

# Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto

di Maurizia Pierri

**Abstract: Independent Authorities and Anti-corruption Policies: Comparing European Experiences** - This essay, starting from an internationally shared definition of corruption, analyzes the multilevel anti-corruption sources of hard and soft law and identifies the provisions for the establishment of independent anti-corruption agencies. In a next step, it focuses on European Union member states, in particular on their anti-corruption institutions or independent agencies to verify their effectiveness in the fight against corruption.

**Keywords:** Anti-corruption strategies, Independent Agencies, European Union strategy against corruption

2309

## 1. La trasversalità del fenomeno corruttivo: un “de-formante” multilivello

Secondo quanto emerge dai *report*<sup>1</sup> delle agenzie transnazionali che se ne occupano, la corruzione continua a costituire un problema insoluto non solo per l'Italia ma per tutti i Paesi del mondo, sia pur con caratteristiche e tasso di incidenza differenti: le medesime agenzie hanno anche recentemente messo in evidenza come il “male” della corruzione non conosca frontiere<sup>2</sup> e coinvolga in modo significativo tutti i continenti, con punte di percezione<sup>3</sup> altissime in Paesi come la Somalia, la Siria e il Sudan ma anche il Venezuela, la Corea del Nord, la Russia e in Europa, la Serbia o l'Ucraina.

La trasversalità<sup>4</sup> e la capacità di incidere sul funzionamento dei sistemi giuridici sia *utisinguli* che nel loro complesso, sembra suggerire l'idea che il fenomeno corruttivo rappresenti un vero e proprio de-

---

<sup>1</sup> Come il *Control of Corruption Index* predisposto dalla Banca Mondiale, il *Global Competitiveness Index* proposto dal *World Economic Forum* e l'*Eurobarometer* elaborato dalla Commissione Europea.

<sup>2</sup> E' sufficiente al riguardo, scorrere i dati del report annuale (2020) di *Transparency International* ossia la più grande organizzazione indipendente che a livello internazionale promuove azioni di prevenzione e contrasto alla corruzione ed è diffusa in oltre 100 paesi del mondo. L'indice di percezione della corruzione del 2020 è consultabile *on line* al link <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index>.

<sup>3</sup> Relative cioè al tasso di percezione della corruzione da parte dei cittadini

<sup>4</sup> Sulla quale correttamente insiste N. Parisi, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *federalismi.it*, n.9/2019 p. 3 e ss

formante<sup>5</sup> multilivello, ossia un insieme di regole (illecite) attive sia negli ordinamenti nazionali che in quello internazionale, in grado di condizionarne il fisiologico *modus operandi*<sup>6</sup>. In altri termini, e portando alle estreme conseguenze l'intuizione di altri studiosi, l'operatività degli ordinamenti giuridici (nazionali ed internazionale) sarebbe determinata non soltanto dai formanti legali, intesi (secondo una definizione ormai consolidata nel diritto comparato) come l'insieme di regole di diritto e proposizioni che sono alla base della soluzione di un problema o della disciplina di un istituto o di un fenomeno giuridico<sup>7</sup>, in un ordinamento dato e in un determinato momento storico, poiché "*living law contains many different elements such as statutory rules, the formulations of scholars, and the decisions of judges-elements*"<sup>8</sup>; ma da modelli comportamentali di natura illecita, tra i quali sono da annoverare le condotte corruttive, che incidono in modo disfunzionale sul contesto regolativo interno e transnazionale. Si tratterebbe di uno degli effetti perversi della globalizzazione: oltre al favorire il prevalere di una nuova *lex mercatoria* (di matrice contrattuale), svincolata dal controllo dei singoli stati, correlata alla de-territorializzazione delle attività economiche, (cui viene marginalmente imputato anche un indebolimento delle prerogative statuali<sup>9</sup>), infine in grado di sottrarre il monopolio della produzione del diritto alle fonti statali, l'azione illecita degli attori internazionali inquinerebbe le regole operazionali fisiologicamente determinate dalla composizione dei formanti legali con condotte corruttive ormai codificate<sup>10</sup>. La certificazione della capacità de-formante della corruzione è rintracciabile nella vasta letteratura internazionale<sup>11</sup> che ne analizza la capacità pervasiva e ne attesta il potere di erodere la democrazia, inficiando le norme, i processi e i meccanismi che favoriscono la partecipazione ai processi

<sup>5</sup> Accenna ai de-formanti come "regole illecite contenute (e talora operanti) in singoli ordinamenti e istituzioni", R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Milano, 2016, pp. 30/31

<sup>6</sup> Lo stesso R. Scarciglia, cit., p.56, ricorda come il termine sia mutuato dalla fonetica per indicare "*The spectral peaks of the sound spectrum |P(f)|*", cfr. in proposito G. Fant, *Acoustic Theory of Speech Production*. The Hague, Netherlands, 1960, p. 20.

<sup>7</sup> R. Sacco, *Les buts et les méthodes de la comparaison du droit*, in *Associazione italiana di diritto comparato, Rapports Nationaux Italiens aux IX Congrès International de Droit Comparé*, Milano, 1974, p.119

<sup>8</sup> Cfr. Id. *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, No. 1, Winter, 1991, p. 22

<sup>9</sup> Cfr. G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, p. 140 e, sul nuovo ruolo della *lex mercatoria* F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, pp. 56-63

<sup>10</sup> Sui processi di globalizzazione e sulle loro dinamiche a livello istituzionale e normativo si vedano, almeno M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000, F. Galgano, *La globalizzazione cit.*, passim e, recentemente S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, 2021, epub, spec. capitolo X

<sup>11</sup> La produzione scientifica internazionale riflette il crescente interesse verso questo topic: secondo B. Rothstein, A. Varrach, *Making Sense of Corruption*, New York, 2017, p. 7, fig. 1.1, gli articoli dedicati alla corruzione sono passati da 14 nel 1992 a più di 300 nel 2014

decisionali, alle scelte politiche ed infine all'adozione delle regole<sup>12</sup>. Di contra l'assenza di corruzione viene ritenuta una componente fondamentale per una buona *governance*<sup>13</sup>, addirittura il controllo di tale fenomeno è considerato come il culmine dei processi di democratizzazione<sup>14</sup>.

Il carattere della trasversalità della corruzione (che ne conferma la natura di de-formante multilivello) è dato da diversi elementi, di tipo oggettivo, soggettivo, e metodologico. In primo luogo la circostanza che vi sia una sostanziale convergenza a livello internazionale sull'oggetto materiale<sup>15</sup> della condotta qualificabile come corruzione<sup>16</sup>, analizzato sia dal punto di vista strettamente penalistico che sociologico<sup>17</sup>. A livello europeo si può rintracciare una nozione condivisa di corruzione, nel Report del 2014<sup>18</sup> indirizzato dalla Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo, in cui è definita in senso lato come “any abuse of power for private gain”, peraltro in linea con altri strumenti normativi internazionali<sup>19</sup>.

<sup>12</sup>Cfr., United Nations, Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions, World Public Sector Report*, New York, 2019, p. 41

<sup>13</sup> Si v. in proposito A. Mungiu-Pippidi, *Introduction: Identifying and explaining governance virtuous circles*, in Mungiu-Pippidi, A., M. Johnston, *Transitions to Good Governance. Creating virtuous circles of anti-corruption*, Rothstein, 2017

<sup>14</sup>Cfr. M. Johnston, *Corruption, contention and reform: The power of deep democratization*, Cambridge, 2013, spec. p. 29 ss

<sup>15</sup> Giungere ad una definizione “globalmente” condivisa di corruzione è obiettivo ostico, per ragioni legate alle differenze tra sistemi legali, istituzionali e culturali, si v. sul punto, nella vasta letteratura internazionale, A. J. Heidenheimer, M. Johnston, (Eds) *Political corruption: Concepts and Contexts*, London, 2002, ed ivi spec. J. Gardiner, *Defining Corruption*, pp. 25-40. Tra tutte le definizioni si può tuttavia osservare una “familial resemblance” (come sostiene J.Rose, *The meaning of corruption. Testing the coherence and adequacy of corruption definitions*, in *Public Integrity*, 2017/11, p. 12, citando G.Newey, *Philosophy, politics and contestability*, in *Journal of Political Ideologies*, 2001, (6) 3, p. 252) che indica un commune nucleo concettuale (common core). Al contrario, sull'ambito di applicazione soggettivo non vi è completa sovrapposizione, cfr. in proposito N. Parisi, cit. p. 8, nota 21

<sup>16</sup> Gli artt. 2-3 della *Criminal Law Convention on Corruption*, l' art. 2 della *Civil Law Convention on Corruption*; l'art. 15 dell' UNCAC (*United Nations Convention against Corruption*) fanno riferimento, in via generale, a «any undue advantage», su questi documenti si avrà modo di riflettere più dettagliatamente in seguito

<sup>17</sup> Sul quale si soffermano anche M. Arnone, S. Borlini, cit., pp.314-421. E' intuitivo che la nozione sociologica di corruzione è molto più ampia di quella strettamente giuridico-penalistica, sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo, cfr. sul punto M. Granovetter C. Belli, R. Pedersini, *La Costruzione Sociale Della Corruzione*, in *Stato E Mercato*, no. 78 (3), 2006 pp. 343-368 ma anche, in termini critici rispetto alla possibilità di una definizione unitaria, tuttavia utile per una efficace azione di prevenzione, F. Fornari, *Sociologia della corruzione: aspetti epistemologici e teorici*, in *Sociologia, Rivista Quadrimestrale di Scienze Storiche e Sociali*, 2015, (3), pp.70-80

<sup>18</sup>Cfr. il *Report From The Commission To The Council And The European Parliament Eu Anti-Corruption Report*, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, p. 2

<sup>19</sup>Una definizione largamente condivisa a livello internazionale è quella elaborata all'interno del United Nations Development Programme: “the misuse of entrusted power for private gain” (cfr. UNDP, *Corruption and Development: Anti-corruption interventions for poverty reduction, realization of the MDGs and promote sustainable development, Primer on Corruption and Development*, New York, 2008, p. 7). Nel documento si riporta anche la precedente definizione utilizzata dalla medesima

Dunque ogni comportamento che si configuri come uso strumentale del potere al fine di raggiungere un vantaggio che non sia collettivo ma personale. Si tratta infatti di un fenomeno che invade ed inquina tutto il sistema dei rapporti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione, ossia tra i cittadini ed il “braccio operativo” del Governo, infine tra il cittadino e l'apparato statale nel suo complesso. Dal punto di vista soggettivo e metodologico, risulta fondamentale il ruolo delle imprese c.d. “multinazionali” che, anche in ragione dell'indebolimento del potere regolatorio statale<sup>20</sup>, possono perpetrare illeciti transnazionali, compresi quelli di tipo corruttivo, parcellizzando la condotta criminosa in più territori nazionali e coinvolgendo le diverse componenti dell'articolazione sociale, così da rendere ostica l'individuazione della responsabilità della società capogruppo. La fluidità delle operazioni economiche consente quindi alle grandi *corporations*, attraverso la pratica del c.d. *law/lex shopping*, ossia la scelta dell'ordinamento giuridico più favorevole, di limitare il “rischio penale” connesso alle sanzioni applicate dagli ordinamenti più severi<sup>21</sup>. Un ulteriore elemento di trans-nazionalità è espresso dalla circostanza che le pratiche corruttive riguardano purtroppo sempre più frequentemente funzionari delle organizzazioni internazionali, che sono

---

agenzia “the misuse of public power, office or authority for private benefit – through bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money or embezzlement”(UNDP, *Fighting Corruption to Improve Governance*, 1999), superata in quanto escludente dal fenomeno corruttivo il settore privato. Nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC) manca una definizione generale (a parte la formula menzionata di “any undue advantage”) e sono invece elencate una serie di condotte corruttive (cfr. il capitolo III dell'UNCAC, *Criminalization and Law Enforcement*, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf))

<sup>20</sup>L'esistenza di “*realtà più o meno istituzionalizzate che curano interessi a volte compatibili con quelli statali, a volte in conflitto antagonista con questi*” (cfr. G. De Vergottini, *La persistente sovranità*, in *consulta online*, marzo 2014, p. 1) sui quali gli Stati faticano ad imporre la propria sovranità, ha suggerito l'idea di una post-sovranità dalla natura ambigua, sulla quale si v. N. Mac Cormick, *Sovereignty and After*, in H. Kalmo And Q. Skinner, *Sovereignty in Fragment. The Past, Present and Future of a Contested Concept*, Cambridge, 2011, p. 151 ss., le cui conclusioni sono criticate da B. De Giovanni, *Sovranità: Il labirinto europeo*, in *Lo Stato*, 1/2013, p. 16. Sulla crisi della sovranità e sull'avvento della *post-sovereignty* o ancora *late-sovereignty*, si vedano anche gli studi risalenti di N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 123, W. Wallace, *The Sharing of Sovereignty: The European Paradox*, in *Political Studies*, N.47, 1999, p.503, N. Walker, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, n.65,3, 2002, p. 317, e, in senso critico S.Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York, 1996.

<sup>21</sup>Su questo aspetto si v. G. Alpa, *La competizione tra ordinamenti: un approccio realistico*, in A. Zoppini (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, 2006, p.51 ed ivi anche M.R. Ferrarese, *Dalla concorrenza tra ordinamenti alla competizione giuridica diffusa* che parla di “*inedite forme di law shopping*”, p. 143. Sul rapporto tra imprese multinazionali ed ordinamento internazionale, si v. ex multis, M.M. Winkler, *Imprese multinazionali e ordinamento internazionale nell'era della globalizzazione*, Milano, 2008, mentre per una analisi critica del mercato globale dal punto di vista della tutela costituzionale dei diritti sociali, si v. R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018, spec. p. 150 ss.

divenute centri decisionali e sedi di spesa quanto mai importanti sul piano economico<sup>22</sup>. La consapevolezza di questi dati empirici, unitamente all'emergere di un orientamento scientifico che attribuisce ormai pacificamente alle condotte di corruzione il canone di trans-nazionalità<sup>23</sup>, in ragione del "carattere" e delle "implicazioni di tali reati" ovvero di "una particolare necessità di combatterli su basi comuni"<sup>24</sup>, suggerisce una azione di contrasto alla corruzione da condursi nel quadro di una concertazione/cooperazione stretta fra le diverse amministrazioni statali, ai molti livelli implicati, al fine di contenerne la diffusione e fronteggiarne i danni<sup>25</sup>. La necessità di ostacolare il fenomeno corruttivo attraverso una azione transnazionale è infatti invocata in numerosi passaggi dei documenti stilati a livello internazionali. Il Preambolo alla Convenzione di Merida<sup>26</sup> recita "Convinti che la corruzione non sia piu' una questione locale, ma

<sup>22</sup>E' sufficiente richiamare il celebre caso del programma delle Nazioni Unite *Oil for Food*, al quale attinge per le sue considerazioni sul ruolo dei funzionari internazionali M. Pieth, "Oil for Food" : enjeux et difficultés d'une enquête internationale en matière de paiements illicite, in U. Cassani e A. Héritier-Lachat (Ed), *Lutte contre la corruption internationale. The neverending story*, Genève, 2011, p. 127 ss. Si v. anche D. Gallo, *La corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari delle organizzazioni internazionali: considerazioni critiche sulla convenzione OCSE del 1997*, in di A. Del Vecchio, P. Severino (a cura di) *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014, p. 377 ss.

<sup>23</sup>Si v. in proposito M. Arnone, L.S. Borlini, *Corruption. Economic Analysis and International Law*, Cheltenham-Northampton, 2014, p. 176 ss.; in relazione alla corruzione fra privati E. La Rosa, *Corruzione privata e diritto penale. A proposito della concorrenza come bene comune*, Torino, 2018, p. 20 ss

<sup>24</sup>Espressione molto efficace utilizzata dall'art. 83, n. 2, TFUE. Da ciò deriva l'esigenza di un contrasto "globale" alla corruzione come sottolineato, tra i tanti da S. Williams-Elegbe, *Fighting Corruption in Public Procurement. A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*, Oxford - Portland, Oregon, 2012, passim

<sup>25</sup>Sui danni prodotti dalla corruzione - che sono ben sintetizzati, per esempio, nel primo cpv. del Preambolo della Convenzione di Merida - si vedano fra i tanti V. Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, ESI, 2012, p. 8 ss., G.M. Racca, R. Cavallo Perin, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risks as a deterrent against the lack of loyalty*, in G. M. Racca, C.R. Yukins (eds.), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruxelles, 2014, p. 23 ss.. Agli osservatori internazionali non sfugge peraltro che la corruzione costituisca un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals) inseriti nell'Agenda delle Nazioni Unite (UN General Assembly, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, 21 October, A/RES/70/1), in particolare sull'obiettivo 16 ("Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels"), che prevede la riduzione di tutte le forme di corruzione (16.5 Substantially reduce corruption and bribery in all their forms) come fattore strumentale al raggiungimento del traguardo, cfr. United Nations, Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions, World Public Sector Report*, 2019, New York, p. vii. Per una prospettiva che considera rilevanti anche altri fattori di mal funzionamento amministrativo, a titolo esemplificativo, si rimanda a S. Valaguzza, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018, spec. p. 69 ss

<sup>26</sup> Ossia La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, che è entrata in vigore a livello internazionale il 14

*un fenomeno transnazionale che colpisce tutte le società e tutte le economie, cioè che rende la cooperazione internazionale essenziale per prevenire e stroncare tale corruzione*”; la Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003<sup>27</sup>, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, all’art. 1 dispone: “*Insieme alla globalizzazione si è assistito negli ultimi anni ad un aumento degli scambi transfrontalieri di merci e servizi. Di conseguenza, i casi di corruzione nel settore privato all’interno di uno Stato membro non sono più soltanto un problema nazionale, ma anche un problema transnazionale, affrontato in maniera più efficace mediante un’azione comune a livello dell’Unione europea*”. Nel Programma di Stoccolma, la corruzione è indicata tra i reati sui quali le politiche dell’Unione devono intervenire con urgenza e si chiede di “*potenziare il coordinamento fra gli Stati membri nelle attività di lotta alla corruzione svolte nell’ambito della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), GRECO e dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)*”<sup>28</sup>. Non sorprende quindi la circostanza che anche nell’ordinamento internazionale si siano stratificate diverse norme di *hard* e di *soft law* che propongono agli ordinamenti alcuni criteri guida e modelli di contrasto alla corruzione che rappresentino fonte di ispirazione delle politiche nazionali, dal punto di vista strutturale-istituzionale, organizzativo e funzionale<sup>29</sup>. All’interno della cornice normativa di diritto internazionale e regionale, con specifico riferimento alle azioni di *prevenzione*<sup>30</sup>, trova spazio la previsione di agenzie nazionali di lotta alla corruzione.

---

dicembre 2005. In Italia la Convenzione è stata ratificata con la Legge 3 agosto 2009, n. 116 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale)

<sup>27</sup> Accessibile in lingua italiana al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003F0568&from=IT>

<sup>28</sup> Punto 4.4.5. Il *Programma di Stoccolma - Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale C 115 del 4.5.2010, è stato il terzo programma di lavoro quinquennale dell’Unione europea in materia di Libertà, Sicurezza e Giustizia, dopo quelli di Tampere del 1999 e dell’Aia del 2004. È stato approvato nel dicembre 2009 dal Consiglio europeo, cioè l’istituzione UE in cui si riuniscono gli Stati membri, rappresentati ai massimi livelli (capi di Stato o di governo). Si trattava di un documento non vincolante per gli Stati ma di orientamento per l’agenda della Commissione, del Parlamento e del Consiglio negli anni dal 2010 al 2014

<sup>29</sup> Come sottolinea N. Parisi, cit. p. 2

<sup>30</sup> Gli approcci al contrasto del fenomeno possono essere classificati in diversi modi ma principalmente si possono riassumere in quattro categorie fondamentali: la consapevolezza/informazione (cd *awareness*, che adotta una prospettiva concentrata sulla società civile e sui mezzi di informazione); la prevenzione (che ha invece un taglio funzionale correlato alla promozione della trasparenza e dell’integrità); le sanzioni (che rinviano all’azione giudiziale) e la investigazione (attraverso il monitoraggio e la promozione/protezione del *whistleblowing*), cfr. United Nations, Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable*, cit. p. 45, fig. 2.3. Come sottolinea N. Parisi, cit. p. 5, i trattati del secolo scorso adottavano una strategia prettamente repressiva (sanzionatoria), improntata alla armonizzazione delle norme di diritto penale

## 2. La cornice normativa multilivello (di hard e soft law) sulla lotta alla corruzione e la previsione di autorità nazionali indipendenti dedicate

Volendo proporre una rassegna riassuntiva dei principali strumenti normativi multilivello che vincolano a cascata i Paesi dell'Unione Europea, occorre far riferimento in primo luogo alle fonti di *hard law* di scala internazionale: la Convenzione delle Nazioni Unite *against Corruption* (UNCAC, aperta alla firma a Merida il 9 dicembre 2003 ed entrata in vigore nel 2005)<sup>31</sup> e nell'ambito dell'OCSE, la Convenzione *on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (aperta alla firma a Parigi il 17 dicembre 1997)<sup>32</sup>.

Se invece consideriamo la regione europea vi sono, nell'ambito del Consiglio d'Europa, le due Convenzioni (aperte alla firma a Strasburgo rispettivamente il 27 gennaio 1999 e il 4 novembre 1999, ed entrate in vigore, la prima nel 2002 e la seconda nel 2003), denominate *Criminal Law Convention on Corruption* and *Civil Law Convention on Corruption* che mirano a definire norme internazionali comuni relative alla corruzione e sono entrambe monitorate dal GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione)<sup>33</sup>. In seno al Consiglio d'Europa è inoltre sviluppato un

---

sostanziale, attraverso l'obbligo a carico degli stati di criminalizzare determinate classi di condotte, favorendo la collaborazione tra omologhe autorità nazionali incaricate di applicare le leggi. L'incapacità di questa strategia, (eccessivamente sbilanciata sugli esiti più che sulle motivazioni dei comportamenti corruttivi) di arginare il fenomeno, diventato via via sempre più pervasivo, ha convinto della necessità di intervenire con maggiore in via preventiva sulla corruzione

<sup>31</sup> Potendo contare su 186 stati firmatari, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) si avvicina ad un livello di adesione universale. Essendo l'unico strumento anticorruzione globale, completo e giuridicamente vincolante, fornisce un quadro giuridico fondamentale affinché gli Stati adottino un approccio comune per affrontare la corruzione pur riconoscendo le specificità delle tradizioni nazionali e dei sistemi legali. Si è dotata di un meccanismo di revisione dell'attuazione (IRM), istituito nel 2009, che è un processo di revisione tra pari in base al quale l'attuazione dell'UNCAC da parte di un paese viene valutato da altri due Stati parte. Altre convenzioni con un alto impatto in termini di estensione sono la *Inter-American Convention against Corruption* (IACC), la prima convenzione internazionale contro la corruzione, adottata nel 1996 ed entrata in vigore l'anno successivo (ratificata da 33 dei 34 stati membri dell'*Organization of American States* (OSA) e la *African Union's Convention on Preventing and Combating Corruption*, adottata nel 2003, ratificata nel 2006, con 38 stati aderenti

<sup>32</sup> La convenzione può contare su 44 paesi firmatari (al 2018). Si concentra sul "lato dell'offerta" della corruzione (cioè sulla condotta di coloro che pagano una tangente), definendo e criminalizzando l'atto di corruzione di funzionari stranieri, ma non considerando la corruzione tra privati. Ha il limite di non includere disposizioni relative alla prevenzione.

<sup>33</sup> Già nella Raccomandazione n. R (81) 12 del 25 giugno 1981, il Comitato dei Ministri aveva raccomandato di adottare misure contro la criminalità economica (inclusa, tra l'altro, la corruzione); successivamente, nel 1994 i Ministri della Giustizia degli Stati membri (19a Conferenza, La Valletta) avevano convenuto che la corruzione dovesse essere affrontata a livello europeo, in quanto seria minaccia per la stabilità delle istituzioni democratiche. I ministri erano convinti che una lotta efficace contro la corruzione dovesse adottare un approccio ampio e avevano raccomandato l'istituzione di un gruppo multidisciplinare sulla corruzione (GMC) per preparare un programma globale di azione e per esaminare la possibilità di redigere strumenti giuridici in

sistema di *soft law*, consistente in un complesso di raccomandazioni rivolte agli Stati membri per contrastare il fenomeno della corruzione, tra cui la Risoluzione (97) 24 sui venti *Guiding Principles for the fight against corruption*, la raccomandazione No. R (2000) 10 sul codice di condotta dei pubblici ufficiali e la No. R (2003)<sup>4</sup> sulle regole comuni contro la corruzione nel finanziamento di partiti politici e campagne elettorali.

A livello di Unione europea, si riscontra un importante riferimento nel Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), che riconosce la corruzione come un "euro-crimine", inserendola tra i reati particolarmente gravi con dimensione transfrontaliera per i quali possono essere stabilite regole minime definitorie e sanzionatorie (TFUE art. 83.1). Come già accennato, nel programma di Stoccolma, la Commissione ha ricevuto dal Consiglio un mandato politico per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione e per sviluppare una politica globale contro la corruzione dell'UE, in stretta collaborazione con il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa. Meritano di essere ricordata anche la *Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee* adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 26 luglio 1995, completata da tre<sup>34</sup> Protocolli, il primo dei quali (del 27 settembre 1996) è relativo alla corruzione dei funzionari comunitari; la *Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali*, adottata dallo stesso Consiglio dell'Unione europea il 25 maggio 1997; la *Decisione quadro 2003/568/GAI* del Consiglio dell'Unione europea, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato; infine la *Convenzione di Palermo* (aperta alla firma il 15 dicembre 2000) *against Transnational Organized Crime* nella quale è contenuta una disposizione che estende il proprio ambito di applicazione oggettivo alle condotte di corruzione (art. 3), tanto che la Convenzione di Merida risulta adottata come necessario completamento di essa<sup>35</sup>. Infine la Commissione europea ha adottato, nel giugno 2011, un intero pacchetto di atti finalizzati a contrastare il fenomeno. Si tratta di una *comunicazione* sulla lotta alla corruzione nell'UE, che delinea gli obiettivi e gli aspetti pratici della relazione anticorruzione, pubblicata con cadenza biennale a partire dal 2013, basandosi sui meccanismi di monitoraggio esistenti (del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e delle Nazioni Unite), nonché

---

questo campo, riferendosi espressamente all'importanza di elaborare un meccanismo di *follow-up* per attuare gli impegni in essi contenuti. Fu così istituito il Gruppo multidisciplinare sulla corruzione (GMC) nel settembre 1994, sotto la responsabilità del Comitato europeo sui problemi del crimine (CDPC) e del Comitato europeo per la cooperazione giuridica (CDCJ). Nel 1996, a Strasburgo fu deliberata l'adozione del Programma d'azione contro la corruzione e nel 1999 fu istituito il GRECO.

<sup>34</sup>Il secondo (del 19 giugno 1997) in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati; il terzo (del 29 novembre 1996) sulla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a interpretare la Convenzione tramite rinvio pregiudiziale.

<sup>35</sup> Per una rassegna su tutti questi strumenti, relativamente al diverso ambito di applicazione si v. N. Parisi, D. Rinoldi, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, 2003, p. 221 ss.

sul parere di esperti indipendenti, delle parti interessate e della società civile; di una *decisione* della Commissione che stabilisce il meccanismo di relazione anticorruzione dell'Unione europea ed istituisce un gruppo di esperti in materia; di una *relazione* sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato; di una *relazione* sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea in seno al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO). Sempre nell'alveo delle strategie di contrasto alla corruzione si segnala la recentissima approvazione da parte del Parlamento europeo di una direttiva (votazione del 16 aprile 2019) che tutela il fenomeno del *whistleblowing*, ossia della denuncia da parte dei lavoratori delle irregolarità perpetrate nella propria azienda, organizzazione o istituzione. La direttiva, alla quale gli stati dovranno adeguarsi in due anni, copre un ampio raggio di aree di frode fiscale, riciclaggio di denaro, appalti pubblici, sicurezza dei prodotti e dei trasporti, protezione dell'ambiente, salute pubblica, protezione dei consumatori, protezione dei dati e prevede anche la possibilità di optare per una denuncia pubblica, tramite i media per esempio, nel caso in cui si verificano delle condizioni specifiche, come la mancanza di un seguito alla denuncia iniziale, il pericolo imminente per l'interesse pubblico o il rischio di ritorsioni.

Contribuiscono ad arginare il fenomeno anche le indicazioni che risultano dalla normativa comunitaria relativa alle frodi, la cui base giuridica è l'articolo 325 del TFUE (che ha sostituito l'articolo 280 del trattato CE). Il collegamento tra la lotta alla corruzione e quella alla frode è richiamato in modo molto esauriente dalla Direttiva (Ue) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, relativa alla funzione del diritto penale nella lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione. La direttiva sottolinea come la corruzione, che costituisce una minaccia particolarmente grave per gli interessi finanziari dell'Unione, possa essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta e per questa ragione chiede agli Stati un intervento per ampliare il reato di corruzione attiva e passiva ai comportamenti in danno degli interessi europei (art. 4 comma 2).

Il contesto normativo è arricchito infine da una serie di fonti derivate di tipo orizzontale e settoriale che disciplinano il sistema dei controlli sulla gestione delle risorse europee da parte degli Stati membri. Per la produzione orizzontale si rinvia ai regolamenti contenenti una normativa generale relativa ai controlli omogenei e alle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario<sup>36</sup>; per quanto riguarda la normativa settoriale invece, i riferimenti spaziano dalla materia delle risorse proprie<sup>37</sup> a quella della mutua assistenza amministrativa<sup>38</sup>, alla politica agricola comune (PAC, inclusi il Fondo

<sup>36</sup>Regolamento n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, integrato dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996.

<sup>37</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio (applicabile dal 1° gennaio 2014, versione consolidata, modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 2016/804), regolamento n. 1150/2000 (modificato dal regolamento n. 2028/2004 e dal regolamento (CE Euratom) n. 105/2009).

<sup>38</sup> Regolamento (CE) n. 696/98 della Commissione che dà attuazione al regolamento (CE) n. 515/97 modificato dal regolamento (CE) n. 807/2003, dal regolamento (CE)

europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e al Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR)<sup>39</sup>, ai Fondi strutturali e d'investimento europei<sup>40</sup> alle spese dirette<sup>41</sup>. L'obiettivo di contrastare le frodi che ledano gli interessi comunitari è stato perseguito dalle istituzioni europee anche attraverso la creazione di un organo dedicato, l'OLAF (Decisione n. 1999/352/CE, CECA, Euratom, del 28 aprile 1999, poi modificata dalle Decisione 2013/478/UE della Commissione, del 27 settembre 2013, Decisione (UE) 2015/512 della Commissione, del 25 marzo 2015 e Decisione 2015/2418/CE della Commissione, del 18 dicembre 2015).

3. *La necessità di istituire autorità anticorruzione ed il requisito della indipendenza*

Questo blocco di norme internazionali, regionali e comunitarie, aventi ad oggetto indirettamente o direttamente la corruzione, non di rado prevede l'obbligo degli Stati contraenti di stabilire istituzioni dedicate, anzi, a partire dagli anni '90, le agenzie o commissioni anti-corruzione sono emerse come risposta istituzionale alla corruzione sistemica. Sebbene abbiano, a seconda degli ordinamenti presi in considerazione, mandato, poteri e giurisdizioni differenti, tutte queste autorità hanno il compito di isolare le attività anti-corruzione dal contesto in cui operano, in quanto ritenuto ad alto rischio di corruzione. La loro indipendenza<sup>42</sup> diventa dunque requisito fondamentale a garanzia dell'efficacia delle funzioni

---

n. 766/2008 e dal regolamento (UE) 2015/1525.

<sup>39</sup> Si fa riferimento all'articolo 47 del regolamento (UE) n. 1306/2013 (modificato in data 1.1.2014) per il periodo di programmazione 2007-2013, e l'articolo 37 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005.

<sup>40</sup> Si tratta di disposizioni relative al controllo interno, alle revisioni e ai controlli riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca di cui agli articoli da 72 a 75 del regolamento (UE) n. 1303/2013 (modificato in data 14.12.2016).

<sup>41</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

<sup>42</sup> Il tema della "indipendenza" delle autorità regolative e del senso da attribuire tale requisito sono stati oggetto di studio da parte di vastissima dottrina, che non può essere in questa sede neppure elencata con presunzione di completezza. Ci si limita a rinviare agli studi risalenti ma fondamentali di M. Manetti, *Poteri neutrali e costituzione*, Milano, 1994 e ID., *Le autorità indipendenti*, Roma-Bari, 2007, S. Cassese, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in *I garanti delle regole*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996, A. D'Atena, *Costituzione ed autorità indipendenti: il caso della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Lavoro e diritto*, 1996, A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997, A. Predieri (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1997, AA.VV. *Autorità indipendenti e principi costituzionali. Atti del convegno di Sorrento*, Padova, 1999, V. Angiolini, *Le "autorità" alla ricerca dell'"indipendenza"*, in *Amministrare*, a.XXX, n.1/2 gennaio-agosto 2000, A. La Spina, G. Majone, *Lo stato regolatore*, Bologna, 2000, F.A. Grassini, (a cura di) *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001, F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti, Un potere senza partito*, Bologna, 2003, M. Clarich, *Le autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005. Tra gli studi più recenti si v. M. Manetti, *Autorità indipendenti e parlamenti nazionali nell'Unione europea: alla ricerca di una ragionevole indipendenza*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2015, p. 1 ss.

preventive, formative o repressive poste in essere<sup>43</sup>. Probabilmente la Convenzione OECD (1996) ha avuto un ruolo pionieristico nel suggerire la creazione all'interno degli Stati contraenti, di questa tipologia di enti indipendenti e specializzati come parte integrante delle loro "ethicsinfrastructures"<sup>44</sup>. La Convenzione di Merida, all'art. 6, co. 1 stabilisce che "Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption", mentre nell'art. 36 richiede agli Stati contraenti di assicurare l'esistenza di autorità nazionali di *law enforcement* nel 46 stabilisce l'obbligo degli stessi di individuare un'autorità centrale competente per la cooperazione giudiziaria penale<sup>45</sup>. La Convenzione fissa inoltre alcuni punti fermi sulla qualità di questi organi: essi devono godere della "necessary independence (...) to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence"<sup>46</sup>. In questo contesto è stato adottato nel 2012 un set di principi (Principi di Jakarta<sup>47</sup>) finalizzati proprio ad indicare le strategie per rinforzare l'indipendenza e l'efficacia delle autorità anticorruzione.

In Europa, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha rafforzato l'idea di istituire organismi indipendenti con l'adozione, il 6 Novembre 1997, della Risoluzione (97) 24 sui venti principi guida per la lotta alla corruzione: il Principio 3 richiama l'attenzione sulla necessità "to ensure that those in charge of the prevention, investigation, prosecution and adjudication of corruption offences enjoy the independence and autonomy appropriate to their functions"; e il Principio 7 sottolinea la necessità "to promote the specialisation of persons or bodies in charge of fighting corruption and to provide them with the appropriate means and training to perform their tasks". Difficilmente si può sostenere che il richiamo alla "indipendenza" abbia contenuto tecnico ma si può invece ipotizzare che questa caratteristica possa essere intesa come neutralità, ovvero terzietà, rispetto ai centri di interesse che sono coinvolti nell'attività affidata alla cura di tali enti<sup>48</sup>. A sostegno della necessità di una statuto di indipendenza degli organi preposti al contrasto alla corruzione, vi è la richiesta di dotarle delle "necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided", ossia di risorse finanziarie adeguate e di un capitale umano sufficiente dal punto di vista

<sup>43</sup>Cfr. L. De Sousa, *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance*, in *Crime, Law and Social Change*, 2010, 53, pp. 5-22.

<sup>44</sup> L. De Sousa, cit. p. 10.

<sup>45</sup> Si è parlato a tale riguardo della sussistenza di una precisa "necessità giuridica": in questi termini S. Valaguzza, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Riv. Reg. Mer.*, 2016, spec. par. 2

<sup>46</sup> Riafferma il necessario carattere dell'indipendenza anche la *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, New York, 2006, par. 52. Si vedano anche la Resolution 5/4, *Follow-up to the Marrakech Declaration on the Prevention of Corruption*, adottata dalla Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, al punto 12, nonché la Resolution 6/6, al punto 3.

<sup>47</sup> Cf. [https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_6\\_Preventive\\_anti-corruption\\_bodies/JAKARTA\\_STATEMEN\\_en.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMEN_en.pdf).

<sup>48</sup> Come propone N. Parisi, cit. p. 26.

quantitativo e con una formazione idonea a garantire, tramite la propria competenza, l'efficacia dell'azione nazionale di prevenzione<sup>49</sup>. Anche il GRECO si è espresso sui diversi profili di indipendenza che dovrebbero distinguere le autorità nazionali di prevenzione della corruzione<sup>50</sup>, marcandola necessità di una adeguata consistenza delle “*financial and personnel resources*”<sup>51</sup>, valorizzando il canone della effettività dei poteri ad esse attribuite<sup>52</sup>, infine insistendo sulla virtuosa collaborazione con altre istituzioni dello Stato<sup>53</sup>.

### 3. L'adeguamento a livello nazionale: le tipologie di strutture anti-corruzione nei Paesi dell'Unione europea ed il differente grado di indipendenza ed efficacia

Dagli studi internazionali risulta che 89 Paesi nel mondo abbiano istituito agenzie anti-corruzione - che in alcuni casi operano singolarmente, in altri cooperano con altri organismi simili cui sono affidate funzioni specifiche<sup>54</sup> - ma anche che tali agenzie non abbiano avuto, a parte casi eccezionali, un particolare successo in termini di efficacia, per lo meno nei paesi in via di sviluppo<sup>55</sup> o in ambienti con basso livello di governance ed alto livello di

<sup>49</sup>Cfr. N. Parisi, cit. p. 26.

<sup>50</sup> Per esempio, come ricorda ancora N. Parisi, cit. p. 27, nota 147, in GRECO, *Fourth Evaluation Round. Provisional Compilation of GRECO's Recommendations* (updated since GRECO 77), pp. 70-71,

<sup>51</sup> Sempre nel *Fourth Evaluation Round. Provisional Compilation of GRECO's Recommendations (updated since GRECO 77)*, si v. Rec. XIX nei confronti della Macedonia; Rec. XIX nei confronti della Slovenia; Rec. XVI nei confronti della Georgia.

<sup>52</sup> Rec. XIII nei confronti della Serbia.

<sup>53</sup> Rec. V nei confronti dell'Ucraina; Rec. I nei confronti della Lituania.

<sup>54</sup> Uno studio in Asia, ha prodotto come esito il suggerimento di non moltiplicare gli enti preposti al contrasto alla corruzione ma di crearne uno specifico e di attribuirgli la massima autonomia: in alternativa è preferibile rinforzare le istituzioni (anche se non specifiche) già esistenti, come è accaduto in Finlandia e Danimarca ma anche in Nova Zelanda: cfr. J. Quah, J. *Anti Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An Evaluation of their Performance and Challenges*, Transparency International, 2017, p. 23 ma in particolare, J. Quah, (ed), *Different paths to curbing corruption. Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*, Bingley, UK, 2013, p. 250.

<sup>55</sup> Cfr. A. Mungiu-Pippidi, M. Loncaric, B. Vaz Mundo, A.C. Sponza Braga, M. Weinhardt, A. Pulido Solares, A. Skardziute, M. Martini, F. Agbele, M. Frisk Jensen, C. Von Soest, M. Gbedava, *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, Oslo, 2011. Uno studio UNDP del 2005, *Institutional arrangement to combat corruption. A comparative study*, Bangkok, UNDP, (condotto su Australia New South Wales, Botswana, Bulgaria, Hong Kong S.A.R., Indonesia, Latvia, Lithuania, Malaysia, Nigeria, Republic of Korea, Singapore, South Africa, Thailand, United Republic of Tanzania) ha rilevato l'esistenza (a quella data) di pochissimi esempi di commissioni/agenzie indipendenti di lotta alla corruzione di successo: i più citate sono quelle della Commissione indipendente di Hong Kong contro Corruzione (ICAC), l'Ufficio investigativo sulla corruzione di Singapore (CPIB), la Direzione del Botswana per Criminalità economica e corruzione (DCEC) e la Commissione indipendente contro la corruzione del Nuovo Sud Galles (ICAC). Questi modelli non sono però facilmente replicabili causa dei contesti specifici in cui operano (e per la storia particolare della loro creazione ed evoluzione). Quindi l'istituzione di una agenzia dovrebbe essere basata su un metodo sistematico di valutazione del contesto

corruzione<sup>56</sup>: “*However, the creation of such an institution is not a panacea to the scourge of corruption*”<sup>57</sup>. Le ragioni dell'efficacia limitata delle autorità anticorruzione sono riconducibili a un insufficiente sostegno finanziario<sup>58</sup>, a una indipendenza limitata dall'influenza politica<sup>59</sup>, a mandati istituzionali deboli<sup>60</sup> e a mancanza di volontà politica<sup>61</sup>. Gli studi suggeriscono che per avere successo le agenzie dovrebbero dotarsi di forti controlli interni e di meccanismi di responsabilità, stringere alleanze con attori governativi e non governativi e avviare un focus sugli sforzi preventivi ed educativi in ambienti politici ostili<sup>63</sup>. La loro efficacia sembra dipendere da quello che è stato definito un “*enabling environment*” così come da un diffuso supporto pubblico e dalla volontà politica di sostenere le loro attività a lungo termine<sup>64</sup>.

Volendo concentrare l'attenzione sui Paesi dell'Unione Europea, si osserva che i diversi ordinamenti nazionali si sono adeguati alle obbligazioni assunte a livello internazionale e regionale, seguendo direttrici molto diverse e articolate, ognuna delle quali prevede un differente livello di indipendenza degli organismi anticorruzione: coesistono nell'Unione strutture organizzative aspecifiche, poste sotto il controllo di altri

---

(politico) locale e delle particolari esigenze e priorità del paese, ivi p. 5.

<sup>56</sup> A. Shah, M. Schacter, *Combating Corruption: Look before You Leap*, in *Finance and Development* 41(4), 2004, pp. 40-43.

<sup>57</sup> Ivi, p. 5.

<sup>58</sup> A. Doig, D. Watt, R. Williams, *Why Do Developing Country Anti-Corruption Commissions Fail to Deal with Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organizational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles*, in *Public Administration and Development*, 27(3), 2007, pp. 251-259.; R. Tangri, A. Mwenda, *Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anticorruption Institutions in Uganda*, in *The Journal of Modern African Studies*, 44, 2006, pp. 101-124.

<sup>59</sup> L. De Sousa, *Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*, in *Crime, Law and Social Change* 53(1), 2010, pp. 5-22.

<sup>60</sup> J. Heilbrunn, *Post-Conflict Reconstruction, Legitimacy and Anti-Corruption Commissions*, in C. Cheng, D. Zaum, (eds), *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding: Selling the Peace?* Abingdon, 2011.

<sup>61</sup> J. Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington, DC, World Bank, 2004.

<sup>62</sup> In senso critico rispetto a quanto sostenuto dagli studi citati nelle note da 58 a 61, The Department for International Development (DFID), *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them Evidence paper on corruption*, London, 2015, p. 64. Secondo il dossier del Dipartimento per lo sviluppo dell'UK, alcuni limiti metodologici minerebbero la credibilità dei risultati; in particolare si contesta il riferimento agli scarsi risultati ottenuti dall'istituzione delle agenzie anti-corruzione, rispetto all'indice di corruzione “percepita”, che è cosa diversa dal livello di corruzione “reale” di un Paese, p. 65.

<sup>63</sup> DFID, cit., 2015, p. 65, che rinvia ai risultati di uno studio di G. Kuris, *From Underdogs to Watchdogs: How Anti-Corruption Agencies Can Hold Off Potent Adversaries*. Princeton, NJ, Innovations for Successful Societies, 2014, spec. p. 3.

<sup>64</sup> K. Kohn, *Anti-Corruption Agency Case Studies*, Marron Institute of Urban Management, NYU, 2013, (<https://marroninstitute.nyu.edu/blog/anti-corruption-agency-case-studies> accessed) riferisce di una serie di *case studies* pubblicati dalla Princeton's Innovations for Successful Societies, relative alle Autorità di Lituania (1997-2007), Lettonia (2002-2011), e Indonesia (2002-2007 and 2007-2011).

organismi statali; enti/uffici specifici, posti sotto il controllo di altri organismi statali ed organismi indipendenti<sup>65</sup>.

In questo paragrafo si verificherà sinteticamente quali tra i Paesi dell'Unione europea, abbiano scelto di rafforzare istituzioni già esistenti e subordinate ad autorità governative o a rami dell'amministrazione giudiziaria e quali invece di istituire un organismo autonomo; successivamente si analizzeranno alcune esperienze emblematiche di autorità indipendenti, verificando, alla luce dei rilievi espressi dal GRECO, se abbiano avuto un ruolo proattivo nel contrasto alla corruzione o se invece la loro influenza sia stata limitata dal contesto, in particolare da un deficit di indipendenza rispetto alle influenze politiche.

La ragione della limitazione ai paesi Ue risponde ad una duplice esigenza di coerenza metodologica: da un lato il riferimento ad una nozione condivisa di corruzione, che per i paesi dell'area oggetto di indagine, come si è illustrato nel paragrafo precedente, può essere rintracciata nel Report del 2014 indirizzato dalla Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo, in cui la corruzione è definita in senso lato come “*any abuse of power for private gain*”. L'ampia area semantica attribuita al termine “corruzione” dall'*acquis* comunitario, ha giustificato l'attivazione di strategie di contrasto che non si collocano solo a valle, configurandosi sostanzialmente come repressive - punitive ma a monte, con la finalità di agire preventivamente come antigene all'innescarsi di processi corruttivi nei più disparati settori di intervento della Pubblica amministrazione. Viene qui in gioco non solo il sistema degli appalti pubblici con particolare riguardo a sviluppo urbano, edilizia e assistenza sanitaria che si sono dimostrate aree particolarmente vulnerabili in vari Stati dell'Unione europea, ma anche il sistema politico e quello giudiziario. L'integrità dei politici è un nervo scoperto che non riesce a trovare una trincea nei codici di comportamento che pure in alcuni Paesi sono stati approvati, né nella normativa sul finanziamento ai partiti che presenta ancora notevoli carenze. Non è esente dal fenomeno corruttivo neppure quella branca del potere, che per natura dovrebbe rappresentarne l'antitesi istituzionale, ossia il potere giudiziario, che per l'autonomia che lo caratterizza è difficilmente permeabile a controlli che non si configurino come autoreferenziali. Come preconizzava Hamilton nel n.78 del *Federalista*, il “giudiziario”, di gran lunga il più fragile tra i poteri dello Stato, al punto da doverne garantire l'indipendenza, onde evitare strumentalizzazione ad opera del legislativo e dell'esecutivo, può trasformarsi nel potere più pericoloso, quando la sua funzione è deviata dalla garanzia dei diritti costituzionali alla tutela di interessi privati. La seconda ragione che giustifica un'analisi comparativa sulle autorità anticorruzione limitate ai Paesi dell'Unione è la circostanza che su di essi

<sup>65</sup> Si v., in proposito K. Hussmann, H. Hechler, M. Peñailillo, *Institutional Arrangements for Corruption Prevention: Considerations on the Implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6*, in U4 Issue 2009:4, Anti-Corruption Resources Centre Chr. Michelsen Institute; L. de Sousa, *Anti-Corruption Agencies*, cit.; PNUD (Programme des Nations Unites pour le développement), *Guide des praticiens: Évaluation de la capacité des agences anti-corruption*, 2011; J. Johnson, H. Hechler, L. de Sousa, H. Mathisen, *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, Anti-Corruption Resources Centre Chr. Michelsen Institute, U4 Issue, 201, p.8.

converge tutto il complesso di disposizioni multilivello analizzate nei precedenti paragrafi dunque un confronto trasversale può essere condotto più agevolmente per la conseguente omogeneità delle strategie di azione realizzate a livello nazionale.

Quanto alla utilità e appropriatezza di un confronto tra organismi appartenenti ad ordinamenti che, pur aderendo ad una struttura sovranazionale comune, restano molto differenti tra loro per forma di stato, di governo, garanzie dei diritti e delle libertà e controllo di costituzionalità, è sufficiente qui chiarire che l'indagine verterà su "quegli elementi identificanti comuni ai due (o più) istituti", "che consistono nella identità degli interessi presenti nei diversi ordinamenti e nella individuazione delle modalità (variamente strutturate e variamente denominate e disciplinate) dirette a soddisfarli"<sup>66</sup>, con un approccio metodologico evidentemente funzionale<sup>67</sup>.

### ***3.1 Organismi di contrasto alla corruzione aspecifici e/o non indipendenti***

Non tutti i Paesi dell'Unione si sono adeguati al suggerimento proveniente dalle fonti convenzionali, internazionali e regionali, di istituire organismi indipendenti preposti al contrasto alla corruzione ed hanno invece implementato strutture già esistenti o creato uffici specifici dell'apparato amministrativo o giudiziario affidando ad essi, in via esclusiva, tale mandato<sup>68</sup>.

#### ***3.1.1 L'Austria: un ufficio federale anticorruzione (BAK) sotto il controllo del Ministero federale degli interni***

In Austria<sup>69</sup>, ad esempio le competenze per prevenire, individuare e combattere la corruzione sono condivise tra diverse autorità. Con l'entrata

<sup>66</sup>Cfr. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, p.88.

<sup>67</sup> Per il quale si rimanda a L.M. Friedman, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali* (trad.it), Bologna, Il Mulino 1978, p. 46 e L.J. Constantinesco, *Traité de droit comparé*, II, *La méthode comparative*, Paris, 1974, p. 73

<sup>68</sup> Tutte le notizie relative alle strategie ed istituzioni anti-corruzione nell'Unione europea sono tratte da una serie di documenti di lavoro sulla situazione del *rule of law* nei diversi paesi europei, elaborate nel 2020 dallo staff della Commissione europea e disponibili al link <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aada8b9e-0348-11eb-a511-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>69</sup>Cfr., COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Austria*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 319 final. Nell'indice di percezione della corruzione 2019 di Transparency International, l'Austria ha ottenuto un punteggio di 77/100 e si colloca al 6° posto nell'Unione europea e al 12° a livello mondiale. Le politiche anticorruzione sono stabilite a livello federale. La Strategia Nazionale Anticorruzione, che è stata adottata nel 2018, è diffusa in tutti i settori pubblici e ha l'obiettivo principale di aumentare e garantire integrità e trasparenza nell'amministrazione, nella politica e negli affari. Il

in vigore della legge federale sull'istituzione e l'organizzazione dell'Ufficio federale anti-corruzione<sup>70</sup>, a partire dal 1 ° gennaio 2010, l'Ufficio federale per gli affari interni (BIA) si è stato trasformato nel BAK, (*Bundesamt für Korruptionsprävention und -bekämpfung* - BAK) che è un'istituzione del Ministero federale degli interni austriaco. Il *Federal Bureau of Anti-Corruption*, il cui mandato è stato esteso l'ultima volta nel 2019, ha giurisdizione in materia di sicurezza e polizia criminale in relazione ai reati legati alla corruzione, tra i quali l'abuso di fondi e beni a danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea e il riciclaggio di denaro. Il BAK coopera con l'ufficio del Procuratore centrale per la lotta ai crimini economici e alla corruzione (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption - WKStA*), cui è affidato il perseguimento dei reati di corruzione. Altre autorità con competenze in materia sono il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno e la Corte dei conti.

### **3.1.2. Il Belgio: un servizio federale specializzato (OCRC) nel corpo della polizia giudiziaria**

In Belgio<sup>71</sup>, l'Ufficio centrale per la repressione della corruzione (OCRC - *Office Central pour la Répression de la Corruption*) è il servizio federale specializzato, collocato all'interno del Commissariato Generale della Polizia Giudiziaria dal Regio decreto del 17 febbraio 1998. Indaga e sostiene le indagini sui reati commessi contro gli interessi dello Stato e sui reati di corruzione sanciti dalla legge del 10 febbraio 1999 sulla repressione della corruzione<sup>72</sup>. Il CDBC-OCRC, che è monitorato dall'Ufficio del Procuratore Federale, coordina le operazioni a livello nazionale, supporta altri servizi di polizia con guida o consulenza e sovrintende alla gestione delle priorità del Piano di sicurezza nazionale. Anche altri enti pubblici nazionali hanno ruoli chiave nella lotta alla corruzione e nella promozione dell'etica e dell'integrità. La Corte dei conti esercita il controllo esterno delle operazioni di bilancio, contabili e finanziarie dello Stato federale mentre l'Unità per l'elaborazione delle informazioni finanziarie monitora le

---

piano d'azione per l'attuazione della strategia è stato adottato nel 2019.

<sup>70</sup>*Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung* – [abbreviation:] BAK-G) (BGBl. [Federal Law Gazette] I no. 72/2009 – last amended by BGBl. 65/2013)

<sup>71</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Belgio*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 300 final..Il Belgio ha ottenuto un punteggio di 75/100 nell'indice di percezione della corruzione internazionale della trasparenza 2019 ed è tra gli Stati membri dell'UE più in alto, classificandosi 7 ° nell'Unione europea e 17 ° a livello globale.

<sup>72</sup>UN Office on Drugs and Crime (2016), *Country review report of Belgium: review by Mexico and the Netherlands of the implementation by Belgium of articles 15-42 of chapter III. "Criminalization and lawenforcement" and articles 44-50 of chapter IV. "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010-2015*, pp. 129-136 (police and prosecutor's office).

transazioni finanziarie sospette legate al riciclaggio di denaro e alla criminalità grave. L'Ufficio di etica e deontologia amministrativa (BAED-BEDA), creato a livello federale nel giugno 2006, sviluppa regole sull'integrità e aiuta le amministrazioni federali a mettere in atto misure di integrità. Ha un ruolo preventivo nel monitoraggio dell'integrità nel servizio pubblico federale e organizza corsi di formazione per funzionari pubblici. Nella sua funzione consultiva, sviluppa pareri e proposte ai ministri sulla politica di integrità federale e garantisce l'attuazione del quadro etico e la risoluzione dei conflitti di interesse nella funzione pubblica federale. Il Comitato Etico Federale, istituito nel 2014, svolge anche un ruolo preventivo e serve principalmente a consigliare i pubblici ufficiali in materia di etica o conflitti di interesse. Emette pareri generali su richiesta di un rappresentante pubblico, della Camera, del Senato o del Governo.

### ***3.1.3 La Repubblica Ceca: un dipartimento specifico del Ministero della giustizia e un Consiglio consultivo***

La Repubblica Ceca<sup>73</sup> vede interagire il Dipartimento per il conflitto di interessi e la lotta alla corruzione del Ministero della Giustizia che è responsabile dell'agenda anticorruzione ma anche un Consiglio anticorruzione istituito nel 2014 che funge da organo consultivo del governo. Vi è poi l'Agenzia nazionale per la criminalità organizzata, che in collaborazione con gli Uffici dei pubblici ministeri, indaga sui reati legati alla corruzione. All'Ufficio di analisi finanziaria, istituito come ufficio amministrativo indipendente nel 2017, spetta un compito di intelligence finanziaria. Infine l'Ufficio superiore di controllo esamina la gestione statale delle entrate e delle spese pubbliche e i suoi risultati possono contribuire all'identificazione dei rischi di corruzione. Negli ultimi anni sono state avviate una serie di riforme nel settore della trasparenza e della responsabilità.

2325

### ***3.1.4 La Slovacchia: una agenzia nel corpo di polizia (NAKA) scarsamente efficace***

---

<sup>73</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Czeva*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 302 final. Nell'ultimo Indice di percezione della corruzione di Transparency International 2019, la Repubblica Ceca ha ottenuto un punteggio di 56/100 ed è stata classificata al 13 ° posto nell'Unione europea e al 44 ° a livello globale. La Repubblica Ceca dispone di un quadro strategico anti-corruzione ben consolidato. Dal 1999, il governo ha adottato strategie anticorruzione consecutive. L'attuale strategia copre il periodo 2018-2022. La Repubblica Ceca dispone di un quadro strategico anti-corruzione ben consolidato.

In Slovacchia<sup>74</sup> l'Ufficio del governo è l'organo centrale per il coordinamento della prevenzione della corruzione, compresi i coordinatori settoriali anti-corruzione che sono stati istituiti presso ciascun organo di amministrazione centrale dal 2019. L'Agenzia nazionale per la criminalità del *presidium* delle forze di polizia (NAKA) è incaricata di individuare e indagare sui reati di corruzione ad eccezione dei crimini di corruzione commessi dai membri della polizia stessa e da alcune forze dell'ordine<sup>75</sup>, che rientra nelle competenze del *Bureau of Inspection Service*. L'Ufficio del Procuratore speciale ha giurisdizione nelle indagini sui reati sotto la giurisdizione del Tribunale penale specializzato (SCC), un tribunale di primo grado istituito nel 2009. Le istituzioni menzionate non sembrano essere particolarmente efficaci nella loro azione: la NAKA è stata riorganizzata nel 2019, ma la capacità di individuare i primi segnali di corruzione è ostacolata dalla mancanza di risorse e competenze specifiche<sup>76</sup>.

### ***3.1.5 La Croazia: un Ufficio giudiziario (USKOK) ed un dipartimento di polizia (PNUSKOK) coordinati dal Ministero della giustizia ed un organo consultivo***

La Croazia<sup>77</sup> ha istituito una rete di autorità che contribuiscono all'elaborazione delle politiche anticorruzione in tutti i rami del governo: un'Ufficio del pubblico ministero specializzato, incaricato di perseguire la corruzione e la criminalità organizzata, l'Ufficio per la soppressione della corruzione e della criminalità organizzata<sup>78</sup> (USKOK),<sup>79</sup> così come un

<sup>74</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Slovakia*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 324 final. La Slovacchia ha ottenuto un punteggio di 50/100 negli ultimi tre anni consecutivi nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International, classificandosi al 16 ° posto nell'Unione europea e al 59 ° a livello globale.

<sup>75</sup>Membri di unità di sicurezza armata, membri delle guardie giudiziarie e corpi di guardie carcerarie e funzionari doganali.

<sup>76</sup>Input dal *2020 Rule of Law Report*, relativo alla Slovacchia, sezione sul *Potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)*.

<sup>77</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Croatia*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 310 final. Nell'indice di percezione della corruzione internazionale della trasparenza 2019, la Croazia ha un punteggio di 47/100 e si colloca al 18 ° posto tra gli Stati membri dell'UE e al 63 ° a livello globale.

<sup>78</sup>*Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*, (USKOK), che è un dipartimento specializzato della Procura della Repubblica di Croazia. Istituito nel 2001 (dalla Legge sull'Ufficio per la repressione della corruzione e della criminalità organizzata, n. 1497 dell'11/10/201, consultabile in lingua originale al link [https://Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala \(nn.hr\)](https://Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (nn.hr)))

Dipartimento di polizia specializzato del ministero dell'Interno, Ufficio nazionale di polizia per la repressione della corruzione e della criminalità organizzata (PNUSKOK). Quest'ultimo ha il compito di prevenire, rilevare e indagare su complessi crimini legati alla corruzione. Il Ministero della Giustizia è l'organo centrale di prevenzione della corruzione con un'unità dedicata al coordinamento dell'attuazione delle strategie anticorruzione e dei relativi piani d'azione. Funge anche da organo centrale per lo scambio di dati sulla repressione della corruzione<sup>80</sup>. Anche in Croazia sono stati istituiti organismi con funzioni consultive: il Consiglio per la prevenzione della corruzione, un organo consultivo governativo composto da rappresentanti delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni non governative, e il Consiglio nazionale per il monitoraggio dell'attuazione della strategia per la lotta alla corruzione. Entrambi riferiscono al Parlamento due volte all'anno. Collaborano all'azione anti-corruzione il Ministero della pubblica amministrazione, l'Ufficio statale di *audit*, l'Ufficio antiriciclaggio, la Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse e la Commissione statale per la supervisione delle procedure degli appalti pubblici.

### ***3.1.6 L'Ungheria: un Servizio nazionale di protezione (NVSZ) sotto la supervisione del Ministero dell'Interno***

In Ungheria<sup>81</sup> il coordinamento delle attività è svolto dal Servizio nazionale di protezione (NVSZ) sotto la supervisione del Ministero dell'Interno. L'indagine e il perseguimento di casi di corruzione nel settore pubblico rientrano nella competenza esclusiva della Divisione Investigativa dell'Ufficio del Procuratore Centrale e di cinque uffici regionali. La procura è supportata dalle forze investigative della polizia e dal Servizio nazionale di protezione. La Revisione dei conti ha competenze per la gestione finanziaria dei fondi pubblici e la revisione dei partiti politici. A partire da febbraio 2019, a seguito di una riforma del codice di procedura penale, le indagini penali e l'azione penale per corruzione nel settore pubblico rientrano nella competenza esclusiva della Divisione investigativa dell'ufficio centrale del procuratore capo. La Procura è supportata dalle

---

successivamente più volte implementato, l'USKOK ha il mandato di indagare e perseguire la corruzione sulla base della sua legislazione istitutiva. Ha anche il mandato di dirigere le indagini di polizia e condurre azioni penali in casi di corruzione e criminalità organizzata nell'ambito della sua giurisdizione. L'Ufficio ha funzioni di intelligence, investigative, e preventive ed è responsabile della cooperazione internazionale e dello scambio di informazioni in indagini complesse.

<sup>79</sup>A Zagabria, Spalato, Fiume e Osijek.

<sup>80</sup>Regolamento sull'organizzazione interna del Ministero della giustizia (art. 126).

<sup>81</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Hungary*, Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 316 final. Nell'ultimo Indice di percezione della corruzione di Transparency International, il paese ha ottenuto un punteggio di 44/100 e si colloca al 19° posto nell'UE e al 70° a livello globale.

forze investigative della polizia e dal Servizio nazionale di protezione. Anche l'Ufficio statale di *audits* svolge un ruolo nell'attuazione delle politiche anticorruzione, in particolare attraverso le sue funzioni di controllo sulle finanze delle istituzioni statali e sul finanziamento dei partiti politici.

### **3.1.7 La Romania: le difficoltà della Direzione nazionale anticorruzione (DNA) presso il Ministro dell'Interno e dell'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI)**

In Romania<sup>82</sup> il coordinamento della attuazione della strategia nazionale anticorruzione (che copre il periodo 2010-2016) è assicurato dal Ministero della giustizia. La Direzione nazionale anticorruzione (DNA)<sup>83</sup>, presso il Ministero dell'Interno, ha la competenza per indagare sui casi di corruzione di medio e alto livello e l'Ufficio del Procuratore generale indaga su tutti gli altri casi di corruzione. Esiste anche una direzione specializzata contro la corruzione presso il Ministero dell'Interno, competente per questioni di integrità e corruzione all'interno del personale impiegato dal ministero, compresa la polizia. All'Agenzia Nazionale per l'Integrità (ANI) è affidato il monitoraggio e la verifica di asset, conflitti di interesse e incompatibilità, di tutti i funzionari eletti. L'Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati (ANABI) assicura la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità criminali.

Nonostante si sia formalmente dotata di un quadro strategico nazionale anti-corruzione, basato sull'ampia partecipazione di attori istituzionali nazionali e locali, l'efficacia delle indagini e delle sanzioni sui casi di corruzione è stata influenzata dalla pressione esercitata sulle strutture giuridiche e istituzionali. Negli ultimi anni (2018 e 2019) i rapporti del CVM (*Cooperation and Verification Mechanism*)<sup>84</sup> hanno rilevato

<sup>82</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Romania*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 322 final. Nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International, la Romania ha ottenuto un punteggio di 44/100 e si colloca al 19 ° posto nell'Unione europea e al 70 ° a livello globale.

<sup>83</sup> La revoca dell'incarico dell'ex-procuratore capo della direzione anticorruzione nel 2018 è stata oggetto della revisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La Romania è stata riconosciuta responsabile di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 ("Diritto a un equo processo"), e dell'articolo 10 ("Libertà di espressione") della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella vicenda della revoca dell'incarico dell'ex procuratore capo della DNA<sup>28</sup>. La CEDU ha ritenuto che l'ex-procuratore capo non fosse stato in grado di contestare efficacemente in tribunale i motivi della sua destituzione. In tale contesto, la CEDU ha richiamato l'attenzione sulla crescente importanza attribuita all'intervento di un'autorità indipendente dall'esecutivo e dal legislatore per quanto riguarda le decisioni relative alla nomina e alla revoca dei procuratori.

<sup>84</sup> Ossia il meccanismo stabilito nel 2007, all'ingresso della Romania nell'U.E. come misura transitoria per facilitare le riforme del sistema giudiziario e della lotta alla corruzione.

l'esistenza di pressione sulle principali istituzioni anticorruzione, con il rischio di un impatto negativo sulle medesime. La loro capacità istituzionale è stata ulteriormente compromessa da alcune disposizioni inserite nelle leggi sulla giustizia che hanno modificato l'ambito delle risorse umane<sup>85</sup>. Anche la creazione della Sezione per le indagini sui crimini all'interno della magistratura (SIIJ) ha influito sui risultati della lotta alla corruzione ad alto livello<sup>86</sup>. Inoltre, una serie di decisioni della Corte costituzionale hanno avuto un impatto particolare sui casi di corruzione ad alto livello, in particolare le decisioni sulle procedure per l'istituzione dei collegi penali a tre e cinque giudici presso l'Alta Corte di cassazione e giustizia<sup>87</sup>, sulle modalità di supervisione tecnica (intercettazioni)<sup>88</sup> e sul reato di abuso in carica connesso alla corruzione<sup>89</sup>. Durante il periodo 2015-2019, la Romania ha registrato il secondo maggior numero di indagini dell'OLAF (40) chiuse con una raccomandazione finanziaria tra gli Stati membri<sup>90</sup>.

Mentre la continua incertezza sulle modifiche del codice penale e della procedura penale hanno un impatto negativo sulla lotta alla corruzione l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) produce risultati anche rilevanti, tuttavia la sua efficacia è sotto stress, a causa dell'indebolimento del quadro legislativo e della diminuzione delle risorse.

### ***3.1.8 La Polonia: il Central Anti-Corruption Bureau (CAB) e il controllo governativo***

2329

---

<sup>85</sup>Come il brusco aumento dei requisiti di anzianità per i pubblici ministeri o le nuove norme per le delegazioni.

<sup>86</sup>Per i casi che coinvolgono un giudice o un pubblico ministero, la Sezione mantiene poteri di azione penale per tutte le altre persone potenzialmente coinvolte. Un certo numero di casi complessi di corruzione ad alto livello oggetto di indagine da parte della DNA, collegati ad alti funzionari pubblici, sono stati quindi trasferiti alla nuova sezione, mentre la stessa era a corto di personale e non disponeva delle competenze. Da quando è diventata operativa nell'ottobre 2018, la Sezione ha emesso un numero trascurabile di incriminazioni. Inoltre, la Sezione ha ritirato i ricorsi in diversi casi di corruzione ad alto livello precedentemente presentati dalla DNA. V. anche MCV Progress report 2019.

<sup>87</sup>Corte Costituzionale della Romania, Decisioni n. 685/2018 e n. 417/2019. La Corte costituzionale è intervenuta sulla nomina dei *membri de jure* e ha anche stabilito che, contrariamente alla legislazione applicabile, l'HCCJ non era riuscito a istituire gruppi di tre giudici specializzati per trattare in primo grado i reati di corruzione. Le sentenze della Corte Costituzionale implicano la possibilità di riaprire procedimenti di appello o di riesaminare casi in primo grado, a determinate condizioni menzionate nelle rispettive decisioni della Corte Costituzionale.

<sup>88</sup>Le sentenze della Corte costituzionale, nel periodo tra il 2010 ed il 2016, hanno stabilito che per eventuali casi futuri l'accusa non avrebbe più dovuto utilizzare la capacità tecnica e umana dei servizi di intelligence per raccogliere prove da produrre nei procedimenti penali e avrebbe dovuto far ricorso alle proprie capacità.

<sup>89</sup>Corte costituzionale della Romania, decisione del 2016. L'incertezza nella definizione del reato ha portato all'archiviazione delle indagini o all'annullamento di casi in tribunale.

<sup>90</sup>Le raccomandazioni finanziarie sono rivolte dall'OLAF alle istituzioni dell'UE o alle autorità nazionali che forniscono o gestiscono i fondi dell'UE per chiedere il recupero dei fondi dell'UE frodati al bilancio dell'UE.).

In Polonia<sup>91</sup> il *Central Anti-Corruption Bureau (CAB)*, posto sotto la supervisione del Primo ministro, è un organismo specializzato in materia di lotta alla corruzione che combina funzioni di intelligence e di polizia e può avviare procedimenti sia amministrativi che penali. L'individuazione della corruzione fa parte delle sue funzioni principali e, in caso di ragionevole sospetto, il CAB può condurre indagini penali. Ha la competenza per verificare le dichiarazioni patrimoniali e controllare le decisioni sugli appalti pubblici. Ha inoltre il compito di monitorare il mancato rispetto delle norme di incompatibilità in materia di limitazioni all'attività lavorativa esterna da parte di pubblici ufficiali e di avviare procedure per la restituzione dei benefici indebitamente ottenuti. Il CAB ha anche un ruolo preventivo e sovrintende al coordinamento del Programma Governativo Anticorruzione per il 2018-2020 i cui obiettivi generali includono il miglioramento delle normative anti-corruzione, e rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra le autorità di contrasto. Il capo dell'Ufficio di presidenza è nominato dal Primo Ministro per un periodo di quattro anni. Il CAB opera sotto l'autorità del Primo Ministro e di un "Ministro coordinatore per i servizi speciali" designato. Nell'attuale quadro normativo, tale procedura di nomina e la subordinazione della carica all'esecutivo ha sollevato preoccupazioni in merito all'indipendenza del CAB.

### ***3.1.9 L'Estonia: un ramo specializzato della polizia criminale, il Corruption Crime Bureau (CCB)***

L'Estonia<sup>92</sup> vede il Ministero della Giustizia (Dipartimento per le politiche penali) responsabile del coordinamento delle attività di lotta alla corruzione<sup>93</sup> e della rendicontazione sul Piano d'Azione per la Strategia

<sup>91</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Poland*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 320 final. Nell'ultimo Indice di percezione della corruzione di Transparency International, la Polonia ha ottenuto un punteggio di 58/100 e si colloca al 12 ° posto nell'Unione europea e al 41 ° a livello globale

<sup>92</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Estonia*, Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 305final. Nell'ultimo Indice di percezione della corruzione di Transparency International, la Polonia ha ottenuto un punteggio di 58/100 e si colloca al 12 ° posto nell'Unione europea e al 41 ° a livello globale. L'Estonia ha ottenuto un punteggio di 74/100 nell'indice di percezione della corruzione della trasparenza internazionale e si colloca all'8 ° posto nell'Unione europea e al 18 ° a livello globale.

<sup>93</sup>Ogni altro ministero ha un coordinatore per la prevenzione della corruzione nominato per gestire l'attuazione della politica anticorruzione nella sua area di competenza. La rete si riunisce da quattro a cinque volte all'anno e comprende anche

Anticorruzione approvata nel 2013. Spetta invece alla Procura sovrintendere e dirigere le indagini penali preliminari sui reati di corruzione e rappresentare il Pubblico ministero nei tribunali. Il *Corruption Crime Bureau* (CCB) della Polizia Criminale Nazionale è l'unità specializzata responsabile dello svolgimento delle indagini sui casi di corruzione. Le funzioni del CCB comprendono sia la prevenzione e le indagini preliminari sui reati sotto la supervisione e la direzione della Procura, sia il trattamento dei reati nei casi di corruzione<sup>94</sup>. Ogni ministero ha un funzionario che coordina la prevenzione della corruzione e garantisce l'attuazione delle attività della strategia nazionale anticorruzione nel settore pertinente. Una apposita commissione parlamentare esercita il controllo sull'attuazione delle misure e discute e valuta i potenziali episodi di corruzione che coinvolgono funzionari specificati nella legge penale<sup>95</sup>. Il Comitato di supervisione del finanziamento dei partiti politici sovrintende invece al finanziamento dei partiti politici e controlla la correttezza nella gestione delle finanze da parte dei partiti politici, delle coalizioni elettorali e dei candidati indipendenti che partecipano alle elezioni<sup>96</sup>.

### ***3.1.10 La Lettonia: un'autorità amministrativa controllata dal governo (KNAB)***

In Lettonia<sup>97</sup> la lotta alla corruzione è condivisa da diversi organismi di contrasto ma l'Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione (KNAB)

---

rappresentanti della polizia, della società civile, del Parlamento, dell'ufficio di controllo statale e di altre parti interessate.

<sup>94</sup>

Cfr.

<https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/korruptsioonsisu2017engnett.pdf?18996834f6>.

<sup>95</sup>Il Comitato è composto da 5 membri del Parlamento e 2 funzionari permanenti. Il Comitato controlla il rispetto delle restrizioni sulle attività dei membri del Riigikogu (Parlamento) e rivede le loro dichiarazioni patrimoniali, presenta al Parlamento una panoramica annuale delle sue attività, svolge la supervisione parlamentare delle misure anticorruzione, compresi gli incontri con le agenzie governative, le forze dell'ordine come la polizia per la sicurezza interna, la polizia criminale nazionale e la procura per raccogliere informazioni. Il Comitato Speciale ha il diritto di convocare persone e richiedere informazioni e documenti per l'ispezione. Ha inoltre il diritto di presentare proposte per modificare la legislazione, cfr.<https://www.riigikogu.ee/en/parommunity-of-estonia/committees/anti-corruption-select-comm-Committee/>.

<sup>96</sup>Il Comitato è composto da membri nominati dai partiti politici rappresentati nel Riigikogu e da rappresentanti del Cancelliere di giustizia, del Revisore generale e del Comitato elettorale nazionale. I membri del Comitato sono indipendenti e non rappresentano gli interessi e le posizioni delle organizzazioni che li hanno nominati nel loro lavoro.

<sup>97</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Latvia*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 313 final. La Lettonia ha ottenuto un punteggio di 56/100 nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International nel 2020, classificandosi al 13 ° posto

è l'organismo specializzato, operativo dal febbraio 2003. Il KNAB è strutturato come un'istituzione indipendente della pubblica amministrazione sotto la supervisione del Consiglio dei Ministri. La supervisione si limita alla verifica della legittimità degli atti posti in essere ed è eseguita dal Primo Ministro<sup>98</sup>. KNAB è anche un organo investigativo preprocessuale e ha poteri di polizia tradizionali. Il suo mandato include competenze sia per quanto riguarda la prevenzione della corruzione che per le indagini sui reati ad essa correlati. Il KNAB è inoltre responsabile del monitoraggio e della rendicontazione dell'attuazione delle Linee guida per la prevenzione e la lotta alla corruzione. Per quanto riguarda le indagini e il perseguimento della corruzione, il KNAB collabora con la Procura, che supervisiona le indagini preliminari sui reati connessi alla corruzione e ha anche la capacità di avviare e condurre indagini preliminari al riguardo. Altre istituzioni con competenze in materia di anticorruzione sono la Polizia di Stato che indaga sulla corruzione nelle istituzioni private e sulle frodi e l'Ufficio per la sicurezza interna, che svolge attività istruttoria e operativa. La funzione dell'Ufficio per la sicurezza interna è quella di rilevare, prevenire e indagare sui reati, che sono commessi da funzionari e dipendenti delle istituzioni subordinate del Ministero dell'Interno come la Polizia di Stato e il Servizio antincendio e di salvataggio di Stato.<sup>99</sup> L'ufficio per la sicurezza interna dell'Agenzia delle entrate dello Stato è responsabile della prevenzione, dell'accertamento e dell'indagine sui reati nelle attività dei dipendenti pubblici e dei dipendenti dell'Agenzia delle entrate dello Stato.

### ***3.1.11 La Spagna: una procura speciale contro la corruzione (ACPO)***

La Spagna<sup>100</sup> ha attribuito a diverse autorità le competenze e le responsabilità per lo sviluppo e l'attuazione delle politiche anticorruzione, nonché per la prevenzione, l'individuazione, l'indagine e il perseguimento della corruzione. L'Ufficio per i conflitti di interesse, istituito nel 2015, è responsabile del controllo dichiarazione patrimoniale, mentre il Consiglio per la trasparenza e il buon governo, istituito nel 2014, monitora l'accesso alle informazioni e il rispetto degli obblighi di trasparenza e buon governo.

L'indagine e il perseguimento dei reati di corruzione sono suddivisi tra diverse autorità di contrasto. La Procura speciale contro la corruzione e la criminalità organizzata (ACPO) all'interno dell'ufficio del Pubblico

---

nell'UE e al 44 ° a livello globale.

<sup>98</sup> Cfr. <https://www.knab.gov.lv/en/knab/>

<sup>99</sup> La Guardia di frontiera di Stato indaga sui propri funzionari in merito alla corruzione.

<sup>100</sup> Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Spain*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 308 final. Ha ottenuto un punteggio di 62/100 nell'Indice di percezione della corruzione di Transparency International 2019 e si colloca al 10 ° posto nell'Unione europea e al 30 ° a livello globale

Ministero ha come competenze principali di indagare su tutti i principali casi relativi a reati economici o eventuali reati commessi da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali legate alla corruzione<sup>101</sup>. Oltre a svolgere indagini penali, ACPO può intervenire direttamente in procedimenti penali in specifici casi di reato di corruzione, come appropriazione indebita di fondi pubblici, reati di traffico d'influenza, corruzione straniera che ricadono sotto la sua giurisdizione.<sup>102</sup>

### ***3.1.12 Il Portogallo: il Consiglio per la prevenzione della corruzione (CPC)***

In Portogallo<sup>103</sup> un organo consultivo, il Consiglio per la prevenzione della corruzione (CPC) è l'autorità pubblica responsabile dello sviluppo delle azioni nazionali in materia di prevenzione della corruzione e dei reati correlati. Il CPC è un organismo indipendente che opera all'interno della Corte dei conti ed è presieduto dal Presidente della Corte dei conti. La capacità delle risorse umane e finanziarie del PCC è molto limitata<sup>104</sup>. Le attività del CPC nell'area della prevenzione della corruzione si concentrano principalmente sulla fornitura di orientamenti per i rischi di corruzione e sulla realizzazione di campagne di sensibilizzazione. Il Consiglio collabora inoltre con vari ministeri per integrare i piani di corruzione e pubblica statistiche sul trattamento dei reclami relativi alla corruzione, anche per quanto riguarda le incriminazioni e le decisioni giudiziarie finali<sup>105</sup>. È in preparazione una strategia nazionale anticorruzione. Le Procure si stanno adoperando per migliorare la loro efficacia, anche per quanto riguarda il trattamento dei casi di corruzione ad alto livello. Il Dipartimento Investigazioni e Azioni Penali insieme ai suoi dipartimenti regionali (DIAP) sono i principali responsabili delle indagini e del perseguimento della corruzione. Per quanto riguarda le indagini, il DCIAP è competente a

<sup>101</sup>Legge 10/1995, del 24 aprile, che modifica la legge 50/1981, del 30 dicembre, che regola lo Statuto Organico della Procura della Repubblica e crea l'Ufficio del Procuratore speciale per la repressione dei crimini economici legati alla corruzione: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-10066>.

<sup>102</sup>Sezione 19.4 dello Statuto Organico della Procura della Repubblica.

<sup>103</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Portugal*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 321 final. Nell'ultimo Indice di percezione della corruzione di Transparency International, il Portogallo ha ottenuto un punteggio di 62/100 e si colloca al 10 ° posto nell'Unione europea e al 30 ° a livello globale.

<sup>104</sup>Commissione europea, relazione per paese 2019 del Portogallo, SWD (2019) 1021 final.

<sup>105</sup>Secondo la relazione annuale di attività 2019, il volume dei casi segnalati è aumentato del 31,7%: da 604 casi segnalati nel 2018 a 796 nel 2019 (783 istanze giudiziarie più 13 rapporti di *audit*). Per quanto riguarda i 783 casi giudiziari: 389 casi (49,7%) sono stati archiviati per mancanza di prove penali; 134 avevano prove penali sufficienti (17,1%); e 260 hanno portato all'apertura di un'indagine (33,2%) (*Conselho de Prevenção da Corrupção*, 2019,, relazione annuale di attività).

trattare casi che riguardano più regioni o che sono particolarmente complessi<sup>106</sup> e svolge i necessari tipi di coordinamento tra i vari reparti<sup>107</sup>.

### **3.1.13 La Germania: la valorizzazione della prevenzione a livello federale**

In Germania<sup>108</sup> il quadro istituzionale federale contro la corruzione comprende: il ministero federale dell'Interno, dell'edilizia e della comunità nazionale, il ministero federale della Giustizia e della tutela dei consumatori, l'istituzione superiore di controllo, l'unità di informazione finanziaria, l'ufficio federale di giustizia, l'ufficio federale della polizia criminale e le autorità competenti (procure e tribunali) degli Stati federati. A livello dei *Länder*, si segnala l'esistenza di procure specializzate nei reati di corruzione, oppure l'affidamento di competenze specifiche in materia di corruzione a tutte le procure. In materia di prevenzione il punto di riferimento è la direttiva sulla prevenzione della corruzione nell'amministrazione federale (CPD) che fornisce il quadro giuridico per quanto riguarda la prevenzione della corruzione nel governo federale.<sup>109</sup> La sua attuazione è monitorata da diversi organismi, come l'unità principale del Ministero federale degli interni e la Corte dei conti federale. Sempre in funzione preventiva è stata istituita una rete che l'OCSE ha etichettato come "buona pratica" a livello internazionale<sup>110</sup>. Questa rete di contatto fornisce ai cittadini e ai dipendenti assistenza e consulenza per domande o dubbi relativi alla corruzione<sup>111</sup>. La valorizzazione dell'azione di prevenzione si apprezza anche per l'esistenza di linee guida dettagliate che mirano ad evitare che i fenomeni di corruzione si realizzino (Codice di condotta, Guida per superiori e autorità pubbliche, Focus sulla valutazione del rischio) e che vengono proposte anche a livello ministeriale (*Umsetzungsrichtlinie*). Per quanto riguarda le indagini sulla corruzione

<sup>106</sup>Di norma, i casi di corruzione sono attribuiti al dipartimento regionale competente, a meno che non coinvolgano più di un distretto giudiziario, nel qual caso il Procuratore generale può attribuire il caso al DCIAP.

<sup>107</sup> Departamento Central de Investigação e Ação Penal - <http://dciap.ministeriopublico.pt/>.

<sup>108</sup>Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Germany*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 304 final. La Germania ha ottenuto un punteggio di 80/100 nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International ed è stata classificata al 5° posto nell'Unione europea e al 9° a livello globale.

<sup>109</sup> *Die Bundesregierung, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*, 2004.

<sup>110</sup> Ministero federale dell'interno, dell'edilizia e della comunità (2019), *Prevenzione della corruzione nell'amministrazione federale: rapporto annuale per il 2018*.

<sup>111</sup> Ministero federale dell'interno, dell'edilizia e della comunità (2019), *Prevenzione della corruzione nell'amministrazione federale: rapporto annuale per il 2018*.

straniera, il Paese è stato valutato come uno dei massimi esecutori della Convenzione anticorruzione<sup>112</sup>.

### ***3.1.14 L'Irlanda: il ruolo del corpo di polizia nazionale (An Garda Síochána) e dell'Unità speciale dell'Ufficio nazionale della Garda per i crimini economici (GNECB)***

In Irlanda<sup>113</sup>, dove è stata recentemente riformata la legge sulla giustizia penale (reati di corruzione, firmata il 5 giugno 2018 ed entrata in vigore il 30 luglio 2018), l'Ufficio nazionale della Garda per la criminalità economica, ha istituito un'unità anticorruzione specializzata. Il corpo di polizia nazionale (*An Garda Síochána*) ha la responsabilità di svolgere tutti i compiti di polizia, comprese le indagini penali nella lotta alla corruzione. L'Ufficio nazionale della Garda per i crimini economici (GNECB), ha istituito un'Unità specializzata Anticorruzione che ha la responsabilità esclusiva per le indagini su tangenti e corruzione straniera e per le indagini su concussione domestica e corruzione di importanza nazionale. L'Unità Anticorruzione funge da centro di eccellenza per le indagini, la prevenzione e lo smantellamento di concussioni e corruzione, ea tal proposito fornisce assistenza ad altre unità nazionali e locali, quando richiesto. Al termine, tutte le indagini sulla corruzione condotte da *An Garda Síochána* sono deferite all'ufficio del Direttore del Pubblico Ministero (DPP). Il DPP non ha funzioni investigative ma collabora regolarmente con *An Garda Síochána* e altre agenzie investigative nel corso delle indagini penali, in particolare nel fornire consulenza legale e giudiziaria pertinente.

2335

### ***3.1.15 Cipro: l'Ufficio per la trasparenza e la prevenzione della corruzione***

Cipro<sup>114</sup> ha modificato il suo quadro giuridico anticorruzione e il piano d'azione orizzontale nazionale, attuando alcuni elementi chiave della strategia nazionale anticorruzione, che è stata approvata dal Consiglio dei

<sup>112</sup> OCSE *Implementing the OECD anti-bribery convention – Phase 4 report*, 2018.

<sup>113</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Ireland*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 306 final. Nell'Indice di percezione della corruzione del 2019 di Transparency International, l'Irlanda ha ottenuto un punteggio di 74/100 e si è classificata all'8 ° posto nell'UE e al 18 ° a livello globale.

<sup>114</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Cyprus*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 312 final. Cipro ha ottenuto un punteggio di 58/100 nell'indice di percezione della corruzione internazionale della trasparenza 2019 ed è stata classificata al 12 ° posto nell'UE e al 41 ° a livello globale<sup>114</sup>.

ministri nel maggio 2019. In attesa che venga istituita una autorità indipendente<sup>115</sup>, come disposizione temporanea, la responsabilità del monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione orizzontale nazionale è stata affidata all'Ufficio per la trasparenza e la prevenzione della corruzione. Le competenze per prevenire, indagare e perseguire la corruzione sono condivise tra diverse autorità. Il Ministero della giustizia e dell'ordine pubblico è responsabile del coordinamento delle politiche in materia di lotta alla corruzione. La Procura generale della Repubblica (magistratura inquirente) ha la responsabilità generale dei procedimenti penali, compreso il diritto di sospendere un procedimento penale. L'Ufficio del procuratore fornisce consulenza legale diretta agli investigatori di polizia ed è il punto di contatto tra la Polizia e la Procura generale della Repubblica. Diverse misure legali sono in attesa di adozione, ad esempio il disegno di legge per istituire un'autorità anticorruzione indipendente, un disegno di legge sul lobbismo e un disegno di legge sulla segnalazione dei reati di corruzione, che include disposizioni sulla protezione degli informatori.

### ***3.1.16 La Svezia: una rete nazionale contro la corruzione e una agenzia giudiziaria (NACP) contro la corruzione internazionale***

La Svezia<sup>116</sup> non dispone di una strategia globale contro la corruzione codificata anche se il governo prevede di sviluppare un piano d'azione nazionale. Sin dal 2017, l'Agenzia per la gestione pubblica gestisce una rete nazionale contro la corruzione e svolge attività di ricerca e di coordinamento delle politiche, a sostegno del buon governo e della lotta alla corruzione. Le dimensioni preventive e repressive della corruzione sono affrontate attraverso numerose fonti primarie e secondarie, attraverso norme specifiche riguardanti le agenzie governative, nonché attraverso le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie. L'Unità nazionale anticorruzione (NACP) è l'agenzia giudiziaria specializzata all'interno della procura responsabile di tutte le indagini penali relative alla corruzione e alla concussione straniera. L'unità nazionale di polizia anticorruzione, in quanto parte dell'autorità di polizia svedese, ha il compito sia di indagare sui reati di corruzione sia di garantire un ruolo preventivo supportando le diverse autorità pubbliche nella redazione delle politiche anticorruzione. Altre agenzie come l'Ufficio nazionale di *audit*, l'Autorità nazionale garante della concorrenza, il Consiglio nazionale per la prevenzione della criminalità e la Guardia di finanza (l'UIF svedese e una parte dell'Autorità di polizia) sono responsabili della prevenzione, della competenza forense e dell'*audit* e delle

<sup>115</sup>Il progetto di legge è stato presentato per adozione in Parlamento nel marzo 2019.

<sup>116</sup>Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Sweden*. Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 326 final. La Svezia ha ottenuto un punteggio di 85/100 nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International e si colloca al 3° posto nell'Unione europea e al 4° a livello globale.

indagini su corruzione. Un aspetto caratterizzante il fenomeno della corruzione in Svezia è quello della corruzione internazionale: la Svezia è tra i paesi con il maggior numero di multinazionali pro capite e l'azione penale nei confronti di questo tipo di corruzione è limitata dal requisito della doppia incriminabilità, nonché dal requisito della responsabilità delle società<sup>117</sup>

**3.1.17 Paesi Bassi, Lussemburgo, Danimarca, Finlandia: nessuna strategia anticorruzione, nessuna autorità indipendente ma cooperazione tra gli uffici, cultura dell'integrità e indipendenza della magistratura**

Una menzione a parte, tra i Paesi che non hanno istituito una autorità dedicata e, ciò nonostante, vantano bassi livelli di corruzione, meritano il Lussemburgo, la Danimarca e la Finlandia. Per quanto riguarda i Paesi Bassi<sup>118</sup>, il quadro generale è caratterizzato da un sistema giudiziario con un livello elevato di indipendenza (percepita), un'attenzione particolare alla promozione della qualità della giustizia, e una forte cultura dell'integrità della pubblica amministrazione<sup>119</sup>. Con riferimento alle azioni preventive e repressive nella lotta alla corruzione, non è stata istituita una autorità indipendente la competenza in merito alle indagini e al perseguimento penale dei casi di corruzione è ripartita tra diverse autorità: il dipartimento di investigazioni interne della polizia nazionale (che indaga sulle irregolarità commesse all'interno del governo); il dipartimento di intelligence e investigazione fiscale (che è responsabile delle indagini sui reati finanziari, compresa la corruzione commerciale e all'estero); la procura nazionale (che si occupa prevalentemente della corruzione dei funzionari pubblici su territorio nazionale) e la procura nazionale per le frodi gravi, la criminalità ambientale e la confisca dei beni (che è responsabile delle indagini relative alla corruzione commerciale e all'estero). L'autorità competente per gli informatori fornisce invece sostegno e consulenza a coloro che desiderano denunciare una situazione di abuso sul lavoro nel settore pubblico e privato. In Lussemburgo<sup>120</sup>, paese che si distingue per

<sup>117</sup>A tal proposito, cfr. OCSE, *Sweden's Laws on Corporate Responsibility for International Bribery need Urgent Reform*, 2017.

<sup>118</sup>Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Netherlands*. Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 318 final. Nell'ultimo indice di Transparency International sulla percezione della corruzione, i Paesi Bassi hanno ottenuto un punteggio di 82/100 collocandosi al 4° posto nell'Unione europea e all'8° posto a livello mondiale.

<sup>119</sup>La legge sul servizio pubblico (*Ambtenarenwet*) stabilisce un codice di condotta per la pubblica amministrazione e prescrive norme in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale.

<sup>120</sup>Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Luxembourg*. Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL

non aver adottato alcuna strategia nazionale anticorruzione, il Ministero della Giustizia è responsabile del coordinamento generale delle politiche in materia di lotta alla corruzione. All'interno del Ministero della Giustizia, è collocato il Comitato per la Prevenzione della Corruzione (COPRECO) che funge da forum consultivo e propone misure per un'efficace lotta alla corruzione sia a livello nazionale che internazionale. Il seguito dell'attività di COPRECO può essere di due diversi tipi: legislativo o di sensibilizzazione. Sebbene non esista un'autorità di perseguimento penale specializzata in materia di lotta alla corruzione in quanto tale, la sezione economica e finanziaria della Procura ha competenze specifiche per indagare su casi penali di natura economica e finanziaria, compresi i casi di corruzione. Le competenze della sezione economica e finanziaria della Procura si concentrano sulla lotta alla criminalità finanziaria in generale piuttosto che specificamente sulla corruzione. L'Unità di informazione finanziaria insieme al dipartimento economico e finanziario indagano sui reati di corruzione derivanti da reati finanziari. Ancora più emblematica l'esperienza della Danimarca<sup>121</sup>, che è al primo posto sia nell'Unione europea che nel mondo per l'indice di percezione della corruzione sulla trasparenza internazionale. Non ha adottato una strategia anti-corruzione e il sistema di gestione si basa in larga misura su regole informali in materia di etica e integrità, norme sociali e controllo pubblico. Diverse autorità sono coinvolte nella prevenzione della corruzione, nella promozione di buone pratiche amministrative e nel rispetto del quadro giuridico ma non esiste un'entità dedicata per promuovere l'integrità e prevenire la corruzione. La Danimarca ha invece istituito un Forum anticorruzione<sup>122</sup> che si riunisce ad hoc affinché le autorità migliorino il coordinamento e condividano le informazioni. I ministeri collaborano e redigono leggi anti-corruzione. L'Autorità di Vigilanza Finanziaria ha emanato linee guida, manuali e istruzioni sulla condotta etica e sugli aspetti finanziari della lotta alla corruzione. L'Ufficio del Revisore Generale verifica le istituzioni statali ed esamina le spese su mandato del Parlamento e delle Società statali. Inoltre, altre autorità come l'Agenzia per i dipendenti e le competenze presso il Ministero delle imposte e la Presidenza del Consiglio dei ministri hanno compiti relativi alla promozione dell'integrità e alla prevenzione della corruzione legati alla gestione della pubblica

---

*COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 315 final. Nell'ultimo Indice di percezione della corruzione di Transparency International, il Lussemburgo ha ottenuto un punteggio di 80/100 e si è classificato 5° nell'Unione Europea e 9° a livello globale.

<sup>121</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Denmark*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 303 final.

<sup>122</sup>Riunisce rappresentanti del Ministero della Giustizia, del Procuratore Generale, della SØIK, del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero delle Finanze, ecc. Con l'obiettivo di migliorare il coordinamento e la condivisione delle informazioni tra le autorità nel contesto della lotta alla corruzione.

amministrazione<sup>123</sup>. La tradizione danese di elevati standard etici e trasparenza nelle procedure pubbliche ha portato a poche regole formali o misure di controllo per prevenire la corruzione, in particolare per le persone a cui sono affidate funzioni esecutive superiori, e il GRECO ha raccomandato di formulare regole più vincolanti<sup>124</sup>. Solo recentemente l'approccio generale all'applicazione della legge è stato modificato e nel 2014 è stata creata un'unità specializzata per casi di corruzione e concussione straniera all'interno dell'Ufficio del procuratore speciale per la criminalità economica (SØIK) che è un dipartimento giudiziario specializzato che funge anche da organo di coordinamento. Il SØIK ospita anche l'unità nazionale di intelligence finanziaria e ha, dal 2015, un'unità per i casi internazionali, compresi i casi riguardanti la corruzione di pubblici ufficiali stranieri<sup>125</sup>. Anche in Finlandia<sup>126</sup> non è stata adottata alcuna strategia anticorruzione. È il National Bureau of Investigation (NBI) ad avere le competenze per indagare sulla corruzione, mentre il Dipartimento per la politica penale sovrintende agli sforzi preventivi, è responsabile della cooperazione internazionale e amministra la rete nazionale di cooperazione anticorruzione<sup>127</sup>. Quest'ultima coordina le attività nazionali di lotta alla corruzione, promuove le strategie e le politiche nazionali ed è un forum per lo scambio di informazioni tra i ministeri e le parti interessate pertinenti. La sensibilizzazione della pubblica amministrazione è curata da Ministero delle Finanze che ha pubblicato linee guida per i funzionari governativi. Il National Audit Office verifica le finanze del governo centrale, monitora la politica fiscale e sovrintende al finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. L'autorità nazionale di perseguimento penale non ha unità specializzate, ma tutti i distretti di perseguimento penale hanno procuratori specializzati in crimini finanziari per gestire i reati di corruzione. Vari distretti hanno anche procuratori specializzati in reati commessi da persone in carica pubblica. Le statistiche ufficiali mostrano che il numero di reati legati alla corruzione segnalati in Finlandia è basso, probabilmente anche a causa di un sistema giudiziario caratterizzato da un livello di indipendenza della magistratura, percepita sia tra le imprese che tra i cittadini. La recente creazione di un'Amministrazione dei tribunali nazionali, organismo indipendente che dal gennaio 2020 ha assunto compiti riguardanti la

---

<sup>123</sup> Quinto ciclo di valutazione del GRECO - Rapporto di valutazione, pag. 17.

<sup>124</sup> Quinto ciclo di valutazione del GRECO - Rapporto di valutazione.

<sup>125</sup> UNCAC, riesame dell'attuazione dell'UNCAC - rapporto di riesame del paese della Danimarca, 2017.

<sup>126</sup> Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Finland*. Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 325 final. La Finlandia ha ottenuto un punteggio di 86/100 nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International e si colloca al 2° posto nell'Unione europea e al 3° a livello globale.

<sup>127</sup> Quinto ciclo di valutazione GRECO - Rapporto di valutazione, par. 37.

gestione dei tribunali svolti in precedenza del ministero della Giustizia, mira a rafforzare questa situazione virtuosa.

### 3.2 Autorità indipendenti

#### 3.2.1 La Francia: l'Agenzia francese anticorruzione e (AFA) e l'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica (HATVP)

La Francia<sup>128</sup> dispone di un quadro istituzionale e legislativo di contrasto alla corruzione molto articolato, in quanto si è dotata di leggi che incidono sia sul settore pubblico che privato<sup>129</sup>. Concorrono all'azione di prevenzione e repressione diversi organismi, tra i quali due autorità autonome (se non indipendenti<sup>130</sup>): l'Agenzia per la lotta alla corruzione<sup>131</sup>, l'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica oltre all'Ufficio centrale per la lotta alla corruzione e ai reati fiscali. Il Procuratore finanziario nazionale è invece competente per le indagini sui casi di corruzione ad alto livello. Si deve all'Agenzia francese anticorruzione (AFA) istituita il 9 dicembre 2016<sup>132</sup> la redazione del primo piano nazionale pluriennale per combattere la corruzione. L'Agenzia è guidata da un magistrato nominato con decreto del Presidente della Repubblica per un mandato di sei anni non rinnovabile. Le sue funzioni possono essere revocate solo su sua richiesta o in caso di incapacità o colpa grave. Nell'esercizio delle funzioni di controllo, il Direttore dell'AFA non può ricevere né richiedere istruzioni da alcuna autorità amministrativa o governativa. L'Agenzia francese anticorruzione ha due missioni fondamentali: consulenza e assistenza (si occupa di analisi strategica e affari internazionali, centralizza e garantisce la diffusione di informazioni e buone pratiche per aiutare a prevenire e rilevare corruzione,

<sup>128</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in France*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 309 final. La Francia si colloca al 69/100 sull'ultimo indice di percezione della corruzione della trasparenza, al 9 ° posto nell'Unione europea e al 23 ° a livello globale.

<sup>129</sup> Per una ricostruzione storica dello sviluppo delle strategie anticorruzione in Francia si v. il recentissimo contributo di L. Gamgani, A. de Tonnac, *Des dispositifs évolutifs pour la prévention et la répression de la corruption*, in *Revue française d'administration publique*, vol. 175, no. 3, 2020, pp. 677-691.

<sup>130</sup> Sulla indipendenza di questa agenzia, come ricorda C. Sartoretti, *Il contrasto alla corruzione "amministrativa": riflessioni sul modello francese*, in *Saggi – DPCE online*, 2019/1, pp. 561-592, spec. p. 582, si è sviluppato un ampio dibattito parlamentare.

<sup>131</sup> *Agence française anticorruption*

<sup>132</sup> LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, consultabile al link <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528/>. Per una valutazione sull'impatto della Sapin II e sul ruolo di "gendarme" dell'AFA, si v. il recente contributo di L. d'Ambrosio, *L'implication des acteurs privés dans la lutte contre la corruption : un bilan en demi-teinte de la loi Sapin 2*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 1, no. 1, 2019, pp. 1-24

traffico d'influenza, appropriazione indebita, interesse illegale, appropriazione indebita di fondi pubblici e nepotismo, supporta grandi aziende come amministrazioni o enti locali) e controllo (sui documenti e in loco, vigila sul rispetto da parte delle società e delle misure e delle procedure di *compliance* anti-corruzione; assicura inoltre l'esecuzione delle decisioni rese dalla commissione sanzionatoria)<sup>133</sup>. L'AFA predispose il piano pluriennale contro la corruzione e supporta le persone giuridiche private e pubbliche nelle azioni di prevenzione e individuazione della corruzione<sup>134</sup>. Inoltre monitora la qualità dei sistemi preventivi negli enti pubblici, sia a livello centrale statale che locale, nelle organizzazioni e fondazioni di interesse pubblico senza scopo di lucro e nelle aziende pubbliche e private sotto la sua giurisdizione, nonché l'adozione di programmi di *compliance* nell'ambito di decisioni giudiziarie. Circa la natura di questa autorità, non sembra si possa affermare la sua piena indipendenza, essendo incardinata presso il Ministero della Giustizia ed il Ministero delle finanze (art.1 l. 1691/2016): per questa ragione si è preferito parlare di per l'AFA di una sorta di ibrido, “*ni autorit  administrative indépendante ni autorit  judiciaire*”, poich  non sembra possa esserle riconosciuta “*une indépendance pleine et enti re*”<sup>135</sup>.

L'Alta Autorit  per la trasparenza della vita pubblica (HATVP)   invece responsabile di garantire l'integrit  delle istituzioni pubbliche. I compiti dell'autorit  indipendente, istituita nel 2013<sup>136</sup>, includono il controllo della completezza, accuratezza e correttezza delle dichiarazioni patrimoniali e degli interessi dei mandatari o dei dipendenti pubblici, la segnalazione dei casi sospetti alla Procura Nazionale Finanziaria<sup>137</sup> e la consulenza etica ai funzionari pubblici. Con l'adozione della legge Sapin II, l'HATVP ha visto il suo mandato esteso alla gestione del registro delle lobby. Mentre tutti i rami della polizia possono indagare sui crimini di corruzione, un Ufficio centrale per la lotta alla corruzione e ai reati fiscali (OCLCIFF)   dedicato specificamente alle indagini sulla corruzione e sulla concussione di pubblici ufficiali stranieri. L'Ufficio centrale (OCLCIFF) opera sotto la direzione dell'Ufficio del procuratore finanziario nazionale (PNF), altamente specializzato nella lotta alla corruzione.

### 3.2.2 La Grecia: l'Autorit  nazionale per la trasparenza

La Grecia<sup>138</sup> ha istituito un quadro strategico globale contro la corruzione, il piano d'azione nazionale anticorruzione (NACAP). L'Autorit  Nazionale

<sup>133</sup> Cfr. <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/missions>.

<sup>134</sup> L'AFA supporta anche le persone giuridiche private e pubbliche su come prevenire e individuare il traffico di influenze, l'estorsione da parte di funzionari pubblici, l'interesse illecito, l'appropriazione indebita di fondi pubblici e il nepotismo.

<sup>135</sup> P. Dufourq, *Les contrôles de la nouvelle Agence française anticorruption*, in *Dalloz actualit  online*, 10 novembre 2017, citato da C. Sartoretti, *Il contrasto*, cit. p. 583.

<sup>136</sup> LOI n  2013-907 du 11 octobre 2013 *relative   la transparence de la vie publique*, consultabile al link <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315/>.

<sup>137</sup> *Parquet national financier*.

<sup>138</sup> Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Greece*. Accompanying the document

per la Trasparenza<sup>139</sup>, che sovrintende all'attuazione del Piano, è stata istituita come autorità indipendente nell'agosto 2019<sup>140</sup> riunendo tre settori (Trasporti, Sanità e Lavori pubblici) e due organi ispettivi e di controllo interministeriali (Ispettore generale della Pubblica Amministrazione e dell'Organo Ispettore-Revisore della PA), oltre alla Segreteria Generale contro la Corruzione. L'NTA ha tre pilastri principali, che coprono le seguenti aree: A) Esecuzione di ispezioni e *audit*; B) Sviluppo di politiche di prevenzione e integrità; C) Realizzazione di azioni di sensibilizzazione pubblica. Anche la prevenzione, l'individuazione e la lotta alle frodi e alla corruzione nel settore pubblico rientrano nelle responsabilità della NTA, così come la sensibilizzazione su questi temi. NTA collabora con altri organi amministrativi e con le procure, essendo dotata di poteri per irrogare sanzioni amministrative, mentre i suoi ispettori-revisori possono svolgere un esame preliminare o un'indagine su ordine di un pubblico ministero. L'indipendenza operativa e l'autonomia amministrativa e finanziaria dell'Autorità sono sancite dalla legge e la sua attività è soggetta al controllo parlamentare. Due unità specializzate contro la corruzione sono responsabili della lotta alla corruzione commessa da politici e funzionari di alto rango. La Procura incaricata dei reati economici e la Procura incaricata dei casi di corruzione sono supportate da apposite agenzie investigative, quali la Direzione Generale per l'Unità Criminalità Finanziaria ed Economica (SDOE) e la Guardia di Finanza. A seguito di raccomandazioni specifiche dell'OCSE, la Grecia si sta impegnando per dotare le autorità investigative e giudiziarie di adeguate risorse umane e tecniche ma si deve anche sottolineare che sono stati recentemente modificati gli articoli costituzionali relativi al regime di immunità per i membri del Parlamento e in servizio o ex ministri<sup>141</sup>.

### 3.2.3 L'Italia: l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

Quanto meno a livello formale l'Italia<sup>142</sup> sembra essere il Paese dell'Unione europea che si è conformato in modo più fedele alle indicazioni

---

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 307 final. La Grecia ha ottenuto 36/100 nel 2012 nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International, il suo punteggio è aumentato a 48/100 nel 2019, posizionando la Grecia al 17 ° posto nell'UE e al 60 ° a livello globale.

<sup>139</sup> Le cui attività sono monitorabili sul sito <https://aead.gr/en/>.

<sup>140</sup> Con la legge 4622/2019 (A '133).

<sup>141</sup> Con il precedente regime legale, la possibilità di perseguire i membri in carica ed ex membri del governo era severamente limitata da una procedura complessa e limitata nel tempo per ottenere una approvazione parlamentare nelle varie fasi della procedura penale. È stato inoltre abolito lo statuto speciale di prescrizione, eliminando così alcuni importanti ostacoli legali al perseguimento della corruzione ad alto livello, in particolare per quanto riguarda la rimozione del termine entro il quale il Parlamento deve adottare una mozione di accusa nei confronti di ministri in servizio o ex ministri.

<sup>142</sup> Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, 2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Italy. Accompanying the document

internazionali sulla struttura ed il ruolo da attribuire ad una autorità anticorruzione. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), istituita nel 2012<sup>143</sup> è l'autorità preposta principalmente alla prevenzione della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione, alla definizione della Strategia Anticorruzione e alla supervisione dell'adozione dei piani triennali. L'ANAC è un'autorità indipendente<sup>144</sup>, dotata di un organico ed un budget congrui<sup>145</sup>. Il consiglio è composto da cinque membri nominati per un mandato non rinnovabile di sei anni. Le candidature, proposte dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, d'intesa con il Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Interno, sono approvate dal Consiglio dei Ministri e i candidati sono nominati dal Presidente della Repubblica<sup>146</sup>. I poteri e le capacità dell'Autorità nazionale anticorruzione sono stati rafforzati per quanto riguarda il suo ruolo preventivo nella lotta alla corruzione ma è le è stata anche attribuita la responsabilità della vigilanza e della regolamentazione degli appalti pubblici. Questa competenza è completata dalla raccolta di dati sugli appalti e sulle società operanti nel settore pubblico. A tal fine ANAC gestisce l'Osservatorio degli appalti pubblici. Ai sensi del D.Lgs. 90/2014 è altresì destinataria di segnalazioni di denunce da parte delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, come accennato, ha il compito di definire la strategia anticorruzione e di vigilare sull'adozione dei piani triennali. La strategia anticorruzione si basa su un Piano nazionale anticorruzione (PNA) e su piani triennali

---

*COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 3011 final.* L'Italia ha ottenuto un punteggio di 53/100 nell'ultimo indice di percezione della corruzione di Transparency International e si colloca al 15 ° posto nell'UE e al 51 ° a livello globale.

<sup>143</sup>Con la Legge 6 novembre 2012, n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*). Successivamente il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, che ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici trasferendone le competenze all'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha ridisegnato la missione istituzionale dell'ANAC, potenziandone gli aspetti di prevenzione della corruzione, sia nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, che società partecipate e controllate. Attraverso il potenziamento della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, l'ANAC vigila per prevenire la corruzione, creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo per aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse.

<sup>144</sup> La letteratura sulle funzioni dell'ANAC e sul regime di indipendenza è vastissima. Ci si limita qui a ricordare R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, p. 301 ss.

<sup>145</sup> L'autonomia e l'indipendenza dell'ANAC è inoltre garantita dal proprio sistema di risorse finanziarie. Le risorse proprie rappresentano circa l'87% del bilancio dell'autorità.

<sup>146</sup> Le modalità di nomina dei componenti sono un tratto indicativo dell'indipendenza dell'ANAC, come osserva recentemente M. Mattalia, *L'istituzione dell'Autorità di prevenzione della corruzione*, in A. Cagnazzo, S. Toschei, F. F. Tuccari (A cura di), *La vigilanza e la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative*, Milano, 2021, p. 352.

anticorruzione e codici di condotta che devono essere adottati dalla pubblica amministrazione e dalle imprese controllate dallo Stato. Sebbene l'ANAC possa imporre sanzioni in caso di mancata adozione dei piani triennali e / o dei codici di condotta, l'autorità ha ampiamente investito nella promozione di una cultura preventiva fornendo consulenza e orientamento alla pubblica amministrazione, nonché stabilendo linee guida e norme per i codici di condotta in aree amministrative specifiche. Nella sua azione collabora con il Nucleo Anticorruzione della Guardia di Finanza che è incaricato delle indagini e della prevenzione della corruzione in quanto organo specializzato delle forze dell'ordine e con i servizi di polizia e procura specializzati. Un obiettivo fondamentale di tutte le istituzioni anticorruzione è il contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione. In questo ambito un ruolo fondamentale si deve riconoscere alla Direzione distrettuale antimafia (DDA), la componente dei magistrati che compongono la "procura distrettuale antimafia" che è l'unico ufficio giudiziario specializzato nel sistema giuridico italiano. Per quanto riguarda i reati contro la pubblica amministrazione, compresa la corruzione, le procure nazionali, in particolare quelle di medie e grandi dimensioni, si affidano a gruppi di lavoro specializzati per indagare sui reati contro la pubblica amministrazione, compresa la competenza sui reati economici collegabili alla corruzione. L'utilizzo di schemi e protocolli investigativi derivanti dalla lotta alla criminalità organizzata è particolarmente importante per contrastare i reati di corruzione, in particolare l'istituzione di un intergruppo di forze di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e sezioni della Procura Generale) e l'istituzione di gruppi di polizia giudiziaria specificamente dedicati a questi crimini. Nel novembre 2017, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA) e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno firmato un accordo per consentire a DNA di accedere alle informazioni disponibili dal Registro delle Imprese e dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestiti da ANAC.

### ***3.2.4 La Lituania: lo Special Investigation Service (STT)***

Le scelte strategiche della Lituania<sup>147</sup> sono emblematiche della fiducia nella capacità di una autorità indipendente di ridurre il tasso di corruzione all'interno di un Paese. Dopo il ripristino dell'indipendenza, nel 1990, il problema della corruzione è emerso sia a livello delle istituzioni locali che nazionali, circostanza che rappresentava un ostacolo anche allo sviluppo economico-sociale del Paese. Con la risoluzione del governo del 15 marzo

---

<sup>147</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Lithuania*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 314 final. La Lituania ha ottenuto un punteggio di 60/100 nell'indice di percezione della corruzione sulla trasparenza internazionale e si colloca all'11 ° posto nell'Unione europea e al 35 ° a livello globale

1996 sull'adozione di misure per migliorare il controllo e la prevenzione dei reati correlati alla corruzione e in vista gli impegni internazionali (la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato è entrata in vigore nel 1995), nel 1997 il governo ha deciso di creare un'istituzione separata incaricata di combattere la corruzione. Con delibera governativa n. 135 del 18 febbraio 1997 sull'istituzione dello *Special Investigation Service* (STT) all'istituzione di polizia di nuova costituzione sono state affidate le funzioni di lotta alla corruzione e ai reati contro la pubblica amministrazione. Fino al maggio 2000 l'STT è stata un'istituzione subordinata al Ministero dell'Interno. La presa d'atto che gli sforzi delle forze dell'ordine consistenti nell'individuazione e nell'indagine di reati isolati erano insufficienti; e che il sistema della pubblica amministrazione doveva essere analizzato e indagato in modo che non si creassero opportunità di pratiche corruttive, ha condotto alla decisione di ampliare le funzioni di STT e di affidare al Servizio lo sviluppo e l'implementazione di misure di prevenzione della corruzione. Inoltre, il Servizio è stato separato dal Ministero dell'Interno per garantire l'imparzialità delle attività di STT e conferirgli lo status di istituzione indipendente. Il 2 maggio 2000, con l'adozione della Legge sul Servizio investigativo speciale da parte del *Seimas*, STT è diventata un'istituzione indipendente dal ramo esecutivo, responsabile nei confronti del Presidente e della *Seimas* della Repubblica di Lituania, impegnata nell'individuazione e nell'indagine di reati connessi alla corruzione e sviluppo e attuazione di misure di prevenzione della corruzione<sup>148</sup>. Proprio su iniziativa di STT il 28 maggio 2002, il *Seimas* ha adottato la legge sulla prevenzione della corruzione, un atto giuridico redatto su iniziativa di STT, per consentire una lotta più efficace contro la corruzione. Questo atto legale ha stabilito nuove misure per identificare e rimuovere le cause e le opportunità della corruzione, tra cui l'analisi del rischio di corruzione, la valutazione della legislazione e le bozze di legislazione anticorruzione, l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico contro la corruzione. Inoltre nel luglio 2002, STT ha istituito il Dipartimento per la Prevenzione della Corruzione e ad esso ha delegato la valutazione della normativa anticorruzione, il monitoraggio dell'attuazione delle misure del Programma Nazionale Anticorruzione, la predisposizione di metodologie per la valutazione della probabilità di corruzione, l'analisi delle opportunità per l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico alla corruzione e alla lotta alla corruzione. Gli specialisti STT determinano se i sistemi amministrativi delle singole agenzie creano o meno opportunità di corruzione e abuso d'ufficio, forniscono conclusioni e proposte motivate ed effettuano valutazioni anticorruzione della legislazione che è particolarmente incline alla corruzione e presentano conclusioni su come potrebbe essere migliorato<sup>149</sup>. Lo *Special Investigation Service* (STT) è la

---

<sup>148</sup>In particolare, l'STT ha portato a termine un'indagine preliminare a livello nazionale sulla corruzione politica e sull'attività di lobbismo illegale che è stata aperta nel 2016 e ha coinvolto un importante gruppo imprenditoriale. Nel 2019, l'STT e l'Ufficio del procuratore generale hanno avviato un'indagine preliminare relativa alla corruzione nel sistema legale lituano.

<sup>149</sup> Cfr. il sito ufficiale, al link <https://www.stt.lt/en/about-stt/historical-background/4967>.

principale agenzia con competenze per rilevare e indagare i reati penali più gravi legati alla corruzione, compresi quelli commessi dalle persone che occupano posizioni di rilievo nella pubblica amministrazione. Prepara e attua misure di prevenzione della corruzione, indaga sui reati correlati alla corruzione e promuove attività di sensibilizzazione e educazione alla lotta alla corruzione<sup>150</sup>. L'STT è responsabile nei confronti del Presidente e del Parlamento. Tra le altre autorità con competenze investigative ci sono la polizia, il servizio di guardia di frontiera statale, il servizio di investigazione sulla criminalità finanziaria e le dogane, che conducono indagini preliminari sui reati legati alla corruzione nei casi in cui i reati coinvolgono gli ufficiali di queste istituzioni.

### ***3.2.5 La Slovenia: la Commissione per la prevenzione della corruzione (CPC)***

In Slovenia<sup>151</sup> opera, in una cornice giuridica adeguata ma con risorse limitate la Commissione per la prevenzione della corruzione (CPC), che è ente statale autonomo la cui indipendenza è assicurata dalla procedura di selezione della *leadership*, che prevede l'intervento di una commissione giudicatrice speciale composta da membri di ciascuno dei tre rami del potere e della società civile, che esprime una raccomandazione di nomina al Presidente. La CPC collabora regolarmente con la polizia e l'Ufficio del procuratore speciale, ma mantiene poteri di vigilanza e di indagine amministrativa. Inoltre, sovrintende alla prevenzione della corruzione e al rafforzamento dell'integrità delle cariche pubbliche. La CPC conduce indagini amministrative e detiene ampi poteri legali per accedere o incaricare altri organi e istituzioni delle forze dell'ordine di raccogliere prove. È responsabile della supervisione dell'attuazione delle disposizioni in materia di conflitti di interesse, piani di integrità, dichiarazioni patrimoniali, doni e restrizioni *dall'Integrity and Prevention of Corruption Act (IPCA)*, il cui testo è in via di modifica, per assecondare i rilievi espressi dal GRECO sulla insufficienza delle risorse e le carenze procedurali che ostacolano le azioni del CPC<sup>152</sup>. Gli emendamenti dovrebbero anche affrontare le questioni legali relative alla procedura sui generis del PCC per trattare i casi di corruzione. Il processo, in base al quale il CPC intraprende indagini amministrative e emette decisioni pubbliche, ha visto casi impugnati in tribunale, poiché i diritti di difesa degli indagati non sono

<sup>150</sup> Servizio investigativo speciale della Repubblica di Lituania (2019), relazione annuale.

<sup>151</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Slovenia*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 323 final. La Slovenia ha ottenuto 60/100 nell'Indice di percezione della corruzione del 2020 di Transparency International, classificandosi all'11 ° posto nell'Unione europea e al 35 ° a livello globale.

<sup>152</sup>Quinto ciclo di valutazione del GRECO - Rapporto di valutazione, raccomandazione .

stati considerati sufficientemente garantiti durante il procedimento<sup>153</sup>. Gli altri enti nella prevenzione e repressione della corruzione sono la Procura di Stato specializzata, la Polizia e il Ministero della Giustizia che è responsabile della implementazione del quadro giuridico finalizzato alla prevenzione e al perseguimento della corruzione, inclusi la legge sull'integrità e la prevenzione della corruzione e il codice penale. Il Ministero della Pubblica Amministrazione è competente per regolare lo status, i diritti e gli obblighi dei funzionari e ha un ruolo nella promozione dell'integrità. Infine la Corte dei conti è l'organo supremo per la supervisione dei conti dello Stato, del bilancio e della spesa pubblica. Esercita i suoi poteri di controllo in piena indipendenza e questi non possono essere impugnati davanti ai tribunali o ad altri organi dello Stato. La Commissione nazionale di revisione per le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è un tribunale specializzato indipendente che fornisce protezione giuridica agli offerenti.

### ***3.2.6 Malta: la Commissione permanente contro la corruzione (PCAC)***

A Malta<sup>154</sup> opera la Commissione permanente contro la corruzione che è responsabile della prevenzione della corruzione e dello svolgimento di indagini amministrative sulle pratiche di corruzione, le cui prerogative sono state recentemente modificate per affrontare le debolezze strutturali e ridurre il ruolo del Primo Ministro nella nomina dei suoi membri. Con il sistema precedente, il PCAC riferiva i risultati delle indagini al ministro della Giustizia e la legge non richiedeva l'applicazione o l'azione penale di *follow-up*. È stata inoltre sollevata la questione della trasparenza sui casi esaminati dal PCAC e sulle raccomandazioni formulate<sup>155</sup>. La Commissione europea, la Commissione di Venezia e il GRECO hanno espresso preoccupazione per la sua limitata efficacia in materia di indagini, nonché per la dipendenza della nomina dei membri del PCAC dal Primo Ministro<sup>156</sup>. Il governo ha presentato nella primavera del 2020 proposte per

---

<sup>153</sup>Il processo prevede l'accertamento dei fatti, l'invio all'interessato di una bozza dei rilievi, seguita dall'adozione dei rilievi e dalla loro presentazione al pubblico, unitamente alla risposta dell'interessato. Secondo la Corte Suprema, le procedure dinanzi alla CPC devono includere le stesse garanzie previste dalle procedure di diritto amministrativo generale. Ciò include il dovere di informare la persona interessata sulla verifica, consentendole di presentare chiarimenti e di essere rappresentata durante le verifiche.

<sup>154</sup>Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Malta*. Accompanying the document *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 317 final. Malta ha ottenuto un punteggio di 54/100 nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International e si colloca al 14 ° posto nell'UE e al 50 ° a livello globale.

<sup>155</sup>Commissione europea, Country Report for Malta 2019, SWD (2019) 1017 final, pag. 41.

<sup>156</sup>Commissione europea, Country Report for Malta 2019, SWD (2019) 1017 final,

modificare la procedura di nomina. Tali proposte sono state adottate dal Parlamento il 29 luglio 2020. Secondo la nuova procedura, il presidente del PCAC sarà nominato dal Presidente della Repubblica, che delibera a maggioranza dei due terzi del Parlamento<sup>157</sup>. Gli altri due membri rimanenti del PCAC devono essere nominati dal Presidente, in accordo con il parere del Primo Ministro e con il parere del Capo dell'opposizione, rispettivamente. In base alle nuove regole, le competenze investigative del PCAC sono estese per coprire una portata più ampia di pratiche di corruzione. In particolare, la nuova legislazione prevede che, laddove, a parere del PCAC, la condotta indagata sia corrotta o connessa o propenda a pratiche di corruzione, il rapporto dei risultati dell'indagine deve essere trasmesso al Procuratore generale.<sup>158</sup> Attraverso le modifiche, il PCAC insieme al difensore civico, il Commissario per gli *standard* nella vita pubblica e il revisore generale, potranno presentare ricorso contro una decisione del procuratore generale di non perseguire. Nonostante i correttivi, i cambiamenti nella struttura della Commissione rimangono limitati<sup>159</sup>, mettendo in dubbio la sua capacità di condurre indagini di impatto.

### ***3.2.7 La Bulgaria: la Commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti***

L'ultimo Paese sul quale è opportuno concentrare una particolare attenzione è la Bulgaria, che esattamente come la Romania, a partire dal suo ingresso nell'Unione europea, è stata monitorata dalla Commissione attraverso il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) al fine di accertare i progressi delle riforme istituzionali in settori nevralgici per garantire l'effettività dello stato di diritto. L'esperienza di questo ordinamento rispetto alla implementazione delle strategie anticorruzione, con particolare riguardo alla istituzione di una autorità indipendente, è estremamente significativa perché consente di saggiare la capacità di questi strumenti di modificare effettivamente il contesto di diffusa illegalità nel quale operano. Nel biennio 2017-2018 la Bulgaria<sup>160</sup> ha infatti

---

pag. 41; GRECO (2019), Quinto ciclo di valutazione - Rapporto di valutazione; Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD (2018) 028), par 72.

<sup>157</sup>Secondo la nuova procedura, fino al raggiungimento della maggioranza dei due terzi in Parlamento, la persona che occupa la carica di presidente resta in ogni caso in carica.

<sup>158</sup>Disposizioni simili sono state adottate per il Mediatore il 29 luglio 2020. In particolare, se durante o dopo un'indagine, il Difensore civico è del parere che vi siano prove di pratiche corrotte come definito nella Legge della Commissione permanente contro la corruzione, può riferire i suoi risultati direttamente al Procuratore generale. Disposizioni simili per quanto riguarda il Commissario per gli standard nella vita pubblica e il revisore generale sono state presentate in Parlamento nel luglio 2020.

<sup>159</sup>Finora, il PCAC è composto da tre membri e un segretario a tempo pieno.

<sup>160</sup>Cfr, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *2020 Rule of Law Report Country, Chapter on the rule of law situation in Bulgaria*. Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020)

completamente riformato il suo assetto giuridico e istituzionale sul fronte della lotta alla corruzione ed ha istituito, fondendo strutture già esistenti la Commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti (in appresso "commissione anticorruzione"), con un ampio mandato in termini di competenze<sup>161</sup>. Il presidente della commissione, il suo sostituto e i tre membri sono eletti a maggioranza semplice dall'Assemblea nazionale, procedura sulla quale sono state espresse preoccupazioni per il rischio che l'investitura limitata possa nuocere all'indipendenza politica del lavoro della commissione stessa. In effetti l'azione della Commissione ha mostrato i suoi limiti nella primavera del 2019, quando in seguito allo scandalo denominato "*Apartmentgate*", ha affermato di non aver rilevato prove di conflitti di interesse. Al problema della dubbia indipendenza si aggiunge quello della inadeguatezza delle risorse umane<sup>162</sup>.

La competenza per i casi di corruzione ad alto livello è stata trasferita alla Corte penale speciale, mentre le indagini su tali casi sono svolte sotto la supervisione dell'ufficio del procuratore specializzato. Ciò nonostante, le proteste scoppiate nell'estate del 2020, che hanno portato alle dimissioni di cinque ministri a luglio e a settembre, testimoniano il malcontento presente nella società per la mancanza di progressi nella lotta efficace alla corruzione anche a fronte delle dichiarazioni programmatiche del governo<sup>163</sup>. L'attuazione della strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione<sup>164</sup> è monitorata e coordinata dal Consiglio nazionale sulle politiche anticorruzione. La corruzione e i reati connessi sono disciplinati in una parte specifica del codice penale bulgaro. Ma il sistema complesso e formalistico del diritto processuale penale è stato segnalato nell'ambito di diverse relazioni e analisi nel corso degli anni come un ostacolo ad attività efficaci di indagine e azione penale in relazione alla corruzione ad alto livello<sup>165</sup>. Si è espressa in questo senso anche la fondazione "Anti-corruption Fund", la quale ha sottolineato che il formalismo dei procedimenti penali impedisce lo sviluppo di strategie di

---

301 final. Nell'ultimo indice di percezione della corruzione di Transparency International 2019, la Bulgaria ha ottenuto un punteggio di 43/100 ed è stata classificata ultima nell'UE e 74a a livello globale.

<sup>161</sup> Rientrano in tale contesto: i) lo svolgimento di attività anticorruzione preventive; ii) la raccolta, l'analisi e la verifica di informazioni laddove vi sia motivo di ritenere che titolari di cariche pubbliche di alto livello abbiano commesso atti di corruzione; iii) la verifica e l'analisi delle dichiarazioni patrimoniali e delle dichiarazioni sul conflitto di interesse dei titolari di cariche pubbliche di alto livello; iv) l'accertamento di conflitti di interesse dei titolari di cariche pubbliche di alto livello; v) l'avvio di procedure di confisca dei proventi acquisiti in maniera illecita; e vi) l'analisi e lo sviluppo di metodologie sui rischi di corruzione.

<sup>162</sup> L'ultima relazione annuale della commissione anticorruzione evidenzia problemi nel settore delle risorse umane, dove restano vacanti 100 posti su un organico totale di 477 persone (più del 20%), cfr. Relazione sull'attività della commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti per il 2019.

<sup>163</sup> Programma di gestione del governo della Repubblica di Bulgaria per il periodo 2017-2021.

<sup>164</sup> Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione nella Repubblica di Bulgaria 2015-2020.

<sup>165</sup> *Technical Report Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification mechanism* [SWD(2019) 392 final].

indagine innovative e originali<sup>166</sup>. Le modifiche del codice di procedura penale del 2017 hanno trasferito la competenza giurisdizionale per i casi di corruzione ad alto livello, commessi da titolari di alte cariche pubbliche, dal mandato del tribunale cittadino di Sofia alla Corte penale speciale<sup>167</sup>. Le indagini su tali casi sono condotte dai giudici istruttori del Dipartimento di indagine dell'ufficio del procuratore specializzato. Al di fuori di tali casi, l'accertamento e l'indagine relative a reati di corruzione commessi da persone che non sono titolari di cariche pubbliche di alto livello rientrano nella competenza del ministero dell'Interno. Purtroppo, dalla recente relazione di un organismo bulgaro di vigilanza che analizza l'andamento di numerosi casi di corruzione ad alto livello, si evince che soltanto pochi di essi hanno portato a condanne definitive<sup>168</sup>. La corruzione è estremamente diffusa all'interno delle istituzioni pubbliche; la maggior parte delle sentenze concernenti casi di corruzione pronunciate dalla Corte suprema di cassazione nel 2019 riguardano funzionari del ministero dell'Interno ai quali sono state offerte o elargite tangenti, o che le hanno sollecitate o ricevute.

#### 4. Conclusioni

La rassegna delle esperienze europee sul contrasto alla corruzione ed in particolare sul ruolo delle istituzioni a ciò dedicate (indipendenti e non) suggeriscono alcune riflessioni di chiusura, che sono in linea con le conclusioni alle quali la letteratura internazionale è giunta, analizzando casi di studio collocati in ambiti territoriali molto distanti tra loro e non omogenei sotto il profilo giuridico e socio-economico<sup>169</sup>.

Preliminarmente e come mera constatazione dell'esistente, si è preso atto di un fenomeno, la corruzione, largamente diffuso nei Paesi dell'Unione europea, sia pur con diversi livelli di infiltrazione e percezione e qualche isola di (semi)immunità. I danni che la corruzione provoca, in termini economici, nonché di distorsione delle politiche pubbliche e di fisiologica operatività dei formanti legali, hanno determinato un interesse<sup>170</sup>, degli stati membri a porre in essere strategie di contrasto, assumendo, ed anzi rafforzando, gli strumenti normativi di *hard* e *soft law* già esistenti a livello internazionale. Tra questi rientra l'adozione di strutture dedicate al perseguimento del contrasto alla corruzione,

---

<sup>166</sup>Contributo della fondazione "Anti-corruption Fund" alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

<sup>167</sup>Le persone che ricoprono cariche pubbliche di alto livello sono elencate all'articolo 6 della legge sul contrasto della corruzione e sulla confisca di proventi illeciti.

<sup>168</sup> K. A. Stiftung, *Anti-corruption institutions: activity without visible result*, Fondazione "Anti-corruption Fund", 2020..

<sup>169</sup>Gli studi di K. Kohn, *Anti-Corruption* cit, K. Hussmann, H. Hechler, M. Peñailillo, *Institutional* cit, L. de Sousa, *Anti-Corruption Agencies*, cit. o anche J. Johnson, H. Hechler, L. de Sousa, H. Mathisen, *How to monitor* cit, hanno un orizzonte molto vasto, globale e analizzano case studies collocate in Paesi distanti da tutti i punti di vista.

<sup>170</sup>Per una giustificazione metodologica dal punto della validità scientifica di un raffronto tra istituzioni collocate in Paesi che non condividono la medesima matrice storico giuridica e valoriale, si rinvia alle considerazioni illustrate alla fine del paragrafo 2 ed alla bibliografia richiamata nelle note 66 e 67.

connotate da indipendenza ovvero semplicemente inserite in settori dell'amministrazione o della giustizia già esistenti.

L'analisi delle esperienze di questi Paesi ha messo in luce il dato fondamentale che il tasso di corruzione è strettamente correlato al contesto, non solo giuridico (e quindi relativo al sistema nazionale normativo di gestione dei comportamenti delittuosi connessi alla corruzione) ma a quello socio economico e soprattutto culturale. Tale constatazione giustifica l'apparente paradosso per cui i paesi con il miglior *rating* in termini di trasparenza e legalità, non hanno, in alcuni casi, adottato alcuna strategia generale contro la corruzione, risultano carenti dal punto di vista normativo ed istituzionale in questo specifico campo e tanto meno si sono dotati di una autorità indipendente "dedicata" (cfr. par. 3.1.16). Sembra confermato, anche a livello di Unione europea, il ruolo fondamentale di un "enabling environment", così come la bontà della scelta di non creare necessariamente strutture ad hoc ma di rafforzare quelle già esistenti se la prassi dei comportamenti sociali è già conforme a standard di rispetto della legalità e della trasparenza qualitativamente alti<sup>171</sup>.

Altrettanto valida e quindi trasferibile alla situazione nel contesto dei paesi UE sembra l'affermazione che "the creation of such an" (indipendent) "institution is not a panacea to the scourge of corruption"<sup>172</sup>, perché solo in rari casi tali agenzie hanno avuto un particolare successo in termini di efficacia, soprattutto nei paesi in via di sviluppo (ai quali potremmo assimilare, sotto il versante delle riforme giuridico-istituzionali diversi Paesi solo recentemente entrati nell'Unione europea), o caratterizzati da un basso livello di governance e un alto livello di corruzione (emblematico il caso della Bulgaria).

Infine, anche nei Paesi membri che, sulla base di un approccio "realistico"<sup>173</sup> abbiano optato per l'istituzione di agenzie dedicate alla lotta alla corruzione, sono emersi come elementi essenziali per la concreta efficacia dell'azione anti corruzione sia in termini preventivi che (ove previsto) repressivi, da un lato il requisito della indipendenza dal potere governativo, dall'altro la loro capacità strutturale (in termini di dotazione delle risorse economiche ed umane) che deve essere costantemente garantita e sostenuta dalle scelte politiche di pianificazione. Pur non volendo negare completamente l'efficacia dell'azione di tali agenzie, in ambito difficile da dominare perché ormai incancrenito da comportamenti illeciti codificati (che abbiamo proposto di ritenere de-formanti), giova ricordare quanto autorevole dottrina ha da tempo sottolineato con allarme, ossia che la creazione di autorità amministrative indipendenti, intese come "poteri neutrali"<sup>174</sup>, registra un andamento inversamente proporzionale al quello

---

<sup>171</sup>Non a caso gli studi di J. Quah, *Anti Corruption*, cit e *Different paths* cit, hanno ad oggetto anche la Finlandia e la Danimarca

<sup>172</sup> Cfr. *supra*, note 56 e 57

<sup>173</sup> Come sostiene, in riferimento all'ANAC, A. Sinatra, *Catalogo dei poteri e dei compiti assegnati all'ANAC*, in *La vigilanza*, cit, p. 361

<sup>174</sup> Così le qualifica M. Manetti, *Poteri neutrali e costituzione*, Milano, 1994, p.9 che preferisce questa definizione anziché quella più comune di autorità amministrative indipendenti per evitare "tematizzazioni riduttive".

della capacità dei pubblici poteri di realizzare sintesi legislative soddisfacenti rispetto agli interessi generali<sup>175</sup>.

Maurizia Pierri  
Dipartimento di Scienze giuridiche  
Università del Salento  
[maurizia.pierri@unisalento.it](mailto:maurizia.pierri@unisalento.it)

---

<sup>175</sup> Puntualizza che la diffusione delle Amministrazioni indipendenti è stata favorita dalla crisi di legittimazione del sistema dei partiti anche A. D'Atena, *Autorità di garanzia e qualità della legalità costituzionale*, in *Regolazione e garanzia del pluralismo, Quaderni della rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2, Milano, 1997, p.115, il quale però attribuisce la loro proliferazione anche a fattori meno contingenti, connessi alla "specificità qualità assiologica" della legalità costituzionale.