convenzioni del 1997 ed individuando la responsabilità delle persone giuridiche, gli organi comunitari hanno voluto indicare ai paesi membri i settori necessitanti il più immediato intervento per contrastare il fenomeno delittuoso in questione.

Accanto alle due prospettive tracciate dai sistemi normativi di cui s'è detto, si pone l'opera realizzata dal Consiglio d'Europa e rivolta ad una schiera di paesi comprensiva (e più ampia) di quella dei paesi dell'Unione europea. Le strategie di lotta alla corruzione individuate dal Consiglio d'Europa, pur da leggersi unitamente agli sforzi prodotti nel medesimo settore dalle Organizzazioni di cui sopra, hanno delle peculiarità che si ritiene giustifichino l'attenzione che qui di seguito verrà loro dedicata.

Muovendo dalle riflessioni maturate in seno alla 19ª Conferenza dei ministri europei della Giustizia tenutasi a Malta nel giugno 1994[3], il Consiglio d'Europa si è attivato contro la corruzione sia con l'istituzione – nello stesso anno – del Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione (GMC), che con l'adozione – nel 1996 – di un articolato «Programma d'Azione contro la Corruzione» che costituisce il fondamento giuridico delle attività consiliari in tale direzione[4]. Lo sviluppo di queste attività si è realizzato gradualmente, per tappe, ma è pacifico che a partire dal secondo vertice dei Capi di stato e di governo dell'ottobre 1997 il menzionato Programma ha ricevuto un decisivo impulso politico facendo così della lotta alla corruzione uno degli obiettivi prioritari ed essenziali del Consiglio.

L'approccio del Consiglio in questo settore è caratterizzato dalle seguenti peculiarità. Innanzitutto la multidisciplinarità: ci si è resi conto del fatto che la corruzione è un fenomeno multiforme che richiede azioni di tipo differente, non solo giuridico. L'attività del Consiglio è volta infatti al miglioramento delle regole che reggono la vita pubblica, soprattutto per quel che riguarda la tutela dell'integrità, ossia

dell'imparzialità, della pubblica amministrazione sulla base di un tessuto sociale quanto più solido. Tenuto conto della complessità del fenomeno da affrontare il Consiglio ha inteso approntare un ampio ventaglio di strumenti giuridici tendenti a una reciproca complementarità. Va da sé ovviamente che la credibilità dei mezzi de quibus è priva di consistenza in mancanza di un adeguato sistema di valutazione del rispetto degli obblighi giuridici da essi derivanti. In tale prospettiva il Consiglio ha ritenuto opportuno raccordare questi strumenti ad un unico organo di controllo: il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)[5]. Per venire incontro infine alla diversità delle situazioni nazionali si è cercato di facilitare la penetrazione degli (spesso più rigidi) standard normativi sia articolando la facoltà di apporre riserve all'atto di adesione[6], che configurando le procedure del meccanismo di controllo in modo tale da renderle quanto più possibile adattabili al tipo di disposizioni interessate.

Da un punto di vista normativo il citato Programma d'Azione si pone all'origine di ben cinque strumenti adottati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa[7]. In primo luogo, ed in esito ad approfonditi lavori volti a definire un quadro comune per le strategie nazionali anticorruzione, il Comitato dei Ministri, il 6 novembre 1997, ha adottato i «20 principi direttivi per la lotta alla corruzione» che precisano i settori in cui un intervento statale è indispensabile per un'efficace strategia globale di lotta al fenomeno in questione. Questi principi si inquadrano in una prospettiva generalpreventiva e nel contempo di promozione di «condotte etiche», la libertà dei mass media, la trasparenza dei meccanismi decisionali, il controllo dei conti, i codici di buona condotta dei funzionari, il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. La volontà degli autori, trasfusa anche nel tenore letterale delle norme stesse, impedisce di affermare la vincolatività giuridica dei principi, ma ciononostante è evidente il peso politico degli stessi, elaborati da un consesso che riunisce i vertici dei paesi membri del Consiglio.

L'altro strumento elaborato in base al citato Programma d'Azione è il modello di codice di condotta per i pubblici dipendenti presentato come annesso alla raccomandazione R(2000)10 del Comitato dei Ministri adottata l'11 maggio 2000. In questa sede pare doversi brevemente accennare al fatto per cui tale normativa, strutturata in ventotto articoli, ha una triplice funzione. Essa è anzitutto volta a determinare il quadro deontologico all'interno del quale si deve realizzare il servizio pubblico[8]. In siffatta prospettiva poi si definiscono le regole comportamentali dei pubblici funzionari e le corrispondenti aspettative di coloro i quali entrano in contatto con la pubblica amministrazione e questo infine nel quadro di un rafforzamento delle norme, anche anticorruzione, fissate dalla legislazione nazionale dei paesi che vorranno abbracciare questo strumento.

A tal punto per completezza, e prima di passare all'esame degli strumenti convenzionali relativi alla lotta alla corruzione e all'accordo istitutivo del GRECO, sembra opportuno ricordare brevemente che il Piano d'Azione ha costituito terreno ideale per la proliferazione di interessanti iniziative, ormai ben avviate, sorte a latere ed ancora in modo complementare rispetto alla attività normativa in esame. Si tratta delle conferenze annuali dei servizi specializzati nella lotta al fenomeno della corruzione[9]; del programma cd. OCTOPUS portato innanzi di concerto con la Commissione europea contro il crimine organizzato[10]; ed, infine, del Programma contro la corruzione ed il crimine organizzato nell'Europa sud-orientale, il cd. PACO[11].

2. L'attività del Consiglio d'Europa. In particolare: la convenzione penale e il suo ambito di applicazione.

Conformemente agli obiettivi definiti dal Programma di Azione e sulla base di un mandato interinale ad hoc, un gruppo di lavoro del Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione (GMC) ha iniziato ad elaborare un progetto di convenzione nel febbraio 1996, giungendo al termine dell'anno successivo a sottoporre al GMC un testo tendenzialmente definitivo. Nell'aprile 1998 il Comitato dei Ministri ha deciso di consultare l'Assemblea Parlamentare del Consiglio in ordine al progetto stesso, incaricando al contempo il GMC di riformularlo in adesione alle osservazioni che sarebbero state apportate dall'Assemblea e dal Comitato sui problemi criminali (cd. CDPC). Così integrato il progetto è stato sottoposto al Comitato dei Ministri che, il 4 novembre 1998, lo ha adottato quale convenzione rendendone possibile la sottoscrizione e la ratifica a partire dal successivo 27 gennaio. Tale normativa, tra le meglio articolate in materia, è volta non tanto a definire unitariamente il fenomeno della corruzione[12], quanto invece a colpire determinate situazioni in cui la corruzione si esplica e questo sulla base di elementi ricorrenti. Senza pretese di esaustività, e con riserva di riconsiderare le diverse fattispecie previste in occasione del monitoraggio della condotta degli stati membri aderenti allo strumento normativo in esame, basti dire in questa sede che la convenzione penale, composta da quarantadue articoli, prevede l'incriminazione di fatti di corruzione attiva e passiva tanto di funzionari nazionali (artt.2 e 3), quanto di funzionari stranieri (art.5), internazionali e sovranazionali (artt.9-11)[13]; di corruzione attiva e passiva nel settore privato (artt.7 e 8)[14]; del cd. traffico di influenza (art.12)[15]; del riciclaggio dei proventi di atti di corruzione (art.13), nonché l'incriminazione di infrazioni spesso connesse a fenomeni di corruttela, quali le infrazioni contabili (art.14)[16]. Nel tentativo di confezionare uno strumento adeguato al raggiungimento degli obiettivi fissati, in sede redazionale si è deciso di inserire nella convenzione disposizioni riguardanti sia gli aspetti procedurali e sanzionatori della lotta al fenomeno[17], che la possibilità di creare all'interno di ciascun ordinamento giuridico degli organi specializzati – sia per formazione ricevuta che per ambito operativo – nella materia in questione. Gli stati aderenti sono infatti tenuti ad approntare sanzioni e misure efficaci e dissuasive, inclusa la privazione della libertà personale a fini di estradizione. Anche le persone giuridiche in quanto tali diverranno giuridicamente responsabili delle infrazioni ad esse ascritte e saranno pertanto sanzionabili, anche in sede penale[18]. In base all'art.32 la convenzione penale è entrata in vigore in data 1 luglio 2002, ossia il primo giorno del mese successivo alla scadenza del trimestre decorrente dalla data dell'avvenuto deposito del quattordicesimo strumento di ratifica presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa[19].

La complessità del sistema delineato dalla convenzione, unitamente al fatto che la stessa si rivolge a paesi estremamente diversi tra di loro – sia per tradizione giuridica che per realtà politica, sociale ed economica –, ha spinto i redattori a contemplare la facoltà di apporre riserve in sede di adesione alla convenzione[20]. Pare doveroso ricordare che il Consiglio d'Europa, consapevole della progressiva «sensibilizzazione» internazionale nei confronti del fenomeno della corruzione, ha voluto garantire, nel rispetto anche della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969), la coesistenza della convenzione con altri strumenti giuridici internazionali, anche bilaterali, aventi ad oggetto fattispecie considerate dalla convenzione, o particolari aspetti di esse[21]. A giugno 2002 già quarantadue paesi hanno sottoscritto la

convenzione, impegnandosi ad adeguare l'ordinamento giuridico nazionale alle previsioni convenzionali stesse; di questi stati sedici hanno già proceduto alla ratifica.

Nel presente studio non verrà articolato un esame della convenzione civile contro la corruzione adottata dal Comitato dei Ministri il 4 settembre 1999. L'ancora modesto impatto della stessa – sia a livello nazionale, che a livello internazionale[22] – impedisce, ad ora, di poter rilevare significativi elementi utili a tracciare in termini dinamici i rapporti dialettici fra la pertinente azione del Consiglio d'Europa e le differenti realtà statali che la sostengono. Sarà comunque utile in questa sede osservare che la convenzione civile costituisce la risposta che il Consiglio d'Europa dà alla constatazione che, in molte situazioni, l'uso di azioni proprie del diritto civile risulta efficace strumento di contrasto al fenomeno delittuoso in esame. I redattori della convenzione civile, nell'intento di permettere la riparazione in sede civile dei danni derivanti da ipotesi di corruzione, hanno preso in esame le maggiori questioni di diritto civile sostanziale e processuale di possibile rilievo in relazione ai fenomeni de quibus[23] nel diuturno tentativo di affrontare il problema in modo globale.

3. Le modalità di controllo sull'adempimento degli stati: il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO).

Presiede al rispetto degli strumenti normativi appena esposti il già menzionato GRECO, organismo della Direzione degli affari giuridici istituito in base all'omonimo accordo[24] per un periodo iniziale di tre anni. La prospettiva in cui tale organo è concepito è quella di un progressivo miglioramento delle capacità dei suoi stati membri[25] di contrastare la corruzione nei diversi aspetti che essa può assumere. In tal modo ci si sforza di far luce sulle lacune e sulle insufficienze dei dispositivi previsti a livello nazionale, nella speranza di porsi all'origine di riforme legislative ed istituzionali. Per realizzare questo sistema di controllo si è optato per inserire già nello Statuto del GRECO e nel Regolamento interno una serie di norme volte a disciplinare in maniera esaustiva le modalità di articolazione di tale meccanismo. Dal momento che l'appartenenza pleno iure al GRECO è riservata a quegli stati che accettano di prendere parte senza riserve alle procedure di mutua valutazione, accettando quindi di essere a loro volta sottoposti ad esame, le delegazioni nazionali (individuate internamente al paese) si accordano con il Segretario esecutivo del GRECO circa la possibilità di inserire il proprio paese in una rosa di stati da valutare in un determinato periodo. Bisogna infatti ricordare che ex art.10 dello Statuto (qui di seguito St.) ed ex art.23 del Regolamento interno (qui di seguito Reg. int.), la valutazione di ciascun paese è suddivisa in cicli[26].

Attualmente, e fino alla seconda metà del 2002, si sta ancora procedendo al primo ciclo di valutazione che – pur dovendosi originariamente concludere entro il 2001 – ha dovuto essere prolungato stante la continua manifestazione di volontà di nuovi stati di entrare a far parte dell'accordo GRECO[27]. Ribadendo il fatto che l'adeguamento degli ordinamenti interni ai citati modelli convenzionali dev'essere graduale, questo primo ciclo di valutazione è stato consacrato non già all'implementation delle convenzioni, bensì al rispetto di alcuni tra i principi direttivi adottati nel 1997[28]. Ai sensi dell'art.11 St. e dell'art.24 Reg. int., ogni ciclo di valutazione si esplica nel quadro giuridico individuato da un questionario detto «di mutua valutazione» da inviare ai membri candidati ai successivi esami. Il questionario finora in uso consta di due parti, la prima delle quali mira al conseguimento da parte del GRECO di informazioni piuttosto

generali, come la normazione, le istituzioni e le misure concrete di prevenzione e di repressione del fenomeno della corruzione presenti nello stato. Ben consci del fatto di essere spesso ancora in una fase iniziale del contrasto del delitto in esame, si vuol comprendere se e in che modo lo stato intenda rivedere istituti già esistenti o adottarne di nuovi per far fronte al problema e questo, peraltro, anche a prescindere dalle note evoluzioni verificatesi a livello internazionale e sovranazionale. La seconda parte del questionario è dedicata a specifiche questioni relative al funzionamento di organi ed istituzioni investiti del compito di prevenire e reprimere le differenti ipotesi di corruzione. Il questionario mira essenzialmente a rilevare la situazione di fatto esistente nel paese, ciononostante si dirà più oltre dell'importanza che – soprattutto a livello politico - tale questionario, o meglio le risposte ad esso fornite dagli stati esaminati, riveste. Chi è sottoposto a valutazione infatti è tenuto ad inviare al Segretariato del GRECO delle risposte dettagliate in relazione a tutte le questioni più o meno direttamente connesse alle domande poste, confortando se possibile l'esposizione con la produzione in allegato di tutti gli strumenti normativi. In tale fase della procedura il GRECO decide di inviare in loco una équipe di esperti con il compito di rendersi conto direttamente della situazione nazionale in esame[29]. In base alle previsioni del Bureau ex art.2 St. il gruppo di valutatori si compone di tre esperti di diverse nazionalità: uno competente in materia di orientamento politico (policy making); uno in materia di istituzioni giudiziarie (sovente egli stesso magistrato di professione); uno esperto in materia di pubblica sicurezza[30]. Si noti che i valutatori non hanno alcuna specifica relazione statutaria con il GRECO[31]. La visita nel paese, vero punto di forza e di caratterizzazione di questa fase del meccanismo di monitoraggio articolato dal Consiglio d'Europa, viene notificata al membro interessato almeno due mesi prima della sua effettuazione[32]. Prima della visita l'équipe e il Segretariato si riuniscono per chiarire gli obiettivi più importanti e le informazioni salienti da raccogliere. Il sopralluogo, articolato su 4 o 5 giorni, si svolge secondo un programma recentemente elaborato e distribuito ai paesi interessati. In questo breve lasso di tempo si cerca di incontrare tutte le autorità e i rappresentanti delle diverse organizzazioni nazionali coinvolte nella lotta alla corruzione. Non si dimentica peraltro il contatto con gli organi di informazione. Il piano delle visite è organizzato in modo tale da permettere che gli incontri con i soggetti citati avvengano innanzitutto separatamente, per poi sedersi ad un tavolo comune alla fine della visita, con lo scopo di avere una visione globale ed interdisciplinare della prospettiva nazionale in esame. Prima di partire gli esaminatori si riuniscono per confermare o meno la suddivisione tra di loro dell'opera di redazione del progetto di rapporto di valutazione. Da tale riunione scaturisce poi la prospettiva in cui il rapporto verrà presentato in sede di discussione. Gli esperti, individualmente sottopongono al Segretariato un progetto preliminare di rapporto (cd. P1) entro quattordici giorni dalla fine della visita nel paese. Successivamente il Segretariato trasmette a ciascuno degli esperti il progetto eventualmente ritoccato e attende le loro risposte per farvi seguire eventuali altri emendamenti[33]. Il progetto di rapporto che ne risulta (cd. projet révisé o P2) viene quindi inviato al paese interessato che avrà non meno di ventun giorni di tempo per far pervenire al Segretario esecutivo del GRECO le proprie osservazioni scritte. Si noti che, nonostante gli sforzi da entrambe le parti in causa, i commentari forniti dagli stati possono risultare difficilmente accettabili da parte degli esperti. In tal caso interviene ancora una volta il Segretario esecutivo che conduce un «negoziato» tra le parti per giungere ad una soluzione di compromesso.

Il progetto di rapporto, così rivisto (cd. P3), verrà inviato a tutti gli stati membri almeno un mese prima della riunione plenaria del GRECO in cui sarà esaminato ed, in linea di massima, adottato[34]. La seduta plenaria (Plénière) è composta, oltre che dai rappresentanti dei paesi membri del GRECO, dal Presidente GRECO, dal Segretariato – nella persona del Segretario esecutivo e del funzionario che segue la valutazione dello stato – nonché da un esperto scientifico previamente nominato a tal fine e dagli esperti che hanno effettuato la visita[35]. La seduta si apre con una presentazione globale del paese da parte di questi ultimi, ognuno relativamente alla rispettiva area di competenza. Quindi due stati membri, scelti tra quelli desiderosi di avere chiarimenti circa il progetto di rapporto in esame, espongono le loro interrogazioni pertinenti formulate per iscritto e già distribuite a tutti. Esaurito il dibattito, il Presidente invita l'assemblea a procedere all'esame del progetto di rapporto, esame che si svolge passando in rassegna ogni paragrafo dello stesso[36] e che consta di due distinte letture. Durante la prima il Presidente affronta i diversi paragrafi attendendo che qualche partecipante sollevi perplessità (spesso di natura formale). L'impressione ritenuta dalla partecipazione a tali sedute è quella di un reciproco controllo degli stati membri in ordine alle rispettive situazioni nazionali. In altre parole la tanto ventilata mutualità nella verifica dell'osservanza degli impegni assunti passa anche attraverso questo confronto diretto con tutti i membri del GRECO. Durante le riunioni plenarie i paesi infatti hanno la possibilità di monitorare le situazioni e i progressi degli altri stati, riuscendo in tal modo a valutare in una prospettiva «comparata» la propria realtà nazionale. Giunti al termine del dibattito il Presidente rileva la volontà dei membri di adottare il progetto di rapporto con le modifiche che dal dibattito stesso sono risultate necessarie, e affida al Segretariato il compito di redigere una versione aggiornata del progetto di rapporto. Dopo aver così passato in rassegna tutti i progetti di rapporto previsti dall'ordine del giorno della riunione plenaria, si passa alla seconda lettura degli stessi, lettura questa che di solito non pone particolari problemi, se non nell'ipotesi – peraltro piuttosto peregrina – che il Segretariato abbia apportato modifiche non concordate in sede di prima lettura. Qualora si verifichi quest'ultima ipotesi è comunque doveroso ammettere che nella pressoché totalità dei casi si tratta di incomprensioni dovute a divergenze nell'utilizzo di un termine piuttosto che di un altro[37] e mai in relazione alla sostanza del rapporto che, ovviamente non può essere modificata se non con il concorso e l'approvazione di tutti i membri. In esito alla seconda lettura il Presidente chiede ancora una volta che tale rapporto venga adottato ufficialmente e si rivolge alla delegazione nazionale di ogni paese esaminato per conoscere se c'è o meno la volontà di rendere pubblico il rispettivo rapporto. In quest'ultimo caso è compito del Segretariato redigere un riassunto del documento che, in base all'art.29 co.4 Reg. int., verrà pubblicato in luogo del rapporto stesso. Il riassunto in questione dovrebbe essere redatto secondo un modello già esistente in utilizzato dalla Direzione affari giuridici del Consiglio in materia di riciclaggio di danaro sporco. Non si celano comunque le difficoltà in ordine alla realizzabilità dello stesso, soprattutto per quanto riguarda il consenso degli stati che, a quanto pare, non dovrebbe essere obliterato neppure in tale ipotesi. Ad ogni buon conto tuttavia, fino ad oggi l'utilizzo del riassunto non si è mai reso necessario. Di norma, alla chiusura della seduta plenaria gli stati valutati o si esprimono subito a favore della pubblicazione del rapporto che li riguarda, o chiedono qualche settimana di tempo prima di acconsentirvi. In virtù di questo atteggiamento degli stati, che pare consolidarsi sempre più, in occasione della quinta riunione plenaria il Segretariato ha prospettato

l'opportunità di una revisione dell'articolo 29 co.4 citato nel senso di far venire meno la necessità di stilare comunque un riassunto del rapporto qualora questo sia stato pubblicato.

Adottati i rapporti, a prescindere dalla loro pubblicazione o meno, il Presidente di comune accordo con il Segretario esecutivo attribuisce ad ogni stato esaminato un periodo di tempo allo scadere del quale ciascuno stato esaminato dovrà presentare al GRECO un nuovo rapporto, questa volta relativo alla realizzazione delle raccomandazioni contenute nel primo rapporto. Infatti per espressa previsione degli articoli 29 co.4 e 30 co.1 Reg. int. tutti i rapporti di valutazione contengono raccomandazioni e suggerimenti che il GRECO formula alla luce della situazione rilevata nel paese. Queste raccomandazioni possono essere di diverso tenore: dall'individuazione di una strategia globale e multidisciplinare per coinvolgere nella lotta alla corruzione tutte le autorità competenti, al rafforzamento di singoli istituti ed organi già presenti nell'ordinamento, all'avvio di riforme legislative, magari anche di respiro costituzionale. Al momento è prematuro affermare l'esistenza di una consolidata volontà di adeguarsi ai suggerimenti del GRECO, anche se – come si vedrà più oltre – la prassi consolidatasi sulla valutazione di ben trentuno paesi[38] dimostra che le indicazioni ed i suggerimenti formulati dagli organi di Strasburgo all'indirizzo degli stati esaminati difficilmente sono rimasti senza seguito. A tal proposito, l'art.31 Reg. int. prevede che in caso di non ottemperanza alle raccomandazioni del GRECO i membri dello stesso, riuniti in seduta plenaria, adottino misure volte a convincere lo stato a conformarsi a quanto previsto. Innanzitutto, in adesione alla volontà di consentire una graduale evoluzione dell'ordinamento interno, il GRECO cerca di ottenere informazioni circa tale inadempienza sollecitando la produzione di rapporti da parte dello stato de quo. Tramite il Comitato statutario[39] si informa dell'inadempienza la rappresentanza nazionale interessata e si invita il Segretario generale del Consiglio a rendere edotto anche il ministro degli Affari esteri di quello stato. Al dichiarato scopo di rinforzare questa presa di posizione il GRECO organizza presso lo stato inadempiente una missione composta da funzionari di alto livello – come il Presidente stesso del GRECO, il Segretario esecutivo, il Direttore generale degli affari giuridici e alcuni capi delegazione dei paesi membri. Se ancora lo stato non intende adeguarsi alle richieste, il GRECO si rivolge nuovamente al Comitato statutario affinchè esso valuti la possibilità di fare ex art.32 Reg. int. ed ex art.16 St. una dichiarazione pubblica che denunci il mancato rispetto degli impegni assunti dallo stato. Questo si prevede a livello normativo. Ferma restando l'indiscussa valenza politica della citata dichiarazione pubblica, la concreta efficacia delle rimanenti misure non è mai stata vagliata fino ad oggi[40].

4. Gli adempimenti nazionali seguenti all'attività di monitoraggio del GRECO.

Analizzato l'approccio del Consiglio d'Europa nei confronti della corruzione, nell'esame della convenzione penale si è già fatta menzione della sua recente entrata in vigore. Nell'esposizione relativa al meccanismo di controllo si è poi avuto cura di sottolineare che il primo ciclo di valutazioni ha come scopo la comprensione delle situazioni nazionali nella prospettiva dell'operatività di alcuni principi direttivi. Da qui la difficoltà di rilevare le ipotesi di implementation della convenzione penale[41]. Sulla base di siffatte premesse si darà conto innanzitutto delle realtà giuridiche di quei paesi che, per primi,

hanno deciso di rendere pubblico il rispettivo rapporto di valutazione e hanno ratificato almeno la convenzione penale (Slovenia e Repubblica Slovacca). In secondo luogo si esaminerà la situazione di alcuni tra quei paesi che, pur non avendo ancora ratificato nessuna delle due convenzioni, hanno comunque fatto parte del primo gruppo di stati oggetto di valutazione da parte del GRECO ed hanno optato per la pubblicazione del rispettivo rapporto (Belgio, Svezia, Finlandia, Lussemburgo e Spagna).

4.1. La Slovenia.

La Slovenia ha firmato la convenzione penale il 7 maggio 1999 e ha proceduto alla sua ratifica il 12 maggio dell'anno successivo. In base all'art.8 della Costituzione slovena[42], la convenzione è in vigore nell'ordinamento nazionale dal 25 maggio 2000. L'entrata in vigore di tale normativa è stata preparata ed affiancata da alcune interessanti novità sia a livello legislativo, che a livello istituzionale. Nella prima prospettiva l'evoluzione di maggiore portata si coglie nella riforma del Codice penale attuata, tra l'altro, per adeguare le norme nazionali in materia di corruzione alle disposizioni convenzionali. Il sistema giuridico sloveno non definisce il concetto di corruzione ma, come del resto la convenzione penale, prevede delle fattispecie particolari di tale fenomeno: l'accettazione ingiustificata di regali ex art.247 c.p.; la consegna ingiustificata di regali, art.248 c.p.; l'accettazione di una tangente e la corrispettiva fattispecie della dazione, artt.267 e 268 c.p.; il cd. traffico di influenza, art.269 c.p.; l'accettazione di una tangente in occasione di elezioni o scrutini art.168 c.p.; e, sempre nell'ipotesi di elezioni, l'ostruzione alla libertà di scelta (nell'espressione di un voto) realizzata anche tramite atti di corruzione, art.126 c.p. In vista della sottoscrizione della convenzione penale, il 23 marzo 1999 si è proceduto ad una riforma penale che ha interessato alcuni tra gli articoli qui elencati. L'art.18 di questa legge estende la portata dell'art.126 c.p anche a tutte le persone che, in base al diritto di altri stati o a convenzioni internazionali debbono ritenersi investiti di funzioni pubbliche, ivi compresi i giudici delle giurisdizioni internazionali riconosciute dalla Slovenia[43], e questo in armonia con il dettato degli articoli 9, 10 e 11 della convenzione. Nella stessa prospettiva, in base all'art.23 della citata legge di riforma sono state ampliate le previsioni dell'art.168 citato[44]. Anche le fattispecie relative alla dazione e all'accettazione di tangenti sono state ampliate per aderire più pienamente alle previsioni degli articoli 2 e 3 della convenzione. Più precisamente si è dato rilievo al fatto che una tangente può intervenire non solo ove il funzionario pubblico in questione abbia un obbligo di facere o di non facere, ma anche quando lo stesso, in relazione alla posizione da egli occupata, possa fare o meno qualcosa[45]. Da queste brevi osservazioni si nota già come il sistema penale sloveno non sia poi così distante dallo standard individuato a livello convenzionale. Il Codice penale reprime i delitti di corruzione tanto nelle forme attive che in quelle passive, senza distinzione in base al fatto che attori di tali condotte siano funzionari pubblici o dipendenti di persone giuridiche esercitanti attività economica, nazionali o non. A proposito di quest'ultima ipotesi si ricorda che gli articoli 247 c.p. e 248 c.p. relativi alla dazione/accettazione ingiustificata di regali fanno esplicito riferimento alla «personne exerçant une activité économique», con ciò recuperando le fattispecie disciplinate agli articoli 7 e 8 della convenzione dedicati alla corruzione nel settore privato. Altra evoluzione rilevante nell'ambito in esame, realizzata dopo la firma della convenzione ed in previsione della ratifica della stessa, è la legge 59/99 del luglio 1999. Con essa si introduce nell'ordinamento giuridico sloveno la responsabilità penale delle persone

giuridiche, responsabilità la cui realizzazione il vigente Codice penale affidava, con previsione de jure condendo, ad una legge ordinaria[46]. Sulla base di tale previsione, l'art.4 della legge 59/99 individua la responsabilità dell'ente nel fatto che il reato sia stato commesso al fine di realizzare una decisione adottata dagli organi di gestione o di controllo dell'ente; che tali organi abbiano spinto o acconsentito a che l'autore materiale del reato tenesse quella determinata condotta delittuosa; che l'ente stesso abbia usufruito dei beni ottenuti in maniera illecita. Ai sensi dell'art.18 co.2 della convenzione rileva anche l'ultimo comma del citato articolo 4 ai sensi del quale l'omissione del controllo della legalità degli atti commessi dagli impiegati dipendenti dell'ente costituisce altro elemento fondante la responsabilità penale della persona giuridica stessa. Va da sé che le ipotesi di corruzione non sono state di certo obliterate dal legislatore del 1999. In considerazione di questo, con la consapevolezza della sempre maggiore «transnazionalità» di delitti quali quelli qui in esame, la legge 59/99 prevede la possibilità che un ente sloveno sia penalmente perseguito in patria per un delitto commesso all'estero, purché l'infrazione commessa rilevi per il diritto penale del paese in cui è stato perpetrato[47]. Si noti peraltro che, nel caso in cui il delitto commesso all'estero rilevi penalmente anche secondo i principi generali riconosciuti dalla comunità internazionale, non è necessario che il diritto del locus commissi delicti lo ritenga penalmente rilevante[48].

Le due leggi del 1999 esaminate mostrano la sensibilità della Slovenia nei confronti delle ipotesi di corruzione, sebbene tale sensibilità sia mitigata dal fatto che la percezione dei delitti di corruzione è piuttosto bassa nel paese. Sulla base del rapporto di valutazione della Slovenia pubblicato agli inizi di quest'anno dal GRECO, risulta che lo stato in esame è tra i meno corrotti dell'area europea orientale, anche se sussiste una disparità tra l'esiguo numero di casi di corruzione scoperti e perseguiti e l'estensione del fenomeno nel paese[49]. La scarsa percezione della pericolosità sociale del fenomeno, unitamente alla semplice organizzazione della pubblica amministrazione, ha giocato un ruolo importante nel quadro delle recenti riforme istituzionali della Slovenia. Va detto subito che, salvo rare eccezioni di cui si darà conto qui di seguito, in questo stato non si sono realizzati organi specializzati nella lotta alla corruzione o nel coordinamento della stessa. La Direzione generale della polizia consta di alcune direzioni destinate all'assolvimento di compiti particolari. Dal primo aprile 2000, con la legge n°747-04, la Direzione di polizia criminale annovera la Divisione anticorruzione, volta alla pianificazione, organizzazione, direzione e supervisione delle infrazioni rilevanti nei seguenti settori: corruzione di organi statali e di organi esercitanti prerogative statali; corruzione in materia di appalti pubblici, concessioni pubbliche, sovvenzioni e crediti statali; traffico di influenza[50]. A livello regionale la corruzione rientra nella competenza delle divisioni create in seno alle undici Direzioni regionali della polizia per contrastare il crimine organizzato. Queste unità operano esclusivamente per prevenire e contrastare le forme più gravi di corruzione, senza peraltro avere a disposizione mezzi di indagine ad hoc, mezzi che in Slovenia, ad oggi non esistono[51]. Sempre da un punto di vista istituzionale, la prossima adesione della Slovenia alla convenzione penale ha stimolato l'attività legislativa in materia di ordinamento giudiziario. Dal 1995 esiste in seno alla Procura generale della Repubblica un Gruppo di procuratori con compiti speciali che, in seguito ad un emendamento del 1999 della legge relativa alla Procura della Repubblica, operano anche in casi di corruzione connessi al crimine organizzato[52]. I dossier relativi a tali reati vengono assegnati al Gruppo direttamente dal Procuratore generale. Il Gruppo

attualmente è composto da alcuni procuratori specializzati in crimini legati all'economia nella prospettiva della criminalità organizzata. L'incarico è previsto per sei anni, rinnovabili. I membri che ne hanno fatto parte, allo scadere del mandato, ove non riconfermati, ritornano in seno alle procure originarie. In tal maniera si riesce a formare, sia pure gradualmente, il personale delle diverse procure in ordine ad ipotesi delittuose legate alla corruzione. Pare interessante ricordare come la legge n°713-01 del 1999 di riforma del Codice di rito penale abbia espressamente introdotto la possibilità di procedere alla confisca delle tangenti anche nell'ipotesi in cui non si riesca ad arrivare ad una condanna definitiva; nonché la possibilità di confiscare i beni acquisiti illecitamente prima dell'inizio del procedimento penale[53]. Queste sono le importanti novità indotte nell'ordinamento interno dalla sottoscrizione e dalla ratifica della convenzione penale. In alcune ipotesi, come quella relativa alla responsabilità delle persone giuridiche, la legislazione slovena si è spinta anche oltre le aspettative convenzionali; in altri settori la volontà di provvedere in materia è tangibile già da parecchi anni[54]. Attualmente però la Slovenia manca di una strategia globale contro la corruzione, una strategia che consenta di coordinare tra di loro le differenti riforme che il paese ha dimostrato di saper realizzare. Il passaggio sempre più prossimo ad un'economia di mercato impone tempi rapidi nella realizzazione di questo sistema. Purtroppo bisogna rilevare che le sia pur importanti riforme fino ad oggi compiute non vengono utilizzate appieno anche a causa di un deficit di bilancio che impone la risoluzione di priorità diverse, almeno per ora, dalla lotta alla corruzione. Al momento in cui si scrive le uniche riforme legislative prospettate sono tre. La prima è relativa al riciclaggio di danaro sporco ed è prevista per la fine del 2001; la seconda è invece volta alla disciplina della procedura di gestione dei beni mobili ed immobili sequestrati come proventi illeciti da attività criminali organizzati sulla scorta della vigente previsione del nuovo art.506a introdotto nel Codice di rito penale con la riforma del 1999; la terza è invece relativa alla disciplina della protezione dei testimoni in ipotesi di contrasto al crimine organizzato, in base al nuovo art.141a del Codice di rito. Ad oggi non si è a conoscenza di altre riforme attinenti il settore in esame.

4.2.La Repubblica Slovacca.

La Repubblica Slovacca ha firmato la convenzione penale il 1° gennaio 2000 e l'ha ratificata il 9 giugno dello stesso anno. Come anche in Slovenia, la prospettiva dell'adesione alla convenzione ha spinto il Parlamento slovacco ad adeguare il Codice penale alle previsioni convenzionali. Il 9 luglio 1999 una riforma del Codice penale ha completamente riscritto gli artt.160-163 strutturando in tal modo una disciplina prima inesistente[55]. Anche in tal caso si è preferito non dare una definizione unitaria del fenomeno, ma caratterizzare le fattispecie più rilevanti. Si è così delineata l'ipotesi di accettazione di commissioni occulte o di altri vantaggi indebiti (artt.160-160c)[56]; l'offerta di commissioni occulte (artt.161-161c); ed il traffico di influenza (art.162)[57]. In relazione a questi articoli, i rappresentanti del governo slovacco – riferendosi al primo comma dell'art.137 c.p.[58] - hanno sottolineato l'applicabilità anche alle persone giuridiche, venendo così a conformarsi alle previsioni dell'art.18 della convenzione. Nel paese in esame il fenomeno della corruzione è strettamente legato al riciclaggio di denaro sporco di cui all'art.252 c.p[59]. In base alle disposizioni vigenti fino a gennaio 2001 in materia bancaria, solo un magistrato poteva chiedere la rimozione del segreto bancario per scopi investigativi, attualmente gli

organi di polizia vedono accresciuti i propri poteri potendo esigere da istituti bancari ed istituti finanziari in genere informazioni circa i depositi e i prelievi effettuati[60]. Per quel che riguarda le istituzioni nazionali competenti in materia, già dal 1998 opera alle dipendenze del Ministero degli interni il Servizio per la lotta alla corruzione, avente competenza territoriale in tutto il paese. Tale Servizio è inquadrato nell'ufficio anticorruzione dell'amministrazione di polizia giudiziaria e tributaria. Corrispettivo di tale unità nell'ordinamento giudiziario è la Divisione per la lotta alla corruzione creata nel 2000 in seno alla Procura generale ed incaricata di gestire sistematicamente ed in maniera coordinata gli affari di corruzione emersi dinanzi alle singole procure territoriali. Sia questa Divisione che l'analogo Servizio di polizia non hanno a loro disposizione strumenti o poteri di inchiesta specificamente concepiti per contrastare il fenomeno della corruzione. La Divisione anticorruzione della Procura opera in contatto con le citate autorità di pubblica sicurezza dando luogo ad un fruttuoso scambio di informazioni. Il Servizio di polizia mira comunque ad ottenere sia una maggiore indipendenza nei confronti dell'ufficio anticorruzione citato, che una più stretta collaborazione con tutte le procure territoriali. In base alle indicazioni fornite nel rapporto di valutazione, la Divisione della Procura sarebbe l'organo ideale per creare un meccanismo di controllo in seno alla Procura stessa, venendo in tal maniera ad occuparsi di tutto ciò che concerne ipotesi di corruzione all'interno degli organi inquirenti: dalla prevenzione, al rilevamento, al trattamento dei fenomeni delittuosi in questione. Questo con lo scopo tra l'altro di sensibilizzare maggiormente i procuratori nei confronti di tale realtà, magari grazie alla creazione di un apposito albo che consenta la registrazione di tutti i casi di corruzione verificatisi e scoperti in seno alle procure nazionali. A detta degli esperti del GRECO che hanno effettuato la visita di valutazione nel settembre 2000, queste ultime iniziative aumenterebbero la sistematicità dell'approccio alla lotta al fenomeno. In materia di lotta alla corruzione non sono state prese altre misure relative alla polizia o alle procure. All'inizio del 2000 è stato adottato il programma PHARE dell'Unione europea al fine di stabilire ulteriori legami tra le procure, il ministero degli Interni e quello della Giustizia per permettere una migliore coordinazione nell'azione, nonché la creazione di una banca dati comune e la creazione di un centro di formazione e specializzazione sia per i procuratori della Repubblica, che per i membri delle forze di polizia giudiziaria. A tale ultimo proposito, in ottemperanza alle disposizioni del principio direttivo n°7, il Procuratore generale della Repubblica ha recentemente adottato un programma di formazione annuale per tutti i procuratori nel quadro di seminari e stages pratici. Questi sono organizzati e tenuti da professionisti indipendenti e vengono proposti anche ad esperti di differenti professioni (poliziotti, economisti, funzionari della pubblica amministrazione), anche stranieri. D'altro canto vengono organizzati periodicamente trasferte di procuratori in altri stati per compiere visite di studio e stages di formazione. Purtroppo al momento in cui si scrive il livello organizzativo di siffatti strumenti di formazione non consente di procedere alla valutazione dell'efficacia degli stessi che, in realtà, sembrano affidati alla buona volontà dei partecipanti ai corsi.

Si dà conto del fatto che il governo slovacco nel giugno 2000 ha adottato il Programma nazionale contro la corruzione, programma in cui si fa esplicito riferimento alle raccomandazioni rivolte dal Consiglio d'Europa, in special modo laddove si invitano le competenti autorità slovacche ad adoperarsi per contrastare le ipotesi di corruzione nella prospettiva del finanziamento ai partiti, anche rendendo più trasparente il regime fiscale dei vertici dell'amministrazione statale[61]. Ad oggi comunque non esiste

ancora un codice di condotta, anche se ne è probabile una prossima elaborazione. Il citato Progetto nazionale prevede l'obbligo per tutte le più alte autorità dello stato, ivi comprese quelle amministrative, di adottare un codice etico per qualsiasi dipendente pubblico. A tale programma peraltro devono affiancarsi le necessarie misure anticorruzione che però, al momento in cui si scrive, non sono ancora state adottate. Le autorità nazionali sono attualmente consapevoli del fatto che debbono essere ancora realizzate grandi riforme per quel che riguarda il controllo pubblico, l'accesso alle informazioni, la soppressione di ogni ostacolo alla libera iniziativa economica privata, nonché per la trasparenza delle transazioni finanziarie e degli appalti pubblici. Il Programma raccomanda poi l'adozione di strumenti per rendere maggiormente efficaci le indagini penali in materia di lotta alla corruzione, prevedendo addirittura una riforma dell'ordinamento giudiziario che va dall'adozione di un codice etico per i giudici alla revisione del finanziamento della magistratura, all'assegnazione dei casi in base ad un sistema che garantisca appieno la legalità del giudice[62]. Da ultimo il Programma menziona l'importanza che in materia è assunta dalle organizzazioni indipendenti e da quelle non governative. Purtroppo, al momento in cui si scrive non si hanno notizie certe circa la realizzazione concreta delle riforme poc'anzi accennate. In conclusione si può fare riferimento alla valutazione generale che della lotta alla corruzione nella Repubblica Slovacca è stata data in occasione dell'ultimo Progress Report adottato dalla Commissione europea nel novembre 2000. Malgrado le citate misure infatti si ha l'impressione che la corruzione sia un fenomeno ancora molto diffuso nel paese, un fenomeno che non accenna a diminuire. Molti settori sono interessati: dalla sanità pubblica, alle autorità doganali, all'amministrazione fiscale, ai tribunali, alle autorità di governo locali. Soprattutto in sede di rilascio di licenze, di certificati e di autorizzazioni, come del pari per quel che riguarda l'ottenimento di finanziamenti pubblici ad attività imprenditoriali private, il versamento di tangenti sembra ancora essere una pratica piuttosto diffusa. È quindi fortemente auspicato da più parti un serio impegno nella realizzazione degli obiettivi così ben delineati anche dalle stesse autorità nazionali[63].

4.3. Il Belgio.

A differenza dei due stati esaminati il Belgio rientra tra i membri del GRECO che hanno firmato la convenzione penale, ma non l'hanno ancora ratificata. Nonostante questa mancanza il Belgio ha conosciuto in questi ultimi anni una sempre maggiore attenzione verso il problema della lotta alla corruzione. Qui di seguito si darà conto delle novità normative ed istituzionali più recenti, tenendo sempre presente però che le riforme realizzate o in fieri sono state determinate solo indirettamente dalle evoluzioni verificatesi in materia a livello internazionale[64]. Dal punto di vista legislativo, la riforma più importante avvenuta a latere delle convenzioni internazionali contro la corruzione è quella attuata con la legge del 10 febbraio 1999 relativa alla repressione della corruzione[65]. Con questa normativa si è voluto anzitutto colmare le lacune esistenti a livello di determinazione delle fattispecie di corruzione e fare luce sui concetti fondamentali in materia, aggiornando la terminologia in considerazione delle disposizioni internazionali. Nella formula dei nuovi articoli del Codice penale si fa riferimento non più alle diverse categorie di agenti pubblici, bensì all'esercizio di una funzione pubblica, rendendo così possibile colpire anche gli operatori economici privati chiamati a svolgere tale funzione[66]. Del pari vengono considerati le persone che esercitano una funzione pubblica in un altro stato, ovvero in una organizzazione «di diritto

internazionale pubblico»[67]. A tal proposito, e a differenza di quanto previsto dalle disposizioni convenzionali, la legge belga non distingue tra funzionari «ordinari» e funzionari di vertice, come ministri, membri di assemblee parlamentari e giudici internazionali. Dal punto di vista delle condotte interessate, la legge in questione – aderendo all'approccio individuato dalle convenzioni internazionali – abbandona la prospettiva classica per delineare il fenomeno della corruzione a prescindere dall'esistenza di un pactum sceleris: si dà cioè rilievo al semplice atto unilaterale, incarnando già quest'ultimo l'infrazione consumata in quanto offerta o sollecitazione. Come conseguenza di ciò non sarà più necessario dover provare (sovente con difficoltà) l'esistenza o la possibilità di un accordo tra le parti, basterà la prova della condotta unilaterale[68]. Conformemente alle previsioni convenzionali, ed introducendo una novità nell'ordinamento penale belga, il nuovo art.247 par.4 c.p. prevede l'incriminazione per le ipotesi di traffico di influenza, quali ipotesi di corruzione che contemplano l'utilizzo da parte di una persona - esercitante funzioni pubbliche - dell'influenza reale o supposta di cui dispone per ottenere o scongiurare la realizzazione di un atto pubblico. Altra importante novità introdotta dalla legge in esame è la corruzione «privata» figura che, in luogo del soggetto «esercitante pubblica funzione», considera chi amministra o gestisce un ente, o ne è mandatario (art.504-bis c.p. novellato). La decisione di inserire siffatte ipotesi nell'ordinamento interno deriva dalla presa di coscienza delle dimensioni della corruzione anche nel settore privato, settore che, in Belgio come in altri paesi, si vede sempre più interessato all'approntamento di servizi un tempo rilevanti per la pubblica amministrazione. Va poi considerato l'innegabile influsso che su tal punto hanno operato le disposizioni convenzionali, anche se gli ambiti socioeconomici interessati dalla legislazione nazionale vanno oltre la prospettiva delle attività commerciali in cui sembrano articolarsi le pertinenti disposizioni della convenzione penale.

In accordo con quanto previsto dalla convenzione penale, tutte le persone giuridiche possono essere ritenute penalmente responsabili per atti di corruzione, ad eccezione degli enti di diritto pubblico costituiti da organi eletti democraticamente. L'art.5 del c.p. estende peraltro tale responsabilità anche alle associazioni in partecipazione, alle società di diritto civile prive di personalità giuridica ed, in genere a tutti gli enti sprovvisti di un proprio patrimonio. Per quel che riguarda i comportamenti che danno luogo a tale responsabilità, si prevede che l'ente sia chiamato a rispondere delle infrazioni commesse che risultino essere intrinsecamente legate alla realizzazione del proprio oggetto, ovvero alla tutela dei propri interessi; o ancora per le infrazioni commesse per conto dell'ente stesso. La legge non chiarisce il modo di imputazione dei fatti all'ente, si è ritenuto opportuno affidare tale decisione alla valutazione del magistrato competente per il singolo caso. La legge in altre parole non individua una forma di responsabilità oggettiva in capo alle persone giuridiche. Si dovrà cioè determinare se l'illecito discenda da una volontà univocamente riconducibile all'ente. Dal secondo capoverso dell'art.5 c.p. si può affermare che, qualora si verifichi un concorso di responsabilità penali tra persone fisiche ed enti, si esclude il cumulo di responsabilità ad esclusione del caso in cui si possa ricondurre l'infrazione ad una persona fisica che abbia agito intenzionalmente. Se l'intenzionalità nella condotta della persona fisica manca e se la responsabilità penale dell'ente viene in rilievo solamente in ragione dell'intervento della persona fisica il giudice dovrà valutare quale infrazione è la più grave e condannarla[69].

Questo dal punto di vista delle riforme legislative. Per quel che riguarda le innovazioni intervenute nell'organigramma istituzionale belga, il 30 maggio 2000, il governo ha adottato un piano per la sicurezza

federale in cui si fa menzione del problema della corruzione. In questo documento si aderisce alle prospettive più volte espresse dal Consiglio d'Europa per quel che attiene la pericolosità della corruzione, destabilizzante la democrazia e fortemente lesiva dei diritti fondamentali. Il governo ha previsto la creazione di un ufficio federale anticorruzione nel quadro delle forze di polizia[70]. Al momento tale nuovo ufficio non è ancora stato creato; le operazioni di lotta alla corruzione sono attualmente affidate all'Office central de la répression de la corruption (OCRC) creato con un arreté royal del 17 febbraio 1998[71]. In base all'art.9 del provvedimento quest'organo ha il compito di indagare sui crimini gravi pregiudizievoli agli interessi morali o materiali del servizio pubblico; fungere da supporto alle unità di polizia giudiziaria impegnata nelle indagini su tali fatti criminali; rilevare gli episodi di corruzione nel settore degli appalti pubblici e in quello del rilascio delle concessioni amministrative; e, infine, il compito di raccogliere tutta la documentazione relativa. Gli investigatori sono distribuiti in quattro sezioni: mercati pubblici; sovvenzioni; tributi; inchieste speciali. I differenti compiti vengono svolti esclusivamente su richiesta del pubblico ministero. Il provvedimento citato, agli articoli 3 e 10, ha anche previsto che uno o più magistrati, nominati direttamente dal ministro della Giustizia su proposta del collegio dei procuratori generali, sorveglino l'ufficio. Questi magistrati devono in particolare assicurare che l'ufficio realizzi la politica di lotta alla corruzione delineata dal ministero della Giustizia e dal collegio dei procuratori generali, vagliando gli incarichi affidati all'ufficio per verificarne la competenza. Questi magistrati svolgono peraltro l'importante ruolo di «interfaccia» fra poliziotti e magistrati, collaborando con le procure e coordinando le inchieste relative a più regioni. Si prenderanno ora in considerazione due paesi le cui situazioni nazionali - grazie ad una tradizione culturale che vuole che la società venga amministrata da organi aperti e dal funzionamento trasparente - conoscono molto poco fenomeni di corruzione: la Svezia e la Finlandia.

4.4. La Svezia.

La Svezia ha sottoscritto la convenzione penale non appena ciò fu reso possibile. Al momento in cui si scrive non si ha conoscenza né di un'evoluzione legislativa per adeguare eventualmente l'ordinamento interno alle previsioni convenzionali, né dell'esistenza di ostacoli alla ratifica ad oggi non ancora intervenuta. La mancata ratifica pare innanzitutto riconducibile alla scarsa percezione che in Svezia si ha della corruzione. In effetti i dati forniti ai valutatori in occasione della loro visita nel novembre 2000, il numero dei casi di corruzione scoperti e poi sfociati in condanne è decisamente esiguo[72]. Questa situazione nasce dalla fiducia che la popolazione ha nei confronti della pubblica amministrazione, fiducia che permea i rapporti tra cittadini e stato, riducendo le ipotesi in cui il fenomeno della corruzione trova il proprio terreno di coltura. Tale prospettiva viene rafforzata anche dall'ampiezza della libertà di accesso alle informazioni cui fa da contraltare un'ampia libertà di manifestazione del pensiero[73]. Il contrasto della corruzione quindi non preoccupa molto le autorità svedesi; nessuno strumento legislativo è stato adottato per modificare la normazione vigente. Il Codice penale svedese[74] prevede in due differenti sedi le ipotesi di corruzione attiva e di corruzione passiva. La prima è inserita nel capitolo dedicato ai crimini contro la pubblica amministrazione, mentre la seconda è considerata tra le fattispecie di abuso d'ufficio (misuse of office). La previsione della fattispecie attiva fa riferimento ad un'ipotesi che pare meno ampia della

corrispettiva previsione convenzionale. La sezione 7 del capitolo sui crimini contro la pubblica amministrazione infatti contempla la sola dazione per ottenere la realizzazione di un determinato atto amministrativo, senza riferirsi ad ipotesi di non facere da parte del funzionario. Manca peraltro la previsione dell'immediatezza o meno del rapporto intercorrente tra corruttore e corrotto: rientra nella fattispecie solo chi dà o promette di dare[75]. Del pari la formula della sezione 2 del capitolo 20 per quanto riguarda la corruzione passiva. Qui si parla solamente di performance of his duties, anche se siffatta previsione risulta più ampia della sua corrispondente convenzionale sotto il profilo soggettivo. Nel primo capoverso della sezione in esame infatti, e ai fini dell'incriminazione, non assume rilievo il fatto che l'atto di corruzione si sia verificato prima che il funzionario divenisse tale, o dopo che lo stesso abbia abbandonato la carica ricoperta[76]. Nel rilevare le divergenze tra la normativa nazionale e quella convenzionale non si può comunque tacere della mancata previsione nell'ordinamento svedese di qualsiasi riferimento a funzionari stranieri, internazionali o sovranazionali in materia di corruzione. È quindi ben lontano dalla realtà affermare una piena conformità delle norme nazionali a quelle elaborate dal Consiglio d'Europa. Analogamente dicasi per la responsabilità degli enti. Nell'ordinamento svedese solo le persone fisiche possono commettere reati, anche se nella parte del capitolo 36 c.p. dedicata ai corporate fines (sezz.7-17) si prevede la responsabilità delle imprese commerciali laddove rilevino reati commessi da persone fisiche operanti nell'impresa, anche se non a livelli direttivi. Quel che importa infatti è che l'atto delittuoso costituisca anche una grave mancanza in ordine alle particolari responsabilità derivanti dall'attività svolta, nonché nell'ipotesi in cui l'imprenditore abbia omesso di adottare le dovute cautele per impedirne il verificarsi.

Nella prospettiva della procedura penale bisogna osservare come nessuna disposizione consenta l'utilizzo di strumenti di indagine particolarmente «invasivi» nelle ipotesi di corruzione. Il sequestro di documenti, le intercettazioni telefoniche, le videocamere nascoste e le perquisizioni non sono sempre utilizzabili in tali casi; altrimenti detto, è necessario che l'infrazione per cui si indaga risulti o appaia particolarmente grave[77]. Se si considera che in se le pene edittali previste ai precitati articoli del Codice penale in materia di corruzione raggiungono, al massimo i sei anni di reclusione, si comprende come l'utilizzo di tali mezzi di indagine nei casi che qui rilevano sia tutt'altro che scontato.

A livello istituzionale manca una formazione specifica degli organi interessati in materia di contrasto al fenomeno in questione. Nel gennaio 1998 è stato creato un Bureau de la Criminalité Economique nel quadro della Procura generale, al fine di accentrare in un unico organo le competenze e le conoscenze necessarie per contrastare la criminalità economica, anche se la corruzione non ha assunto rilievo neppure tra le attività di siffatto organo[78]. Fin dal 1923 esiste in Svezia un istituto specializzato nella lotta alle varie ipotesi di corruzione: lo Swedish Institute to combat corruption practices[79]. Tra i compiti di tale organo, a funzione essenzialmente consultiva, si individuano: la diffusione di informazioni relative alle norme anticorruzione e di contrasto al riciclaggio del danaro sporco; la raccolta e la divulgazione della casistica giurisprudenziale relativa; l'approntamento di pareri - sia per soggetti di diritto privato che per quelli di diritto pubblico - sull'interpretazione e l'utilizzo della legislazione pertinente; la lotta alle ipotesi di pagamenti illeciti portata avanti con il supporto dei mass media. Questo Istituto è un organo indipendente che svolge attività divulgative e non è dotato di alcun potere di repressione. Qualora venga rilevata un'ipotesi di corruzione, sarà cura dell'Istituto stesso segnalarla alle competenti autorità

giudiziarie e di polizia[80]. Da ultimo si vuole considerare un'altra istituzione indipendente che, come quelle finora menzionate, svolge un importante ruolo di sorveglianza verificando che i poteri pubblici operino conformemente alle previsioni legali: l'ufficio nazionale di verifica contabile (Swedish National Audit Office). L'ufficio è responsabile della contabilità di tutta l'amministrazione centrale e delle imprese a partecipazione statale per garantire una corretta ed efficace gestione finanziaria. Composto da personale altamente specializzato, l'ufficio può ricevere segnalazioni o richieste di esame dal governo, ma ne è totalmente indipendente. Procedendo ad una verifica l'ufficio controlla innanzitutto che la normativa pertinente venga debitamente applicata, quindi procede all'esame contabile vero e proprio formulando raccomandazioni anche circa l'ottimizzazione delle spese. Il rapporto stilato in esito al controllo viene trasmesso al ministero competente per l'organo sottoposto a valutazione. In tale sede si decidono le misure da adottare per dar concretezza alle raccomandazioni formulate. La quasi totalità delle raccomandazioni trova adempimento entro l'anno dalla redazione del rapporto di verifica[81].

Da quanto qui esposto si comprende come la risposta svedese alla corruzione sia piuttosto debole in ragione della scarsa percezione del fenomeno nella società. Pare ad ogni modo necessario adeguarsi allo standard convenzionale per far fronte ad una situazione nazionale che, specialmente a livello locale, sta cambiando[82].

4.5. La Finlandia.

In questo paese la consistenza del fenomeno della corruzione è simile a quanto già osservato in Svezia: le qualità morali dei funzionari nazionali, l'indipendenza garantita nello svolgimento delle loro funzioni e la trasparenza – costituzionalmente sancita[83] - nella gestione della cosa pubblica, relegano la corruzione tra gli ultimi problemi cui lo stato deve far fronte. La legislazione penale finlandese prevede fattispecie articolate di corruzione analogamente a quanto previsto dalla convenzione penale, firmata ma non ancora ratificata[84]. Sono previste aggravanti nel caso di aggravated bribery quando l'atto di corruzione verte su favori o vantaggi di considerevole valore, oppure si ha una reiterazione sistematica nel compimento di condotte di tal tipo, magari in una prospettiva correlata ad attività del crimine organizzato o da soggetti con precedenti penali significativi[85].

Il cap.9 del Codice penale finlandese prevede la responsabilità penale delle persone giuridiche qualora il reato sia stato commesso nel quadro delle attività dell'ente; la sanzione è di tipo pecuniario ed è comminata su richiesta della procura nei casi previsti dal Codice penale. Le disposizioni sulla responsabilità penale degli enti riguardano anche ipotesi di corruzione nel settore privato e ipotesi di riciclaggio del danaro sporco[86].

Lo stato non dispone di un programma nazionale di lotta alla corruzione; né il personale degli organi interessati alle indagini e ai giudizi in materia riceve una formazione specializzata; né tanto meno si è realizzato un organo o un'autorità specializzata in grado di catalizzare gli sforzi contro tali delitti. Solo nel 1996 il governo ha intrapreso azioni contro la criminalità economica, specialmente per quel che riguarda le frodi fiscali. Ad oggi non risulta che in tale programma abbiano assunto rilievo fenomeni di corruzione. La lotta alla corruzione, pur nei termini suddetti, è affidata sia alla polizia[87] che alla magistratura. Gli strumenti di indagine sono quelli solitamente utilizzati nel corso di inchieste su ipotesi

di criminalità economica e non vi è la possibilità di utilizzare mezzi quali ad esempio le intercettazioni di vario tipo, gli agenti provocatori o le perquisizioni domiciliari. Questi strumenti, il cui uso è sempre subordinato ad un'autorizzazione giudiziaria, non possono essere utilizzati che nel caso di gravi delitti, e tra questi ultimi non rientra la corruzione[88].

Anche in Finlandia, come in Svezia, va sottolineato il ruolo di controllo operato da organi indipendenti quali il mediatore parlamentare (Parliamentary Ombudsman) e il cancelliere di Giustizia (Chancellor of Justice)[89]. Le autorità garanti della concorrenza (Competition Council) non hanno avuto particolari indicazioni, né una formazione specifica in materia. Peraltro non esiste nei loro confronti il dovere di notificare alla polizia o alla magistratura eventuali ipotesi di corruzione di cui hanno avuto conoscenza[90].

Sia in Svezia che in Finlandia si è avuto modo di evidenziare la scarsa attenzione posta al problema della corruzione. Stante il fatto che entrambi i paesi partecipano alle attività commerciali internazionali, non pare peregrino tacciare questo atteggiamento nazionale di superficialità, se non addirittura di incoscienza, dal momento che la corruzione, come noto, è un fenomeno molto difficile da rilevare e facilmente «veicolato» dagli scambi internazionali.

4.6. Il Lussemburgo.

Il Lussemburgo ha firmato la convenzione penale il 27 gennaio 1999. A tutt'oggi, pur prevedendosi un'iniziativa legislativa per ratificare la convenzione (specie per quel che riguarda la corruzione nel settore privato), non è ancora stato fatto nulla[91]. Per contro nel febbraio 2001 è entrata in vigore una legge che modifica il Codice penale in vista della ratifica della convenzione OCSE del 1997. In seguito a tale norma, la disciplina penale in materia di corruzione risulta articolata nel modo seguente[92]. Va detto innanzitutto che il Lussemburgo è tra i paesi che prevedono esplicitamente l'ipotesi di concussione. Il nuovo art.243 c.p. dedicato a tal figura vede ampliata la propria sfera soggettiva di applicazione. Non si fa più riferimento al funzionario o all'incaricato di pubblico servizio, bensì alla più ampia categoria di persone depositarie o agenti delle autorità o della forza pubblica, nonché delle persone incaricate di svolgere un servizio pubblico. Del pari l'ordinamento penale lussemburghese prevede un'altra fattispecie che, in quanto tale, non è rilevabile in nessuno degli ordinamenti penali finora esaminati: la prise illégale d'intérêts ex art.245 c.p[93]. Le ipotesi di corruzione attiva e passiva vengono individuate rispettivamente agli artt.247 e 246 c.p. La prospettiva da essi tracciata è ben strutturata, prevedendo quale «soggetto pubblico» il detentore (o l'agente) della pubblica autorità, ivi compreso il soggetto investito di un mandato elettorale. Sia dal punto di vista del corruttore che da quello del corrotto non rileva che l'atto sia avvenuto direttamente o meno, né che il vantaggio - ottenuto o comunque richiesto – sia ricaduto su uno dei soggetti principali della fattispecie o su di un soggetto terzo rispetto ad essi. Neppure rileva la condotta del «soggetto pubblico»; è chiaro che tale ultima deve rientrare nelle attribuzioni dell'agente da corrompere. In questi articoli si è voluto disciplinare una figura fin ora sconosciuta all'ordinamento interno, ma ben nota agli strumenti convenzionali elaborati dal Consiglio d'Europa: il traffico di influenza. È a tal proposito interessante notare che la citata legge di riforma ha introdotto nel Codice penale la disciplina anche delle ipotesi in cui il detentore del presunto o effettivo potere di influenzare una

decisione dell'autorità pubblica non sia un «soggetto pubblico». Il nuovo art.248 c.p. infatti prevede l'ipotesi in cui qualsiasi persona solleciti o ceda alle sollecitazioni volte ad un indebito utilizzo del proprio «ascendente» al fine di rendere possibile l'ottenimento di un provvedimento favorevole da parte dell'autorità. In tale ipotesi pare evidente la volontà di slegare la realizzazione della fattispecie penale dalla qualifica pubblica di uno dei soggetti del pactum. Quello che rileva in siffatte ipotesi è che comunque un fattore esterno si è indebitamente inserito nell'iter decisionale della pubblica amministrazione, distorcendone l'attività. Poco importa quindi che all'origine di tale intervento si ponga un «soggetto pubblico». Il legislatore qui sembra aver voluto ancorarsi all'oggettività dei fatti, dando prova di non considerare prioritario il profilo soggettivo delle «parti» in questione, bensì l'obiettiva distorsione della funzione amministrativa. Le ipotesi di corruzione di magistrati sono previste all'art.250 c.p., laddove ci si riferisce, con formula ampia, ad ogni persona che siede in una formazione giurisdizionale, compresi gli arbitri e gli esperti (anche quelli nominati dalle parti). Con la legge di riforma viene ridisegnata anche la figura della violenza nei confronti del «soggetto pubblico» di cui sopra, ampliando il ventaglio di ipotesi considerate ad ogni atto di intimidazione in relazione tanto alle fattispecie di corruzione che a quelle, più specificamente, di traffico di influenza.

Con questa legge si è ovviamente inteso riformare il Codice penale anche estendendo le previsioni citate alle figure pubbliche straniere, nonché ai funzionari delle Comunità europee. Non si comprendono però le ragioni che hanno spinto il legislatore a non far menzione nel rinnovato Codice penale dei funzionari di organi internazionali o sovranazionali, compresi i giudici delle giurisdizioni internazionali riconosciute dal Lussemburgo.

Per quanto riguarda la responsabilità delle persone giuridiche l'ordinamento interno non prevede alcunché, fatta eccezione per una legge del 1915 sulle società commerciali che prevede la possibilità di sciogliere la società e liquidarne il patrimonio allorché l'attività di quest'ultima consista nel perseguimento di obiettivi penalmente illeciti. D'altro canto tutti gli enti possono essere tenuti civilmente responsabili delle azioni commesse nel loro interesse o da soci nell'espletamento delle rispettive mansioni[94].

Dal punto di vista delle istituzioni va segnalato che in Lussemburgo non esiste alcun organismo specificamente concepito per la lotta alla corruzione, tuttavia vale anche per la magistratura lussemburghese la notazione già fatta per altri paesi esaminati: all'interno sia della magistratura che della polizia, esistono nuclei specializzati nel contrasto della criminalità economica. È a tali unità che vengono assegnati i dossier per le inchieste relative ad ipotesi di corruzione[95]. Pare invece interessante ricordare gli sforzi compiuti a livello di prevenzione della corruzione nella prospettiva dei codici di condotta. Gli artt.9-11, 14 e 15 della legge del 16 aprile 1979 circa lo statuto generale dei funzionari dello stato, impone a questi ultimi una serie di doveri volti a scongiurare il verificarsi di fatti di corruzione. In particolar modo, il par.2 dell'art.10 di questa normativa riprende quasi testualmente la formula del vecchio art.246 c.p. in materia di corruzione passiva[96].

Complessivamente sembra che il Lussemburgo stia manifestando in questi ultimi anni una spiccata sensibilità al problema della corruzione in connessione peraltro con fattispecie ad essa prossime, quale il riciclaggio di danaro sporco. A tale ultimo proposito si dà conto della creazione di una Unità specializzata nel quadro del Tribunale circoscrizionale di Lussemburgo: la Financial Intelligence Unit[97].

4.7. La Spagna

Il Regno di Spagna rientra nel novero di quei paesi che, pur non avendo ancora sottoscritto nessuna della convenzioni del Consiglio in materia di lotta alla corruzione, fa parte del GRECO ed è già stato sottoposto al primo ciclo di valutazione. Il relativo rapporto di valutazione è stato reso pubblico poco dopo la quinta riunione plenaria del GRECO nel giugno 2001. Si darà qui di seguito conto della situazione interna rilevante per questo studio, soffermandosi anche in tal caso sulle novità legislative e sugli organi incaricati specificamente di contrastare il fenomeno della corruzione. Anche nell'ordinamento spagnolo non è presente una definizione unitaria del fenomeno. Il capitolo V (Del cochecho) del vigente Codice penale[98] disciplina in modo articolato le ipotesi di corruzione attiva e passiva estendendo tali previsioni ai membri delle assemblee parlamentari locali, nazionali ed europee, nonché ai giudici e ad ogni altro magistrato[99]. A seguito della ratifica della convenzione dell'OCSE del dicembre 1997, ratifica intervenuta il 4 gennaio 2000, il legislatore spagnolo ha avvertito la necessità di allargare la sfera dei soggetti sensibili a fenomeni di corruzione a tutte le autorità o funzionari pubblici stranieri o di organizzazioni internazionali, questo sia pur nella prospettiva di attività commerciali internazionali[100].

Come in altri ordinamenti, anche in quello spagnolo è previsto il reato di traffico di influenza. Il Codice penale spagnolo è l'unico tra i codici finora esaminati a dedicarvi un intero titolo in cui, tra l'altro si esplicita – meglio che in altri ordinamenti – il concetto di influenza richiamandosi alle posizioni interpersonali intercorrenti tra i soggetti pubblici de quibus. L'art.428 c.p. infatti fa riferimento a pressioni (effettuate da un'autorità pubblica nei confronti di un'altra autorità) originatesi da relazioni personali o di tipo gerarchico per l'ottenimento di una decisione foriera di un vantaggio economicamente quantificabile. La successiva disposizione del Codice penale, disciplinando la prospettiva del soggetto richiedente il ricorso a tale pressione, fa ancora riferimento a «cualquier situacion derivada de su relacion personal con este o con otro funcionario». In tali ultime ipotesi il trattamento sanzionatorio non contempla però l'interdizione dai pubblici uffici (inabilitacion especial para empleo o cargo publico) sia pur temporaneamente prevista per le ipotesi di corruzione del menzionato capitolo V del Codice.

Per quel che riguarda la responsabilità penale delle persone giuridiche, l'ordinamento spagnolo abbraccia il principio per cui societas delinquere non potest, essendo le persone giuridiche ritenute incapaci di avere una propria volontà criminale. Pertanto saranno punibili solamente le condotte penalmente rilevanti delle persone fisiche che di fatto o di diritto amministrano un ente o hanno agito in nome e per conto dello stesso[101].Tuttavia, e a titolo di sanzioni accessorie, l'art.129 c.p. prevede che l'autorità giudiziaria potrà ordinare la chiusura anche definitiva dell'impresa, nonché lo scioglimento della stessa e la sospensione temporanea delle attività nel caso in cui si sia realizzata un'ipotesi di riciclaggio di danaro sporco che coinvolga l'attività dell'ente[102]. Analoga reazione sanzionatoria risulta nella prospettiva del traffico di influenza già considerata[103]. Accanto a queste previsioni l'art.20 della legge n°13 del 1995 prevede l'impossibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione per quelle persone giuridiche i cui amministratori o rappresentanti si sono resi responsabili di delitti - tra i quali è prevista la corruzione nelle sue diverse ipotesi – nell'esercizio delle proprie funzioni[104]. In aggiunta a ciò, dal combinato disposto degli artt.116 e 120 c.p. risulta la responsabilità civile in via

sussidiaria per quelle persone giuridiche i cui amministratori o rappresentanti si siano resi responsabili del delitto qui in esame. Si prevede l'insorgenza di una responsabilità di tipo oggettivo se concorrono le seguenti condizioni. Innanzitutto deve sussistere una relazione di dipendenza tra l'ente e la persona fisica; in secondo luogo, è necessario che l'autore dell'illecito abbia agito nel quadro delle proprie funzioni. È peraltro necessario che il delitto commesso sia di natura dolosa o colposa e che il danno cagionato sia riconducibile all'attività della persona giuridica, comprese le ipotesi in cui questa abbia in appalto la gestione di pubblici servizi.

Dal punto di vista istituzionale, in Spagna esiste dal 1995 un ufficio della procura specializzato nella repressione di illeciti economici in materia di corruzione: la Fiscalia Especial para la Represion de los Delitos Economicos relacionados con la Corrupcion (qui di seguito Fiscalia Anticorrupcion)[105]. Questo organo è integrato nella struttura del pubblico ministero ed è composto da funzionari del fisco, funzionari dell'amministrazione generale della funzione pubblica e di ufficiali provenienti dalle forze di polizia nazionali. Ai sensi del terzo comma dell'art.18 della legge istitutiva tra le fattispecie penali rientranti nella competenza della Fiscalia Anticorrupcion vi sono la concussione, il traffico di influenza, la concussione e la corruzione attiva[106]. L'organo de quo interviene in relazione a tutte le ipotesi di corruzione aventi «particolare rilievo» che ricorrono qualora siano implicati alti funzionari nazionali o qualora sia individuabile un consistente pregiudizio finanziario[107]. L'intervento della Fiscalia Anticorrupcion si svolge su due fronti: la procedura di inchiesta e l'intervento durante il procedimento penale. La prima si svolge su iniziativa o di un privato, o della pubblica amministrazione, oppure ancora d'ufficio. L'organo informa poi la Procura territorialmente competente al fine di collaborare con questa evitando sovrapposizioni di procedura. La Fiscalia Anticorrupcion ha l'obbligo di informare il Procuratore generale di stato circa tutti i casi di cui si occupa, in particolare di ogni trasferimento di competenza[108]. Il Procuratore generale infatti dispone di un margine di apprezzamento nell'attribuzione dei casi all'organo in esame. L'intervento in sede processuale si limita ad un'attività di supporto tecnico a seguito delle indagini.

La Fiscalia Anticorrupcion è l'unico organo specificamente consacrato dall'ordinamento spagnolo alla lotta contro la corruzione. Con esso collaborano altri organi competenti in materia come la Procura specializzata presso la Corte dei conti nazionale e gli organi preposti al contrasto del riciclaggio del danaro sporco[109], questi ultimi meritano un accenno. In Spagna operano la Commissione per la prevenzione del riciclaggio dei capitali e dei proventi degli illeciti finanziari (dotata di un Servizio esecutivo – il SEPBLAC) e la Commissione nazionale per le operazioni in borsa. La prima, posta sotto la direzione del segretario di stato per l'economia, riunisce in sé i rappresentanti di numerosi organi interessati alla lotta al fenomeno, tra i quali anche una rappresentanza della Fiscalia Anticorrupcion. Tale istituzione è destinata alla direzione, stimolo e coordinamento delle iniziative di prevenzione del delitto di riciclaggio sia nel settore imprenditoriale privato che in sede di definizione dei testi normativi in materia. Il Servizio esecutivo della Commissione costituisce un nucleo operativo di sostegno della stessa ed è posto sotto l'autorità della Banca di Spagna. Il SEPBLAC dispone inoltre di una sezione investigativa inquadrata nella Direzione generale della polizia, la quale ultima peraltro non si ingerisce nella gestione delle attività investigative, così come l'attività del Servizio esecutivo non è in alcun modo influenzata dalla Banca di Spagna. Il SEPBLAC raccoglie ed analizza tutte le informazioni circa transazioni sospette

o inusuali di istituti di credito e non, avvalendosi se del caso dei dati a disposizione della Banca di Spagna o della Commissione nazionale delle operazioni in borsa. Va ricordato peraltro che qualsiasi autorità che venga a conoscenza di fatti suscettibili di costituire indizi o prove di atti di riciclaggio è tenuta ad informarne il Servizio esecutivo.

Si è voluto brevemente accennare a tali istituzioni per sottolineare come il contrasto della corruzione portato innanzi dalla Fiscalia Anticorrupcion non vada separato dal contrasto di altri fenomeni delittuosi connessi al reato in esame, ma anzi risulti integrato e coadiuvato dagli sforzi di organi quali la Commissione antiriciclaggio. In questo modo si è voluto porre attenzione agli sforzi che la Spagna, nonostante non abbia ancora sottoscritto le convenzioni del Consiglio d'Europa, sta compiendo per migliorare, anche da un punto di vista normativo, la situazione nazionale.

5. Osservazioni conclusive.

Dalla disamina testé compiuta circa il meccanismo di mutua valutazione innestato sullo Statuto e sul Regolamento interno del GRECO, nonché dalla presa in considerazione delle reazioni verificatesi in seno a quegli ordinamenti che, per primi, hanno deciso di contrastare il fenomeno della corruzione volgendo lo sguardo agli strumenti predisposti dal Consiglio d'Europa, pare si possano trarre alcune interessanti conclusioni. Innanzitutto il meccanismo di valutazione, specie per quanto concerne le visite in loco, si è dimostrato in concreto molto efficace contribuendo in modo non indifferente al mantenimento dell'equilibrio spesso fragile tra gli obiettivi posti a livello internazionale o sovranazionale e la loro effettiva ed efficace realizzabilità in contesti normativi, politici, economici e sociali anche molto differenti tra di loro[110]. La possibilità di utilizzare e di adattare questo congegno di verifica in relazione tanto a norme dotate di valenza giuridica quanto a disposizioni di natura anzitutto politica, si affianca alla flessibilità degli strumenti internazionali esaminati, costituendo al contempo l'invalicabile limite a tutela della loro credibilità ed incisività.

Il Consiglio d'Europa muove guerra alla corruzione tendenzialmente su tutti i fronti approntando un dispositivo integrato di strumenti di varia natura giuridica complementari gli uni agli altri. L'obiettivo è quello di mettere a disposizione degli stati membri un sistema organico di misure giuridiche internazionali che renda difficile ed «antieconomico» compiere atti di corruzione, a qualsiasi livello. Gli stati membri, dal canto loro, sembrano dar prova di recettività facendo tesoro delle innovazioni giuridiche elaborate a Strasburgo sia per dare maggior vigore agli istituti già esistenti, che per crearne di nuovi e di migliori. Particolarmente interessante è sottolineare come, nonostante il GRECO stia muovendo i suoi primi passi, il consenso accordato agli sforzi del Consiglio d'Europa contro la corruzione sia decisamente in crescita. Paesi con tradizioni democratiche da tempo consolidate si rifanno volentieri alle fattispecie convenzionali guardando addirittura oltre i confini da queste tratteggiati. Basti ricordare a tal proposito la legge belga del febbraio 1999 che affranca definitivamente la corruzione dalla sussistenza di un pactum sceleris tra i soggetti coinvolti[111], nonché l'ipotesi di prise illégale d'intérêts recentemente introdotta nel Codice penale del Lussemburgo[112]. Tutto questo per non parlare del fermento che si rinviene nei paesi considerati in ordine alla creazione di istituzioni qualificate e specificamente dedite alla lotta alla corruzione. Notevole pare anche la condotta di quegli stati membri - come la Slovenia e la Repubblica

Slovacca - che stanno definitivamente stabilizzando le rispettive democrazie. La loro attenzione alle soluzioni normative proposte dal Consiglio d'Europa ha prodotto risultati fino a qualche tempo fa quanto meno impensabili. Sintomatica a tal proposito la dinamica evolutiva della legislazione slovena. Questo paese ha ridisegnato il proprio corpus normativo anticorruzione seguendo le linee guida tracciate dalla convenzione penale e, così facendo, ha adeguato i propri standard in materia a quanto oramai acquisito dalla maggior parte degli ordinamenti dei paesi facenti parte dell'Unione europea. Di più, resa consapevole del carattere poliedrico del fenomeno «corruzione», la Slovenia ha previsto riforme legislative in materia di riciclaggio di danaro sporco e di gestione dei proventi illeciti da attività criminali.

In linea generale quindi si può affermare che tutti gli stati che intendono rafforzare la democraticità dei propri ordinamenti guardano fiduciosi all'operato del Consiglio d'Europa nell'ambito della repressione della corruzione, confidando specialmente - lo si ribadisce ancora - nella efficacia di un confronto aperto e disincantato come quello che le sedute plenarie dei rappresentanti degli stati membri del GRECO garantiscono tanto a livello politico, quanto a livello più propriamente giuridico[113].

Nel frattempo il GRECO dovrà definire il quadro normativo del secondo ciclo di valutazione con l'individuazione delle disposizioni (si pensa della convenzione penale) che ne costituiranno l'oggetto. Del pari si dovrà fare in modo che il GRECO sia adeguatamente rappresentato presso tutte le istanze internazionali e sovranazionali dedite al contrasto della corruzione, concorrendo peraltro alla formazione di tutti i soggetti interessati[114].

Note

[1] V. SACERDOTI G., La convenzione OCSE del 1997 sulla lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, in Riv. it. dir. proc. pen., 1998, pp.1349 ss.

[2] Sull'attività dell'Unione europea in questa materia V. DRAETTA U., Spunti per un'azione comunitaria contro la corruzione, in PARISI N. (a cura di), La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione, Padova, 1996, pp. 25 ss.

[3] La 19a Conferenza dei ministri europei della Giustizia, tenutasi a La Valletta il 14 e 15 giugno 1994, ha messo in luce la pericolosità per la democrazia, per lo stato di diritto e per le libertà fondamentali del fenomeno delittuoso in esame. Le posizioni della conferenza, largamente anticipatrici dalla politica del Consiglio d'Europa in materia – segnatamente circa l'approccio multidisciplinare al problema e il rafforzamento della cooperazione internazionale – sono a loro volta ampiamente tributarie del rapporto generale presentato alla conferenza dall'allora ministro italiano di Grazia e Giustizia e confezionato in base alle risposte fornite dai paesi partecipanti ad un articolato questionario circa la rilevanza della corruzione in sede penale.

[4] In tal senso Groupe Multidisciplinaire sur la Corruption (a cura del), Programme d'Action contre la Corruption, doc. n. GMC(96) 95, Strasburgo 1996.

[5] Si noti che l'atteggiamento del Consiglio d'Europa si caratterizza anch'esso dalla «non imperatività» rimanendo gli stati liberi di aderire o meno alle disposizioni da esso elaborate. Si ammette anche che uno stato decida di applicare alcuni strumenti e non altri, a prescindere dalla loro vincolatività, ma fermo restando l'accettazione dell'attività di supervisione del GRECO.

[6] Si prenda ad esempio la possibilità che l'art.37 della convenzione penale sulla corruzione riconosce ad uno stato di differire nel tempo l'accettazione di taluni obblighi giuridici derivanti dalla convenzione stessa.

[7] Tali strumenti sono: i «20 principi direttivi per la lotta alla corruzione»; le due convenzioni, penale e civile; l'accordo istitutivo del GRECO; e il modello di codice di condotta per i pubblici dipendenti.

[8] V. ad es. gli artt.4-11 del modello di codice di condotta.

[9] Il Programma d'Azione contro la corruzione insiste sulla necessità di scambi di esperienze pratiche tra gli attori della lotta alla corruzione, tanto a livello nazionale, quanto internazionale. Le conferenze dei servizi specializzati, organizzate annualmente con il concorso di un paese, offrono a chi è impegnato nel contrasto della corruzione un'occasione privilegiata per mettere in comune il rispettivo patrimonio di esperienze aggiornate soprattutto circa i metodi di lavoro. Ogni conferenza è imperniata su di un argomento principale. La prima conferenza (Strasburgo 1996) ha sottolineato le peculiarità del fenomeno della corruzione e le conseguenti peculiarità dei mezzi investigativi ad esso relativi. Nelle successive conferenze sono state esaminate questioni quali la corruzione nel settore degli appalti pubblici (1997); il traffico d'influenza e il finanziamento illecito dei partiti (1998); le aree cd. offshore e la cooperazione giudiziaria in materia (1999); le indagini e le sanzioni negli affari di corruzione (2000). Le conferenze si concludono con l'adozione di conclusioni che servono da spunto per le attività future.

[10] Nel 1996 la Commissione europea e il Consiglio d'Europa hanno lanciato questo progetto congiunto volto a far luce sugli innumerevoli legami esistenti tra crimine organizzato e corruzione. La prima fase del progetto, conclusasi nel 1998, ha permesso di valutare il problema analizzando la situazione in sedici paesi, servendosi di elementi raccolti da équipes inviate sul posto. Nel dicembre scorso ha avuto luogo a Strasburgo una conferenza finale di valutazione che ha raccolto i risultati di quattro anni di lavoro e il plauso delle delegazioni nazionali interessate. E' stato unanimemente riconosciuto il ruolo delle raccomandazioni formulate dagli esperti nella fase di riforme che ha interessato pressochè tutte le Nazioni aderenti. Si è così deciso di dare un seguito al programma, prevedendo una terza fase volta ad assicurare la realizzazione delle accennate riforme tramite progetti specifici per ciascun paese.

[11] Nel corso del 2000 il Consiglio d'Europa ha svolto un'importante attività nel quadro dei negoziati che hanno portato alla nascita dell'Iniziativa Anticorruzione del Patto di Stabilità (SPAI) e dell'Iniziativa del Patto di Stabilità contro il Crimine Organizzato (SPOC). Per sostenere la realizzazione di entrambe le iniziative il Consiglio ha posto in essere il Programma contro la Corruzione ed il Crimine organizzato nell'Europa sud-orientale (PACO). Alcuni stati dell'Europa occidentale hanno volontariamente sostenuto le attività preparatorie di tale programma. Attualmente un progetto del PACO è finalizzato a rinforzare il Gruppo di monitoraggio anticorruzione operante in Albania dal

gennaio 2001. Le recenti tendenze del Programma sono indirizzate al rafforzamento dei mezzi di confisca dei proventi del crimine e al rafforzamento del sistema di cooperazione giudiziaria tra i differenti stati membri.

[12] Un fenomeno multiforme come quello in esame difficilmente può essere ricondotto ad un'unica ed esauriente definizione. In fase redazionale si voleva evitare che una siffatta definizione, data la sua problematicità, costituisse un elemento d'intralcio ad una celere adesione alla convenzione. Si è dunque preferito lasciar da parte le formule definitorie per esporre chiaramente le fattispecie delittuose nella varietà che di esse è dato rilevare in concreto.

[13] Il buon funzionamento della pubblica amministrazione, ossia la trasparenza, l'equità e l'imparzialità della sua azione, nonché la necessità di preservare la fiducia dei cittadini nella medesima, sono alla base di queste disposizioni che, a differenti livelli, individuano nelle condotte attive e passive dei protagonisti di fenomeni di corruzione due distinte infrazioni autonomamente perseguibili.

[14] Il rispetto di regole di concorrenza leale, nonché la tendenza alla privatizzazione di importanti funzioni pubbliche – quali la sanità, l'educazione e le telecomunicazioni – hanno spinto i redattori della convenzione penale ad individuare nel settore privato, sia pur limitatamente alle attività commerciali, fattispecie che ricalcano quelle di cui agli articoli 2 e 3 della convenzione. Anche in queste ipotesi, quindi, la violazione dei propri doveri – espressamente prevista ex artt.7 e 8 – trascende dalle pattuizioni che vincolano contrattualmente chiunque operi in un ente privato, e si configura come violazione del dovere generale di lealtà e correttezza che informa tutto il settore del commercio privato.

[15] Il rapporto colpito da questa disposizione ha una struttura trilaterale che contempla l'intervento di una persona in grado di incidere (influenzandole anche solo potenzialmente) sulle scelte decisionali di uno dei soggetti di cui si fa menzione agli artt.2, 4, 5, 8-11 della convenzione. Si noti, quindi, la posizione di outsider del «trafficante di influenza»: egli non può prendere direttamente una decisione, ma abusa della propria influenza su chi decide. La norma opera a prescindere dal fatto che tali manovre raggiungano o meno gli obiettivi desiderati.

[16] Le infrazioni contabili possono essere connesse a fenomeni di corruzione sia creandone i presupposti, sia mascherando gli atti di corruzione vera e propria. La convenzione copre entrambe queste prospettive. Si noti che, quando una Parte contraente appone una riserva ad uno dei delitti di cui agli artt.2-12, questa non è tenuta ad estendere l'applicazione della norma in esame alle fattispecie coperta dalla riserva.

[17] In tal senso gli artt.17, 21-23, 25-27.

[18] Va comunque ricordato che l'art.19 co.2 non richiede necessariamente la previsione di sanzioni penali.

[19] La quattordicesima ratifica, infatti, è intervenuta ad opera della Lituania il giorno 8 marzo 2002.

[20] In tale direzione l'art.37. Si badi comunque che la volontà di accettare con riserve dovrebbe inquadrarsi in una prospettiva temporalmente determinata (v. art.38) per non tramutarsi in una comoda scappatoia che permetta al paese aderente di rinviare sine die il completo adeguamento della normativa nazionale interessata alla convenzione. In quest'ultimo senso si comprende anche la volontà di definire il contenuto delle riserve (art.37 co.1) nonché il numero massimo delle stesse apponibili da ciascuno stato aderente (art.37 co.4). In tale sede si ricorda, peraltro, che a norma dell'art.37 le riserve possono interessare gli artt.4, 6-8, 10, 12 oppure le ipotesi di corruzione passiva di cui all'art.5. In occasione della sottoscrizione, ovvero del deposito del proprio strumento di ratifica, adesione, accettazione o approvazione, lo stato può dichiarare di rifiutare la richiesta di cooperazione giudiziaria ex art.26 par.1 laddove tale richiesta riguardi un infrazione che la Parte richiesta consideri come infrazione di carattere politico. Ad ogni buon conto nessuno stato può apporre riserve a più di cinque tra le disposizioni summenzionate, ma le riserve aventi la medesima natura e relative agli artt.4, 6 e 10 della convenzione saranno considerate come un'unica riserva. Alle altre norme non può farsi riserva.

[21] Così l'articolo 35 della convenzione.

[22] Al giugno 2002, la convenzione civile contro la corruzione è stata sottoscritta da venticinque paesi tra i quali solo sette hanno fatto seguire la ratifica. Al pari della convenzione penale, quella civile richiede quattordici ratifiche per la sua entrata in vigore. L'Italia ha sottoscritto la convenzione civile il 4 novembre 1999, ma non l'ha ancora ratificata.

[23] La convenzione civile è costituita da ventitré articoli ripartiti in tre capitoli che si riferiscono rispettivamente alle misure da adottare a livello nazionale, alla cooperazione internazionale – compreso il meccanismo di monitoraggio – e alle clausole finali. A differenza però della convenzione penale che contiene numerose definizioni «operative» del fenomeno delittuoso in esame, i redattori della convenzione civile hanno seguito un approccio più tradizionale preferendo formulare all'articolo 2 una definizione unitaria della corruzione ai sensi della normativa convenzionale stessa. L'ampiezza

della formulazione si pone peraltro in linea con la vasta portata della dello strumento convenzionale stesso, a riprova della volontà del Consiglio d'Europa di affrontare il fenomeno «corruzione» in modo globale. Senza pretese di esaustività qui ci si limita a ricordare che la convenzione civile – primo tentativo di tracciare principi e norme comuni a livello internazionale nell'ambito del diritto civile e della corruzione – prende in considerazione ipotesi quali il risarcimento dei danni (art.3), la (in)validità dei contratti aventi ad oggetto atti di corruzione o altrimenti viziati da essa (art.8), la trasparenza nei bilanci e in sede di verifica dei conti (art.10) e l'adozione di misure conservative per assicurare le somme necessarie all'esecuzione delle sentenze (art.12).

[24] Ci si riferisce all'accordo GRECO di cui alla risoluzione n.(99)5 adottata dal Comitato dei Ministri in data 1 maggio 1999. Tale accordo si fonda, a sua volta, sulla risoluzione n.(98)7 del Comitato dei Ministri di autorizzazione alla creazione di un accordo parziale ed allargato istitutivo del GRECO. In questa sede vale la pena ricordare che gli accordi parziali (Accords partiels) conclusi in seno al Consiglio d'Europa non sono veri e propri trattati internazionali, bensì costituiscono una forma di cooperazione interna all'organizzazione stessa. Gli accordi parziali, ad esempio, consentono agli stati membri di astenersi dal prendere parte ad attività sostenute da altri membri. Da un punto di vista statutario, tali accordi sono equiparati ad ogni altra attività interna dell'organizzazione, con la sola differenza che un accordo parziale ha un proprio budget ed attività specificamente individuate dai membri dello stesso. Conformemente, quindi, alla risoluzione adottata dalla 9a sessione del Comitato dei ministri il 2 agosto 1951 ed alla risoluzione statutaria n.(93)28 sugli accordi parziali ed allargati, servono due condizioni per istituire un accordo di tale tipo. Anzitutto una risoluzione del Comitato dei Ministri di autorizzazione alla creazione di un accordo parziale, successivamente una risoluzione istitutiva dell'accordo stesso, contenente lo statuto di tale accordo ed accolta solo da quei paesi che lo desiderano.

[25] In base all'art.4 St. uno stato parte del Consiglio d'Europa (così come ogni altro stato che partecipò all'elaborazione dell'accordo istitutivo del GRECO) diviene membro del GRECO notificando tale volontà al Segretario generale del Consiglio. In questo modo lo stato accetta di sottoporsi all mutua valutazione di cui si dice ampiamente nel testo. Al 25.07.2002 i membri del GRECO erano i seguenti: Albania, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Macedonia (ex Repubblica Jugoslava di-), Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Ungheria.

[26] In occasione della seconda riunione plenaria del GRECO si è deciso di suddividere in gruppi i membri da sottoporre a valutazione individuando così i primi dieci stati da esaminare: Slovenia, Repubblica Slovacca, Belgio, Spagna, Finlandia, Lussemburgo, Georgia, Svezia, Francia e Cipro.

[27] Basti ricordare che, al momento della creazione del GRECO, vi facevano parte solo diciassette stati, mentre oggi il loro numero è salito a trentaquattro. L'Italia, pur avendo sottoscritto entrambe le convenzioni, non è membro del GRECO.

[28] I principi scelti come parametro di valutazione sono i nn. 3, 6, 7. Nella versione in francese del documento ufficiale i rispettivi testi prevedono come segue:

3. «Assurer que les personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption bénéficient de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, soient libres de toute influence incompatible avec leur statut et disposent de moyens adéquats pour l'obtention de preuves; assurer la protection des personnes qui aident les autorités à lutter contre la corruption et sauvegarder le secret de l'instruction.»
6. «Veiller à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique.»
7. «Favoriser la spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption et leur accorder les moyens et la formation nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.»

E' comprensibile che il GRECO non abbia voluto manifestare da subito l'intenzione di raggiungere obiettivi troppo ambiziosi. Nell'attesa che le sue procedure fossero state approvate e si fossero consolidate, si è preferito opportunamente concentrare l'attenzione su di un numero limitato di disposizioni normative. Non potendo utilizzare infatti quelle, spesso troppo innovative, contenute nelle convenzioni si è ritenuto accettabile riferirsi ai principi direttivi cercando di individuare quelli formulati in maniera più precisa e sforzandosi, anche in tale sede, di basarsi su elementi diversi da quelli utilizzati nel quadro del controllo già effettuato dall'OCSE. Si è giunti così in seno alla seconda riunione plenaria del GRECO, nel marzo 1999, ad individuare i tre citati principi escludendo quelli facenti esplicito riferimento alle norme convenzionali.

[29] In base all'art.25 Reg. int. ogni paese membro fornisce al Segretario esecutivo del GRECO una lista di non più di cinque esperti nazionali. Il Bureau del GRECO poi presenta agli stati riuniti in seduta plenaria le proposte circa la composizione delle équipes di esperti-valutatori in occasione dell'organizzazione di una visita in loco.

Il Bureau, organo del GRECO, si vede affidata dall'art.9 St. la realizzazione di qualsiasi funzione il GRECO ritenga di doverlo investire. Tra le funzioni più rilevanti si ricordano quella di organizzare concretamente le visite nei paesi da valutare e quella di proporre candidati alla composizione delle équipes di esperti.

[30] Si noti che la scelta degli esperti non può essere casuale. Durante la seconda riunione del Bureau tenutasi nel febbraio 2000, sono stati focalizzati i criteri-guida per l'individuazione degli stessi. Si cerca in altri termini di inviare nel paese persone che già ne conoscano la realtà, magari grazie al fatto di provenire da stati aventi la medesima forma d governo. E' peraltro necessario che l'esperto provenga da una nazione geograficamente prossima al paese in esame e che ne conosca almeno la lingua di lavoro. Bisogna evidenziare a questo punto che la scelta di un esperto tra quelli dei paesi «culturalmente vicini» a quello da esaminare costituisce già di per sé un incentivo alla comprensione, spesso non agevole, della situazione nazionale, nonché alla fattibilità del rapporto di valutazione stesso, nonché ancora alla «accettazione» del rapporto da parte dello stato esaminato.

[31] Le previsioni finanziarie di cui al budget dell'accordo istitutivo del GRECO, consentono a quest'ultimo di farsi carico delle spese di viaggio sostenute dai valutatori in occasione sia delle visite in loco, che della partecipazione alle sedute plenarie in sede di esame dei rapporti elaborati da loro stessi.

[32] A scapito di quanto lascerebbero intendere le formulazioni degli artt.13 co.1 St. e 24 Reg. int., le visite nel paese sono sempre da effettuare, non sono condizionate cioè da eventuali problemi o questioni sollevati dalle risposte al questionario.

[33] In base all'art.28 co.4 del Reg. int. in caso di insormontabile contrasto tra gli esperti e il Segretariato, viene organizzata una riunione di coordinamento presso il Segretario esecutivo.

[34] Peraltro questioni redazionali di ordine minore, ossia questioni puramente formali, possono essere risolte (art.28 co.8 St.) anche poco prima dell'esame del rapporto stesso in seduta plenaria. Il Segretario esecutivo a tal fine si preoccupa di organizzare un incontro fra i delegati nazionali interessati e gli esperti inviati sul posto, per rielaborare nei termini menzionati un vero e proprio progetto finale (cd. P4) che comunque non si sottrae all'esame in sede plenaria.

[35] Così in base alle previsioni della terza riunione del Bureau tenutasi a Strasburgo il 2 maggio 2000.

[36] Ogni progetto di rapporto è redatto con la massima cura da ogni punto di vista. Durante le sedute chi scrive ha avuto l'impressione che in alcuni casi il rigore tecnico della redazione spesso venisse chiamato a piegarsi a ragioni di «correttezza» politica.

[37] Anche in questa prospettiva rilevano i problemi legati al significato dei termini giuridici utilizzati nei rapporti di valutazione.

[38] I paesi visitati e valutati dal gruppo di esperti al 25.07.2002 sono i seguenti: Albania, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Macedonia (ex Repubblica Jugoslava di-), Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Ungheria. I rapporti di valutazione possono essere reperiti in formato pdf sul sito Internet: http://www.greco.coe.int/

[39] Il Comitato statutario (Comité Statutaire - Statutory Committee) è composto da rappresentanti delle delegazioni nazionali degli stati membri del GRECO, nonché da altri rappresentanti specificamente designati dal GRECO. I compiti principali del Comitato statutario sono relativi all'aspetto finanziario-contabile del GRECO, così come previsto dall'articolo 18 St.

[40] Si potrebbe a tal proposito menzionare la prassi del GAFI di redigere le cosiddette black list dei paesi che non intendono cooperare. L'efficacia di tali strumenti, diffusi attraverso i mezzi di comunicazione ha già portato alcuni risultati. Risale a pochi mesi fa la creazione in Liechtenstein – stato incluso in tali liste – di una unità specializzata nel contrasto dei crimini finanziari, la Finance Intelligence Unit (FIU) composta da esperti di diverse nazionalità.

[41] Si ricorda che la convenzione civile non sarà presa in esame in questa sede stante l'esiguità del numero di ratifiche.

[42] Il testo dell'articolo, disponibile in lingua inglese presso il GRECO, prevede che: «Laws and regulations must comply with generally accepted principles of international law and with treaties that are binding on Slovenia. Ratified and published treaties shall be applied directly.»

[43] Art.18 l. cit.: «In the second paragraph of Article 126, (…) new items five, six and seven shall be added, which shall read: 5. a person with official status accorded by a foreign state and who meets the

conditions under items one, two or three of this paragraph; 6. a person with official status accorded by an international organisation whose member is also Republic of Slovenia, and who meets the condition under items one, two or three of this paragraph; 7. a person performing the duty of a judge, prosecutor or another official duty or function at the international court whose jurisdiction is acknowledged by the Republic of Slovenia.»

[44] E' al momento disponibile solo una versione francese del c.p. Si riporta qui l'art.168 con gli emendamenti in corsivo. Art.168: «Acceptation d'un dessous de table lors d'une élection ou d'un scrutin. 1. Toute personne demandant ou acceptant une récompense, un cadeau ou un quelconque autre avantage matériel ou non-matériel pour lui meme ou pour un tiers, pour voter ou ne pas voter, pour exprimer un vote en faveur de, ou à l'encontre d'une proposition donnée, ou pour exprimer un vote invalide, sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement ne pouvant excéder une année. 2. La récompense, le cadeau ou tout autre avantage matériel ou non matériel accepté sera saisi.»

[45] In tale direzione, e a titolo esemplificativo, l'articolo 267 c.p., relativo alla accettazione di una tangente, prevede al suo primo comma che: «Tout fonctionnaire, agent ou représentant d'une quelconque entité publique demandant ou acceptant un cadeau ou une quelconque autre faveur, ou acceptant une promesse à cet effet, en vue, soit d'accomplir un acte officiel relevant de sa compétence, qui ne devrait pas être accompli, soit de ne pas accomplir un quelconque acte officiel devant ou pouvant être accompli, sera passible d'une peine de prison qui ne pourra être inférieure à un an, ni supérieure à cinq années.» I successivi commi, come del resto il successivo e complementare articolo, sono redatti analogamente.

[46] L'art.33 c.p. prevede infatti che: «1. La responsabilité pénale d'une personne morale au titre des infractions que l'auteur de celles-ci commet en son nom, pour son compte ou en sa faveur sera prévue par loi. 2. Les sentences, sanctions d'avertissement et mesures de sécurité applicables, ainsi que les conséquences légales de la condamnation d'une personne morale, seront prévues par la loi. 3. Les délits pénaux pour lesquels une personne morale peut être condamnée seront définis par la loi. 4. Les dispositions spéciales régissant l'engagement de procédures pénales à l'encontre d'une personne morale seront décrites par la loi.»

[47] In tal senso l'art.3 co.2 della legge 59/99.

[48] Qualora si dovesse presentare siffatta ipotesi, la perseguibilità del reato è però subordinata al rilascio di un'apposita autorizzazione da parte del ministro della Giustizia.

[49] Così al paragrafo 12, Rapp. cit., Strasburgo, 2001.

[50] Si noti comunque che l'elencazione non è tassativa, prevedendosi espressamente la possibilità che qualsiasi altra ipotesi di corruzione ricada nella competenza della Divisione anticorruzione. Sembra opportuno ricordare in tale sede che la Divisione anticorruzione è composta da poliziotti provenienti da altri servizi di polizia, aventi almeno cinque anni di esperienza pratica e con una specializzazione in crimini legati all'economia. In tal senso il Rapp. cit., paragrafo 25.

[51] In base agli articoli 20 e 21 della recente legge di riforma del codice di rito penale del 19 gennaio 1999, durante le indagini la polizia si è vista ampliati i propri poteri con l'attribuzione di strumenti di indagine quali il rilevamento di impronte digitali, il prelievo di membrane buccali, le intercettazioni telefoniche, le intercettazioni ambientali, il controllo della corrispondenza, la perquisizione di luoghi e di persone, nonché la possibilità – sempre dietro espressa autorizzazione dell'autorità giudiziaria – di inviare infiltrati per compiere (fittiziamente) atti di corruzione.

[52] Dal 1995 questo Gruppo lotta contro il crimine organizzato, venendo in contatto anche con ipotesi di corruzione. Il Gruppo è competente per tutto il territorio nazionale, per cui ogni procuratore locale è tenuto ad informare il Gruppo in relazione ad ipotesi rientranti nella sua competenza ratione materiae.

La legge n°700-06 sulla Procura della Repubblica è del 29 settembre 1994 ed è disponibile presso l'ufficio documentazione legale della Divisione affari giuridici del Consiglio d'Europa.

[53] In tal senso gli articoli 498a e 502/2 del Codice di procedura penale sloveno.

[54] La realizzazione di un sistema che consenta le entrate dei dipendenti statali è un utile strumento contro la corruzione. A tale proposito nell'ottobre 1992 è entrata in vigore una legge che sancisce i termini dell'incompatibilità tra esercizio della funzione pubblica e attività a scopo di lucro. La legge si mostra intollerante verso qualsiasi ipotesi di corruzione. Si ricorda che nel quadro della citata legge è stata creata una apposita Commissione parlamentare destinata a raccogliere ed analizzare le informazioni relative ad ipotesi di commistione tra le attività qui dianzi considerate. Purtroppo tale Commissione non ha alcuna possibilità di agire contro eventuali trasgressori. In tali casi si deve limitare a segnalare i fatti alle competenti autorità giudiziarie e di polizia.

[55] E' la legge 183 del 1999, in vigore dal primo settembre dello stesso anno.

[56] In questi articoli ad es. sono state previste ipotesi di corruzione passiva aderenti alle disposizioni convenzionali. Ci si riferisce all'intervento - directly or through intermediary, for himself or for a third party - volto ad «accept or request the bribe or other (…) or the promise of thereof (…)». Si ricomprendono in tale prospettiva gli agenti pubblici nazionali e stranieri, membri di assemblee pubbliche nazionali e non, parlamentari di ogni paese, nonché giudici e funzionari di tribunali internazionali la cui giurisdizione è stata accettata dalla Repubblica Slovacca.

[57] L'art.162 dedicato al trading in influence (traffico di influenza) prevede che: «1.Who, whether directly or through the intermediary, accepts or requests the bribe or other undue advantage or the promise thereof, in exchange for his influence directed to the fulfilment of powers of person referred to in sections 160-160c or in exchange for doing so already, shall be punished (…). 2. Who, whether directly or through intermediary, gives, offers, or promises the bribe or other undue advantage to other person, in exchange for his influence directed to the fulfilment of powers of person referred to in sections (…) or in exchange for doing so already, shall be punished (…).

[58] L'art.137 co.1 c.p. prevede che: «For the purposes of this Act person means a natural person unless the nature of the case or individual provisions of this Act imply that it may also be a legal person»

L'utilizzo di questo articolo si è reso necessario anche in relazione alla previsione dell'art.2 della convenzione dell'OCDE del 1997 sulla corruzione di funzionario straniero nelle transazioni commerciali internazionali.

[59] Art.252. Laudering Proceeds of Crime. 1.Whoever a thing of considerable value which is an income from crime a) transfers to himself or to another person, hires, loans, lends, imports, exports, moves, disposes a bank account or, otherwise, to himself or to another person acquires or, b) holds, hides, conceals, uses, destroys, damages, alters, or consumes with intent to hide its existence or to conceal the origin of a crime, or, its intent or purpose there of for the commission for crime, or to frustrate its seizure or forfeiture for purposes of penal proceedings shall be punished by imprisonmement for a term of one to five years or by pecuniary penalty or by prohibition of activity. 2.The offender shall be punished by imprisonmement for a term of two to eight years if he commits the act defined in para.1 a). for gain; b) as a member of an organised group; c) although he was obliged to inform or to report the legislation of incomes which originated from criminal activity because of his employment, profession, position or office if by such act he acquires for himself or, for another person considerable profit. 3. The offender shall be punished by umprisonment for term of five to twelve years if he commits the act defined in para.1 a) as a public agent or; b) as a member of an organised group which is operating in several states or with the junction with this group. 4. The same punishment as in para.3 shall be imposed if act defined in para.1 he acquires for himself, or for another person, extensive profit.

[60] La legge sulla lotta al riciclaggio dei proventi delle peggiori forme di criminalità del 19 agosto 1994 è stata modificata in tal senso da una nuova normativa antiriciclaggio adottata dal Parlamento slovacco il 5 ottobre 2000 ed entrata in vigore il primo gennaio 2001.

[61] Il citato Programma nazionale può essere integralmente reperito e consultato - nella versione sottoposta a dibattito pubblico - sul sito Internet http://www.governement.gov.sk/

[62] Ibid. pp. 19 ss.

[63] E' questo il tenore delle considerazioni svolte nel citato rapporto. Il documento lo si può reperire al sito Internet http://europa.eu.int/comm/enlargement. Le parti interessanti in materia di contrasto della corruzione a livello nazionale si possono trovare a pp. 19-20 e pp. 75 ss. dell'ultima versione in francese del rapporto relativo alla Repubblica Slovacca.

[64] In tal senso si è espressa I. Van Heers – magistrato di controllo della polizia federale belga – in occasione di un colloquio tenutosi durante la V Riunione plenaria del GRECO.

[65] La legge in esame può rinvenirsi sul Moniteur belge, dossier 10/39 del febbraio 1999.

[66] Sembra interessante notare che in base al nuovo art.246 co.3 c.p. viene considerato esercitare una funzione pubblica, ai fini della legge penale, anche chi faccia credere di esercitarla. L'obiettivo sarebbe quello di sanzionare fin dall'origine la corruzione, anche se realizzata tra privati in previsione dell'accesso di una di esse ad una funzione pubblica ed in vista della realizzazione di un ulteriore atto di corruzione, nel futuro esercizio di pubbliche funzioni. In tal modo si cerca sia di colpire persone non ancora titolari di una funzione pubblica, senza dover attendere che ne diventino titolari grazie ad atti di corruzione; che di impedire che tali persone possano poi accedere alle funzioni stesse.

[67] In tale direzione il nuovo articolo 251 c.p. ai sensi del quale: «1. Lorsque la corruption prévue par les articles 246 à 249 concerne une personne qui exerce une fonction publique dans une organisation de droit international public, les peines seront celles prévues par ces dispositions. 2. La qualité de cette

personne est appréciée conformément aux statuts de l'organisation de droit international public de laquelle elle relève.»

[68] Non pare peraltro sicuro che la nuova normativa abbia obliterato completamente il concetto di patto nella prospettiva in esame; rimane comunque chiara la sua non necessità.

[69] Tale capoverso prevede infatti che: «Lorsque la responsabilité de la personne morale est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée. Si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en meme temps que la personne morale responsable .« Il Codice penale belga, pubblicato il 9 giugno 1867 e in vigore dal 15 ottobre dello stesso anno, è reperibile sul Moniteur belge, dossier n°1867-06-08/01.

[70] Nel piano di sicurezza si prevede che tale organo dovrà procedere non più solo reagendo ad ipotesi di corruzione, ma anche, in conformità alle previsioni degli artt.95 e 102 della legge del 7 dicembre 1998 sulla riforma della polizia, intervenendo sul piano preventivo e su quello della ricerca.

[71] Il regio provvedimento è pubblicato sul Moniteur Belge, dossier 17/30 del febbraio 1998.

[72] Si veda il par.12 del Rapport d'Evaluation sur la Suède elaborato dal GRECO e disponibile al sito Internet http://www.greco.coe.int.

[73] Il Freedom of the Press Act, legge di rilievo costituzionale, è del 1949. Il correlato principio del pubblico accesso alle informazioni va inteso anche come libertà per i funzionari di esprimere il proprio pensiero. Il Secrecy Act in vigore dal gennaio 1981 riduce il diritto citato ad alcune ipotesi tassativamente individuate, come per es. qualora ciò sia necessario per tutelare la sicurezza delle persone, nonché interessi legati alla prevenzione/repressione della criminalità. In tal senso v. Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities, (ed. del ministero della Giustizia), Stoccolma, 2000, pp. 16 ss.

Molto interessante per l'enucleazione delle connessioni tra accesso alle informazioni e democrazia è il Fact sheet (n°Ju 00.14e) del ministero della Giustizia. Il documento è reperibile sul sito Internet http://www.regeringen.se/.

[74] Il Codice penale è stato adottato nel 1962 ed è entrato in vigore in data 1 gennaio 1965. Nel prosieguo della trattazione si farà riferimento alla traduzione in inglese di N. BISHOP, in The Swedish Penal Code, Stoccolma, 1999.

[75] La sezione 7 cit. prevede che: «A person who gives, promises or offers a bribe or other improper reward to an employee or other person defined in Chapter 20, Section 2, for the exercise of official duties, shall be sentenced for bribery to a fine or imprisonment for at most two years.» Ibid, p.38.

[76] La sezione 2 del cap.20 prevede che: «An employee who receives, accepts a promise of or demands a bribe or other improper reward for the performance of his duties, shall be sentenced for taking a bribe to a fine or imprisonment for at most two years. The same shall apply if the employee committed the act before obtaining the post or after leaving it. If the crime is gross, imprisonment for at most six years shall be imposed. The provisions of the first para. in respect of an employee shall also apply to: 1.a member of a directorate, administration, board, committee or such agency belonging to the State, a municipality, county, council, association of local authorities, parish, religious society, or social insurance office; 2. a person who exercises a assignment regulated by statute; 3. a member of the armed forces under the Act on Disciplinary Offences by Members of the Armed Forces, or other person performing an official duty prescribed by Law; 4. a person who, without holding an appointment or assignment as aforesaid, exercises public authority and; 5. a person who, in a case other than stated in points 1-4, by reason of a position of trust has been given the task of managing another's legal or financial affairs or independently handling an assignment requiring qualified technical knowledge or exercising supervision over the management of such affairs or assignment.» Ibid. pp. 49-50.

[77] Si vedano a tal proposito il cap.27 e il cap.28 de The Swedish Code of Judicial Procedure, Stoccolma, 1999, pp. 150 ss.

[78] I valutatori, nel Rapport, op. cit., parr. 49 ss. ricordano che la competenza del Bureau riguarda anzitutto le frodi in materia finanziaria, i delitti fiscali e le infrazioni alle norme tributarie, affermando poi che la corruzione non rileva, almeno de facto, nelle attività dell'organo. Accanto a tale organo, sempre nell'ambito della Procura generale, si trova un'Unità specializzata nella lotta alla criminalità. Essa è costituita da due magistrati scelti dalle giurisdizioni superiori e da quattro ufficiali superiori di polizia; tutto il personale, assistito da un segretariato, è specializzato in questioni di criminalità organizzata. Le maggiori inchieste di corruzione degli ultimi anni sono state condotte da tale organo. Sic, ibid., par. 39.

[79] L'Istituto in esame è un'organizzazione senza fini di lucro creata grazie agli apporti di più soggetti quali: la Camera di commercio di Stoccolma, la Federazione delle industrie svedesi, la Federazione svedese dei commercianti al dettaglio.

[80] Si noti peraltro che l'Istituto, in quanto ente di diritto privato, non ha – secondo la legislazione svedese – il dovere di informare le autorità della scoperta di un caso di corruzione. L'Istituto cioè ha solo la facoltà di farlo. Per ulteriori informazioni su tale organo v. The Swedish Institute to combat Corruption Practices, (pubbl. del ministero della Giustizia), Stoccolma, 1990.

[81] In tal senso AA.VV., The Swedish National Audit Office, Statement and objectives (mission, vision, fundamental values, overall goals and strategies), Stoccolma, 1998, p. 12.

[82] A questo proposito v. Rapport, op. cit., par. 137.

[83] La sez. 12 della Costituzione finlandese entrata in vigore in data 1 marzo 2000 prevede che: «Everyone has the freedom of expression. Freedom of expression entails the right to express, disseminate and receive information, opinions and other communications without prior prevention by anyone. More detailed provision on the exercise of the freedom are laid down by an Act. Provisions on restrictions relating to pictorial programs that are necessary for the protection of children may be laid down by an Act. Documents and recordings in the possession of the authorities are public, unless their publication has for compelling reasons been specifically restricted by an Act. Everyone has the right of access to public documents and recordings.» Così nella versione inglese edita nello Statute Book of Finland n°731/1999.

[84] Alle sez.13 e 14 del cap.16 c.p. si prevedono le ipotesi di corruzione attiva, definendo alla sez.20 dello stesso capitolo il concetto di funzionario straniero, sovranazionale ed internazionale. Allo stesso modo si snodano le previsioni della sez.1 del cap. 40 c.p. in materia di corruzione passiva. Ipotesi di traffico di influenza non sono penalmente in rilievo. Si riferisce invece a fenomeni di corruzione nel settore privato (in business) il cap.30 c.p.

Nella presente trattazione si fa riferimento al Codice penale finlandese nella sua traduzione in inglese disponibile presso il GRECO.

[85] Così la sez.14 del capitolo 16 c.p. fa menzione di un considerable benefit to the briber or another person, o di un considerable loss or detriment. Analogamente prevede la sez.1 del cap.40 in materia di corruzione passiva aggravata (aggravated acceptance of a bribe).

[86] In tal senso la sez.18 del cap.16 c.p. La sez.13 del capitolo 30 dedicato alle Business Offences prevede che: «The provisions on corporate criminal liability apply to marketing offences, unfair competition offences, business espionage, misuse of a business secret and bribery in business.»

[87] Da segnalare l'istituzione del National Bureau of Investigation, incaricato di indagare su affari penali di rilievo nazionale, anche nel caso in cui questi abbiano propaggini all'estero. V. a tal proposito, succintamente, AA.VV., The Finnish Police, Helsinki, 1999, pp. 7 e 8.

[88] Così M. JOUTSEN, Finland, in AA.VV, Criminal Justice Systems in Europe, Helsinki, 1995, pp. 8 ss.

[89] Per quel che riguarda l'Ombudsman parlamentare, si può avere una panoramica della sua struttura e delle sue attività in AA.VV, Report of the Finnish Parliamentary Ombudsman - 1997, Helsinki, 1998. Per il Chancellor of Justice, v. AA.VV, Report of the Finnish Chancellor of Justice - 1998, Helsinki, 1999.

[90] Nella legge 711 del 1988 che stabilisce la citata autorità garante non si fa alcuna menzione di un siffatto dovere. Stessa cosa dicasi per le norme legislative contenute nell'Act on the Competition Council n°481/1992; nell'omonimo decreto n°485/1992; e nel Decree on the Finnish Competition Authority n°66/1993. Tutta la normazione citata può leggersi in AA.VV. Competition Legislation in Finland, Helsinki, 1997.

[91] Così il Rapport d'évaluation sur le Luxembourg approvato dal GRECO nel giugno 2001, par. 11.

[92] La legge del 15 gennaio 2001 di approvazione della convenzione OCSE ha riformato gli articoli relativi alle ipotesi di corruzione. La si può leggere nel giornale ufficiale del Lussemburgo, il Mémorial, serie A, n°17 del 7 febbraio 2001.

Il Codice penale del Lussemburgo è entrato in vigore il 17 novembre 1808. Qui si farà riferimento alla versione attualmente in vigore: il Code Pénal du Grand-Duché de Luxembourg, Lussemburgo, 1999.

[93] Il nuovo art.245 c.p. intitolato «De la prise illégale d'intérêts» prevede che: «Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulées, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration, la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intéret quelconque, sera punie d'un imprisonnement de six

mois à cinq ans, et d'une amende de 20.000 francs à 5.000.000 francs, et pourra, en outre être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.» Nel Rapport, op. cit., par.9, versione in inglese, la fattispecie viene definita come «the pursuing by civil servants, public officials and other person entrusted with public functions of their private interest in the execution of their duties (illegal taking of interest).»

[94] In tal senso La Chronique juridique de la Chambre de Commerce du Grand-Duché du Luxembourg, n°10/98, disponibile al sito Internet http://www.cc.lu/.

La previsione normativa citata nel testo è dell'art.203 della legge del 10 agosto 1915.

[95] Nell'ambito delle Sezioni di Polizia Giudiziaria esistono nuclei per la lotta alla criminalità economica e finanziaria che trattano casi di corruzione anche transfrontaliera, a patto ovviamente che vi sia un elemento di contatto con il Lussemburgo. In tal senso AA.VV., La Nouvelle Police du Grand-Duché, Lussemburgo, 1999, pp. 34 ss.

[96] Art.10. 1.Le fonctionnaire doit, dans l'exercice comme en dehors de l'exercice des ses fonctions, éviter tout ce qui pourrait porter honte à la dignité des ses fonctions ou à sa capacité de les exercer, donner lieu à scandale, ou compromettre les intérêts du service public. Il est tenu à la politesse, tant dans ses rapports de service avec ses supérieurs, collègues ou subordonnées, que dans ses rapports avec le public. 2.Le fonctionnaire ne peut solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec les obligations et les défenses que lui imposent les règlements et notamment le présent statut.

La legge in questione può essere letta in AA.VV., Code administratif, Lussemburgo, 2000, vol. 3, pp. 243 ss.

[97] V. Rapport, op. cit., par.34.

[98] Il Codice penale spagnolo è stato approvato il 23 novembre 1995 con legge organica n°10/1995, pubblicata sul Boletin Oficial de l'Estado (BOE), n°281 del 24 novembre 1995. In tale sede si utilizzerà il Codice nella edizione a cura di F.J. ALVAREZ GARCIA - A. DE FRANCISCO LOPEZ, El Codigo penal de 1995, Valenza, 1995.

[99] L'art.422 c.p. sancisce che: «Lo dispuesto en los articulos precedentes [artt.419-421 in materia di corruzione passiva di autoridad o funcionario publico, nda.] sera tambien aplicable a los jurados, arbitros, peritos, o cualesquiera personas que participen en el ejercicio de la funcion publica.» Dal canto suo l'art.24 c.p. prevede che: «1. A los efectos penales se reputara autoridad al que por si solo o como miembro de alguna corporacion, tribunal u organo colegiado tenga mando o ejerza jurisdiccion propia. En todo caso tendran la consideracion de autoridad los membros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autonomas y del Parlamento Europeo. Se reputara tambien autoridad a los funcionarios del ministerio Fiscal.

2. Se considerara funcionario publico todo el que por disposicion inmediata de la Ley o por eleccion o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones publicas. »

[100] Così il nuovo art.445 bis inserito nel vigente Codice penale con legge organica n°3/2000 datata 11 gennaio 2000 ed entrata in vigore il 2 febbraio dello stesso anno. La formulazione del presente articolo è la seguente: «Los que, con dadivas, presentes, ofrecimientos o promesas, corrompieren o intentaren corromper, por se o por persona interpuesta, a las autoridades o funcionarios publicos extranjeros o de organizaciones internacionales en el ejercicio de su cargo en beneficio de estos o de un tercero, o atendieren a sus solicitudes al respecto, con el fin de que actuen o se abstengan de actuar en relacion con el ejercicio de funciones publicas para conseguir o conservar un contrato u otro beneficio irregular en la realisacion de actividades economicas internacionales, seran castigados con las penas previstas en el articulo 423, en sus respectivos casos.»

[101] In tal senso l'art.31 c.p. per il quale: «El que actue como administrator de hecho o de derecho de una persona juridica, o en nombre o representacion legal o voluntaria de otro, respondera personalmente, aunque no concurran en el las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura de delito o falta requiera para poder ser sujeto activo del mismo, si tales circunstancias se dan en la entidad o persona en cujo nombre o representacion obre.»

[102] Così l'art.302 c.p.

[103] L'art.430 co.2 c.p. infatti contempla, oltre alla sospensione delle attività dell'ente, anche la chiusura di eventuali strutture aperte al pubblico per una durata non inferiore a sei mesi e non superiore a tre anni.

[104] Così l'art.20 della legge 13/1995 del 18 maggio 1995 sui contratti delle pubbliche amministrazioni. La legge è stata pubblicata sul BOE n°119/1995 del 19 maggio 1995.

[105] Quest'organo è stato creato come risposta dello stato a gravi scandali di corruzione che interessarono i vertici del Banco de España, come il governatore Mariano Rubio, nonché il direttore della Guardia

Civil Luis Roldan. In tal senso un articolo non firmato apparso sul quotidiano spagnolo El Pais, del 14 marzo 2001, p.10.

[106] La legge in questione è la n°10 del 24 aprile 1995 volta a modificare la legge 50/1981 disciplinante lo statuto organico del Pubblico ministero e volta a creare la Fiscalia Anticorrupcion. La si può leggere sul BOE n°98 del 25 aprile 1995.

[107] In tal senso il Rapport d'évaluation sur l'Espagne, parr. 35-36. I valutatori però non hanno taciuto la possibilità per cui il Procuratore generale di stato affidi ai magistrati della Fiscalia Anticorrupcion casi che non presentino quei requisiti di importanza e di complessità sopra indicati. Del pari, ricordano gli esaminatori, alla Fiscalia Anticorrupcion può essere attribuita la competenza in relazione a casi implicanti funzionari di rango inferiore.

[108] Così ai sensi dell'art.25 del citato Statuto del pubblico ministero.

[109] Il capo della citata procura è membro di diritto della Corte dei conti nazionale. Tale procura inoltre rientra nell'organigramma della Procura generale dello stato, come la Fiscalia Anticorrupcion, e questo facilita chiaramente la collaborazione tra i due organi.

[110] V. ad es. supra la nota n. 30.

[111] V. supra par. 4.3.

[112] V. supra par. 4.6.

[113] Recentemente si è proceduto alla valutazione di paesi come l'Albania (8-12 aprile 2002) e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (18-21 marzo 2002). A breve si procederà alla valutazione di paesi quali la Bosnia-Erzegovina (1-5 luglio 2002) e la Moldavia (1-4 ottobre 2002).

[114] Questo si può dedurre dal Projet de propositions budgetaires pour 2002 preparato dal Segretariato del GRECO nell'aprile 2001. Il documento non è accessibile al pubblico.