

Anti-corruzione e Pubblica Amministrazione nell'ordinamento portoghese

di Anna Ciammariconi

Abstract: Anti-corruption and Public Administration in the Portuguese Legal System – This paper focuses on the Portuguese legislation concerning the anti-corruption measures in the exercise of public functions. Particularly, the recent reforms of the Portuguese Penal Code – by means of which repressive measures were increased – are analysed; moreover, other instruments to prevent and combat corruption – which are often adopted as a response to the input deriving from the international community (e.g. the CPC) – are recalled in this article. Nevertheless, the improvement of the set of instruments to fight corruption has not allowed to contain its diffusion in the Public Administration. Undoubtedly, this is a clear sign of the necessity to disseminate a culture of lawfulness, even before acting through repressive measures

Keywords: Anti-corruption legislation; Portuguese Penal Code; Public official; Corruption Prevention Council.

1. Introduzione

In una scala ai cui estremi sono collocati il Paese percepito come più virtuoso e quello più corrotto, l'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) per il 2018, elaborato da *Transparency International*¹, colloca il Portogallo al 30° posto (su 180 Paesi presi in considerazione) con un valore di 64 punti, laddove allo 0 corrisponde una situazione di *highly corruption* e al 100 di *very clean*. Pur con tutte le riserve che possono ricondursi a tale tipologia di valutazione, la circostanza per cui il Paese abbia perso un'ulteriore posizione rispetto ai dati dell'anno precedente e l'andamento di lungo periodo, pressoché stabile su livelli non propriamente soddisfacenti, confermano l'esistenza di una situazione di stagnazione e, nel contempo, denotano la mancanza di un indirizzo strategico da parte delle istituzioni lusitane nella lotta alla corruzione². Non a caso, il 92% dei portoghesi considera il fenomeno corruttivo particolarmente radicato nel Paese e parimenti diffuso nei settori pubblico e privato³. In linea con le considerazioni appena svolte appaiono, inoltre, i rilievi desumibili dai *report* stilati dal

¹ Organizzato su scala mondiale, è un movimento indipendente avente il fine di sensibilizzare istituzioni, imprese e società civile sulle tematiche del contrasto alla corruzione. Per maggiori informazioni si consulti il sito www.transparency.org/.

² In questo senso muovono anche i rilievi dell'Associazione *Transparência e Integridade*, rappresentante portoghese di *Transparency International*: <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2018/>.

³ Cfr., in proposito, il documento "Special Eurobarometer 470" sulla percezione della corruzione elaborato dalla Commissione europea: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/eurobarometer-country-factsheets-attitudes-corruption_en.

*Group of State against Corruption (GRECO)*⁴, cui il Portogallo ha aderito dal 1 gennaio 2002; l'ultimo resoconto elaborato dal consesso in questione evidenzia lacune nel sistema e mostra ancora una carente attenzione delle istituzioni portoghesi verso tematiche quali l'integrità, la responsabilità e la trasparenza, specie in relazione all'attività svolta dai parlamentari e alla funzione giudiziaria⁵.

⁴ Gruppo operante in seno al Consiglio d'Europa, istituito nel 1999 al fine di monitorare il rispetto da parte degli Stati degli standard fissati dalle organizzazioni per l'anti-corruzione. Notizie ulteriori sono disponibili all'indirizzo www.coe.int/en/web/greco.

⁵ Più specificatamente, l'analisi complessiva della situazione portoghese è stata sinora scandita da quattro *evaluation round* elaborati dal GRECO. Il primo momento di monitoraggio, conclusosi nel 2002, ha avuto ad oggetto le tematiche dell'indipendenza, della specializzazione e degli strumenti a disposizione degli organi nazionali coinvolti nella prevenzione e nella lotta alla corruzione (con particolare attenzione all'attività svolta dalla polizia giudiziaria e dai giudici). Il quadro tratteggiato ha evidenziato l'insufficienza dei mezzi sino a quel momento impiegati e ha giustificato, quindi, la formulazione di una serie di raccomandazioni solo in parte recepite dal Portogallo attraverso l'introduzione di misure di contrasto alla *corrupção* (in tal senso, ad esempio, muovono la creazione della *Strategic Analysis Unit – 2004* – per l'identificazione delle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione, e della *9ª secção del Departamento de Investigação e Ação Penal – DIAP* –, competente sul versante delle indagini).

Il *Segundo Ciclo de Avaliação* (2005) si è incentrato sul rapporto tra PA e corruzione. Le raccomandazioni formulate dal GRECO hanno intercettato tematiche quali il conflitto d'interessi o la protezione dei testimoni coinvolti nei reati di corruzione e riciclaggio di denaro; dette raccomandazioni hanno trovato parziale riscontro nel Paese: si pensi, ad esempio, ad una intensificazione del ricorso, da parte della *Polícia Judiciária*, al *Grupo Permanente de Ligação* (organo costituito dai rappresentanti della polizia investigativa e dell'autorità tributaria); all'istituzione, nel 2006, di tre sezioni centrali competenti per i casi di corruzione e reati economici e fiscali; al rafforzamento degli strumenti di prevenzione del reato di riciclaggio di denaro; all'istituzione del *Conselho da Prevenção da Corrupção* (su cui v. *infra* nel testo).

Il *Terceiro Ciclo de Avaliação* (2010) si è focalizzato su temi quali la penalizzazione delle diverse forme di corruzione e la trasparenza in materia di finanziamento dei partiti politici. Per quanto concerne la penalizzazione delle condotte legate alla corruzione, il rapporto finale ha rilevato come, attraverso le modifiche al codice penale (su cui v. *infra* nel testo), l'ordinamento portoghese si sia allineato agli indirizzi contenuti nella *Criminal Law Convention on Corruption* (adottata dal Consiglio d'Europa il 27-1-1999 e in vigore dal 2002; il testo della *Convention* è disponibile al [link https://rm.coe.int/168007f3f5](https://rm.coe.int/168007f3f5)) specie sul versante dei reati di corruzione commessi da pubblici funzionari.

Infine, il quarto *report* GRECO (2015) si è soffermato sulla diffusione della corruzione in relazione a tre specifiche categorie: parlamentari, giudici e pubblici ministeri. Il GRECO *Evaluation Team* (GET) ha rilevato come – nonostante la presenza di un fitto quadro normativo e di ulteriori strumenti finalizzati alla prevenzione del fenomeno corruttivo – ancora insufficiente è l'attenzione verso le tematiche dell'integrità, della responsabilità e della trasparenza. Nel documento stilato si legge che, secondo l'opinione pubblica generale, il Parlamento «is a representation office of business interest», il giudiziario denota scarsa efficienza ed emergono numerose criticità in ordine all'indipendenza della magistratura (cfr. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900_0016806_c7c10).

Per un commento sulla più recente analisi fornita dal GRECO e, quindi, sulla situazione tuttora “globalmente insatisfatória” in merito alle misure anti-corruzione adottate in Portogallo, v. M. Lopes, *Portugal não compriu recomendações europeias anticorrupção*, in *Público*, 6-3-2018 (www.publico.pt/2018/03/06/politica/noticia/portugal-nao-cumpriu-recomendacoes-europeias-anticorrupcao-1805519). Compagno nell'articolo, tra l'altro, alcune considerazioni svolte dal Presidente dell'Associazione civica *Transparência e Integridade* (TIAC), il quale si appunta sulla mancanza di linee strategiche di contrasto alla corruzione; l'istituzione stessa della Commissione parlamentare temporanea *para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas* (su cui v. *infra* par. 4. c) sconsiglierebbe numerosi elementi di criticità: oltre ad essere sorta «de forma inquinada» – sottolinea il Presidente della TIAC – avrebbe agito in modo discutibile, cercando di prospettare soluzioni sul piano normativo senza interrogarsi sulle cause “a monte” ovvero trascurando i rilievi e le osservazioni del GRECO.

Negli ultimi anni, il combinarsi di elementi quali le molteplici sollecitazioni provenienti dalla comunità internazionale⁶ e la diffusione di una maggiore sensibilità e di un *sentire* condiviso verso i temi del contrasto alla corruzione stimolati dagli effetti della crisi economico-finanziaria⁷ hanno innescato – in capo alle istituzioni lusitane – un processo di sviluppo di misure e strumenti con l’obiettivo di prevenire e arginare il fenomeno corruttivo: in questo senso muovono, ad esempio, la riforma del codice penale, la creazione di organi indipendenti per la prevenzione e lotta alla corruzione, l’istituzione di gruppi di lavoro e commissioni *ad hoc*. Elementi – quelli appena menzionati – che, pur denotando l’impegno delle istituzioni portoghesi verso l’individuazione di mezzi di lotta alla corruzione, non sembrano aver ancora determinato uno scatto culturale generalizzato ovvero promosso *best practices* tali da generare un’inversione di tendenza quanto alla diffusione del fenomeno corruttivo, specie nel settore della Pubblica amministrazione⁸.

Come può desumersi dal titolo del contributo, *focus* privilegiato dell’indagine è proprio il tema del rapporto tra misure anti-corruzione e PA, restano dunque sullo sfondo ovvero risultano solo marginalmente richiamate normativa e vicende riguardanti la connessione tra corruzione e ambito politico-partitico, corruzione e fenomeno sportivo, corruzione e soggetti privati, corruzione e commercio internazionale.

2. Le norme anti-corruzione in prospettiva diacronica

Già nelle ordinanze filippine del 1602 – ossia il *corpus* di norme voluto da Re Filippo II durante la dominazione spagnola del Portogallo – era prevista una regolamentazione *ante-litteram* in materia di anti-corruzione. Risultavano sanzionati, in particolare, i pubblici funzionari nel caso in cui, attraverso doni ed offerte che fossero ingiustificati (poiché non fondati su alcun *despacho*, vale a dire un ordine del giudice), potessero cagionare un danno alla persona del re e ledere in qualche modo l’autorità regia⁹.

⁶ Basti pensare a documenti quali: la Convenzione ONU contro la corruzione – Convenzione di Merida – del 2003, approvata con *Resolução* dell’*Assembleia da República* (AR) n. 47/2007 e ratificata dal Presidente della Repubblica con *Decreto* n. 97/2007 (in argomento v. S. Euclides Dâmaso, *Importância e prioridade da prevenção no combate à corrupção: o sistema português ante a convenção de Mérida*, in *Revista do Ministério Público*, 117/2009, 27 ss.); la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea, del 1997, approvata con *Resolução* AR n. 72/2001 e ratificata con *Decreto* presidenziale n. 58/2001; la Convenzione OCSE contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, del 1997, approvata con *Resolução* AR n. 32/2000, ratificata con *Decreto* presidenziale n. 19/2000 e trasposta nell’ordinamento interno con *Lei* n. 13/2001; la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa, del 1999, approvata con *Resolução* AR n. 68/2001 e ratificata con *Decreto* del Presidente della Repubblica n. 56/2001.

⁷ C. Cruz Santos, *A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*, Coimbra, 2018, 69, sottolinea, in proposito, che «em tempos que têm sido de crises (também económico-financeiras), os cidadãos tornam-se sensíveis ao argumento de que a corrupção é a catástrofe social responsável pelas maiores dificuldades do seu dia-a-dia».

⁸ Sul punto, si vedano i già citati rilievi del GRECO, in particolar modo il quarto *Evaluation Round* e il relativo *Compliance Report*, del 6-3-2018.

⁹ *Ordenações Filipinas*, Libro V, Tit. VXXI; testo disponibile sul sito dell’Università di Coimbra, al seguente link: www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm.

È con il primo codice penale – risalente al 1852 – che viene definito in modo più circostanziato il novero di illeciti commessi «*dos empregados publicos no exercicio de suas funcções*»: unitamente a reati quali l'abuso di potere, l'interruzione di pubblico servizio o la violazione del segreto d'ufficio, compaiono nel testo il peculato e la concussione¹⁰ nonché la corruzione¹¹; reato, quest'ultimo, che si declina in vario modo tra cui la tangente, la corruzione passiva e attiva, la corruzione per atto illecito e lecito¹². È interessante notare come il legislatore dell'epoca abbia opportunamente voluto chiarire quali fossero le categorie da ricondurre nell'alveo dei pubblici funzionari: in questo senso, sono annoverati giudici, arbitri, tecnici e qualunque altra figura chiamata a svolgere un servizio pubblico. Il codice penale in discorso è segnato da vita breve e tormentata: oggetto di molteplici riforme – tra cui spicca quella che decreta l'abolizione della pena capitale¹³ – è sostituito dal codice del 1886, testo in cui la disciplina sugli illeciti commessi nell'esercizio delle pubbliche funzioni conosce un *draft* ancor più articolato. Sotto la rubrica «*Dos crimes dos empregados públicos no exercicio de suas funções*»¹⁴ compaiono l'*Abuso de autoridade*¹⁵, l'*Excesso de poder e desobediência*¹⁶, *Peculato e concussão*¹⁷, *Peita, suborno e corrupção*¹⁸. Le modalità attraverso cui si esplica ed è punita la corruzione ricalcano i contenuti del precedente codice; del pari, le sanzioni si estendono alle medesime *species* di pubblici funzionari¹⁹. Rispetto alla precedente disciplina penalistica (il codice del 1852) conosce, però, un'esistenza temporalmente più estesa, restando in vigore dal 1886 al 1982, anno di approvazione di un nuovo codice penale, in cui viene complessivamente riprodotta la sistematica del testo precedente; sono così sanzionati: la corruzione passiva per atto illecito (o corruzione propria); la corruzione passiva in causa penale; la corruzione passiva per atto lecito (o corruzione impropria); la corruzione attiva²⁰; il reato di peculato²¹; l'abuso d'ufficio²²; la violazione del segreto d'ufficio²³; l'abbandono delle funzioni²⁴. Il codice in questione si colloca nel clima di profondo rinnovamento istituzionale del periodo: nel Paese è stato da poco decretato il rovesciamento del regime autoritario salazarista (in seguito alla rivoluzione del 25-4-1974) ed è stato approvato un nuovo

¹⁰ Sez. VI, artt. 313-317.

¹¹ Sez. VII, artt. 318-323.

¹² La disposizione – disponibile all'indirizzo www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1267.pdf – reca la formula «*Peita, suborno e corrupção*».

¹³ Approvata a larga maggioranza dalla *Câmara dos Deputados* (90 voti favorevoli contro 2) e per consenso dalla *Câmara dos Pares*.

¹⁴ Libro II, Sez. II, Cap. XIII.

¹⁵ Sez. II.

¹⁶ Sez. III.

¹⁷ Sez. VI.

¹⁸ Sez. VII.

¹⁹ Cfr. A. Ferreira de Oliveira, *Da Corrupção: Recebimento e Oferta Indevidos de Vantagem*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 2, 2014, 487-512, spec. 488-490, e A.M. Almeida Costa, *Sobre o crime de corrupção: breve retrospectiva histórica. Corrupção e concussão. Autonomia "típica" das corrupções "activa" e "passiva". Análise dogmática destes dois delitos*, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra* – n. speciale, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia*, Coimbra, 1987, 55 ss.

²⁰ Artt. 420-423.

²¹ Artt. 424-427.

²² Artt. 428-432.

²³ Artt. 433-435.

²⁴ Art. 436.

testo costituzionale (2-4-1976), che consente all'ordinamento – specie in seguito alle revisioni costituzionali del 1982 e del 1989 – di aderire agli stilemi delle liberal-democrazie.

La normativa in materia di illeciti commessi nel pubblico impiego, seppur con qualche *restyling*, rimane pressoché la medesima anche dopo l'adozione del *Decreto-lei* n. 48 del 1995, con cui viene approvato il codice penale vigente²⁵.

3. Le fattispecie penali alla luce delle recenti riforme del codice penale

Benché – come si cercherà meglio di far emergere nelle pagine successive – la corruzione possa palesarsi in vario modo e, del pari, carattere eterogeneo e trasversale debbano avere le misure di prevenzione e lotta al fenomeno corruttivo, punto di osservazione obbligato (o, forse, quello più immediato) circa l'individuazione degli strumenti di contrasto alla corruzione è costituito dall'analisi della disciplina penalistica, e, dunque, dalle fattispecie di illeciti individuate dal legislatore, con particolare riferimento ai *crimes cometidos no exercício de funções públicas*. Preliminare a tale tipo di indagine è, tuttavia, l'indicazione delle *species* da ricondurre alla categoria di coloro che esercitano pubbliche funzioni. In proposito, l'art. 386 c.p. reca un elenco di figure da considerare – sulla base dell'orientamento giurisprudenziale – aperto e non tassativo²⁶: nell'alveo del «*Conceito de funcionário*» sono inclusi, tra l'altro, dipendenti pubblici, arbitri, giurati ed esperti, dirigenti, dipendenti e ulteriori categorie annoverate negli organi di controllo delle società pubbliche, nazionalizzate, a capitale pubblico o con quota maggioritaria di capitale pubblico, o, anche, riconducibili ad enti concessionari di servizi pubblici; sono altresì da parificare ai pubblici funzionari – ai sensi degli artt. 335 e 372-374, c.p. – i giudici dei tribunali internazionali cui il Portogallo ha aderito, giudici, agenti ed altri dipendenti che prestano servizio, indipendentemente dalla nazionalità o residenza, presso organizzazioni di diritto internazionale pubblico (se l'illecito è stato commesso, in tutto o in parte, sul territorio portoghese).

²⁵ Come si legge nella relazione di accompagnamento al testo «O Código Penal de 1982 permanece válido na sua essência», trattandosi del resto di un codice «inserido nos parâmetros de um Estado de direito». Alla base della revisione figura, in particolare, «a necessidade de corrigir o desequilíbrio entre as penas previstas para os crimes contra as pessoas e os crimes contra o património, propondo-se uma substancial agravação para os primeiros». Inoltre, le sollecitazioni provenienti dalla comunità internazionale – in particolare dal Consiglio d'Europa – hanno orientato la scelta di individuare pene alternative, rispetto alla reclusione, per gli illeciti meno gravi («A pena de prisão – reacção criminal por excelência – apenas deve lograr aplicação quando todas as restantes medidas se revelem inadequadas, face às necessidades de reprovção e prevenção»). Non mancano, infine, misure in tema di sicurezza o, anche, la previsione di nuovi illeciti (relativamente ai reati informatici e alle intercettazioni telefoniche).

²⁶ V., ad esempio, l'*Acórdão* del *Tribunal da Relação de Coimbra* del 20-6-2012, secondo cui «O conceito de funcionário, definido pelo art. 386 do CP, é um conceito amplo, diferente do conceito de funcionário para efeitos administrativos e, cada vez mais amplo como resulta das sucessivas alterações legislativas. O conceito, para o direito penal, consagra qualquer atividade realizada com fins próprios do Estado e, a atividade relacionada com a liquidação de patrimónios em processo de falência ou a venda em ação executiva é fim próprio do Estado levada a efeitos através do órgão de soberania Tribunaís. O arguido desempenhava funções ou atribuições de interesse público, recebendo e executando ordens emanadas de uma autoridade, pelo que e para efeitos penais deve ser considerado funcionário, como previsto no art. 386 do CP».

Il libro II (p.te speciale), tit. V, cap. IV, c.p. reca, dunque, la disciplina in materia di reati compiuti «*no exercício de funções públicas*». Articolato in sei sezioni, il capitolo si apre con il riferimento alla corruzione, declinata come *Recebimento indevido de vantagem*²⁷, corruzione passiva²⁸ e corruzione attiva²⁹; seguono, quindi, i reati di peculato³⁰, l'abuso di potere³¹ – ivi inclusa la concussione – la violazione del segreto d'ufficio³² e l'abbandono delle funzioni³³. Accanto alle due dimensioni della corruzione – passiva e attiva³⁴, a loro volta distinguibili in corruzione propria e impropria (ossia per atto illecito e lecito)³⁵ – è opportuno incentrare l'attenzione sull'illecito di *Recebimento Indevido de Vantagem*, reato introdotto nel codice penale – quale fattispecie autonoma – attraverso la *Lei* n. 108/2001³⁶. La *ratio* alla base della previsione della novella risponde essenzialmente alla necessità di favorire le condizioni per portare ad emersione i casi di pubblica corruzione, superando, quindi, le numerose difficoltà probatorie che fino ad allora costituivano la causa dell'impraticabilità di addivenire a decisioni di condanna³⁷. In quest'ottica, risulta

²⁷ Art. 372.

²⁸ Art. 373.

²⁹ Art. 374. Nella sezione in discorso sono altresì annoverati gli artt. 374-A e 374-B, relativi, rispettivamente, al regime delle aggravanti e delle attenuanti.

³⁰ Sez. II, artt. 375-376; L'art. 377 disciplina la partecipazione illecita negli affari economici.

³¹ Sez. III, artt. 378-382A.

³² Sez. IV, artt. 383-384.

³³ Sez. V, art. 386. L'ultima partizione del capitolo (sez. VI) è invece dedicata alle disposizioni generali (art. 386).

³⁴ Com'è noto, la corruzione passiva viene considerata una forma di reato più grave rispetto a quella attiva; nelle parole di C. Cruz Santos, *A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*, cit., 38: «[o]s crimes de corrupção activa têm molduras penais inferiores às da corrupção passiva precisamente na medida em que se entende que o comportamento do particular que suborna (ou procura subornar) um agente público é menos desvalioso e menos censurável do que a conduta do próprio agente público que, vinculado por deveres especiais, se dispôs a mercadejar com as funções que exerce.»

³⁵ Copiosa è la produzione dottrinale sull'argomento. Si vedano, *ex multis*: oltre alla già citata monografia di C. Cruz Santos (*A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*); Id., *O crime de colarinho branco: da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na administração da justiça penal*, Coimbra, 2001, pp. 330; C. Cruz Santos, C. Bidino, D.T. Melo, *A corrupção: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra, 2009, pp. 262; A.M. Almeida Costa, *Sobre o crime de corrupção: breve retrospectiva histórica. Corrupção e concussão. Autonomia "típica" das corrupções "activa" e "passiva". Análise dogmática destes dois delitos*, cit., *passim*; P. Pinto de Albuquerque, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa, 2015, 1178 ss.; E. Ferreira, M. Batista, *Práticas de Corrupção na Sociedade Portuguesa Contemporânea*, in *Polícia e Justiça*, 1992, 75 ss.; in lingua italiana E.M. Costa, *L'esperienza portoghese di lotta alla corruzione*, in *Questione giustiziana*, 1994, 633 ss.

³⁶ È il caso di precisare come la fattispecie in discorso non fosse comunque estranea alla tradizione giuridica penalistica del Portogallo. Basti pensare che già il c.p. del 1886 introduceva nel suo art. 322 il reato di «*Aceitação de oferecimento ou promessa*». Relativamente al nuovo art. 372, c.p., la dottrina si è appuntata, tra l'altro, sull'inesattezza con cui è rubricata la disposizione; P. Pinto de Albuquerque, *Comentário do Código Penal*, cit., 1180, sottolinea al riguardo che «[a] epígrafe do artigo é enganadora», poiché è chiaramente sanzionata, oltre alla dimensione passiva consistente nel ricevimento indebito di vantaggio per l'appunto, anche quella attiva, risultante dall'offerta o promessa indebita di vantaggio. In senso analogo, C. Cruz Santos, *A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*, cit., 45, la quale ritiene «insufficiente» la formula impiegata, la cui epigrafe avrebbe dovuto includere anche l'«*Oferta indevida de vantagem*».

³⁷ Si vedano, in tal senso, le considerazioni svolte nell'*Exposição de motivos* alla *Proposta de Lei* 91/VIII (dalla quale si è poi originata la *Lei* n. 108/2001). In altri termini, se normalmente per i

eliminato il rapporto di tipo sinallagmatico³⁸, per cui l'illecito in questione matura senza la necessità di mostrare di aver ricevuto o accettato una contropartita³⁹. Duplice è la dimensione del *Recebimento Indevido de Vantagem*⁴⁰: da un lato, l'illecito chiama in causa la figura del pubblico funzionario, anche al di là dello svolgimento di pubbliche funzioni (il fattore discriminante consiste nell'ottenere un vantaggio illecito per via della propria condizione professionale e indipendentemente da azioni – od omissioni – esercitate in veste di pubblico ufficiale⁴¹); dall'altro, il reato ricorre per mezzo dell'offerta o della promessa di indebito vantaggio (diretta o indiretta) rivolta al funzionario (o anche a una terza persona da questi indicata o a questi in qualche modo riconducibile)⁴². Che si configuri nell'uno o nell'altro modo, l'illecito in questione, oltre a ricondurre a sé le diverse ipotesi in cui possono manifestarsi i casi di «*corrupção sem demonstração de acto concreto pretendido*»⁴³, costituisce uno strumento mediante il quale il diritto processuale penale si proietta sul (e influenza il) diritto penale: con l'art. 372 c.p., il legislatore avrebbe cioè cercato di far fronte alle difficoltà di riuscire a cogliere gli atti del “*mercantejar*” con chi esercita pubbliche funzioni; difficoltà che giustificherebbero, peraltro, la specificazione contenuta nel comma 3 dell'art. 372 – novella introdotta con *Lei* n. 32/2010 – secondo cui non sono sanzionabili le condotte socialmente conformi agli usi e ai costumi, quali gli atti di mera cortesia. Ciò che il legislatore ha pertanto inteso tutelare attraverso la previsione dell'illecito di *Recebimento Indevido de Vantagem* è la garanzia dell'integrità della funzione pubblica, che consente di assicurare il buon andamento e l'imparzialità della p.a., preservando l'azione del funzionario pubblico da interessi personali e privati⁴⁴.

reati esiste una vittima che ha interesse a denunciarli, nel caso della corruzione è molto difficile riuscire a portarli ad emersione, per via dell'interesse condiviso tra corrotto e corruttore. In proposito, con riferimento all'esperienza italiana, cfr. R. Cantone, *Il contrasto alla corruzione. Il modello italiano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, 2, il quale ricorda come «[i]n Italia, malgrado la corruzione non sia affatto un fenomeno marginale, in media solo 1 processo ogni 200 fra quelli all'esame della Corte Suprema di Cassazione riguarda questi reati».

³⁸ Che – sebbene possa configurarsi come «*express[o]* ou *tácit[o]*» – ricorre, invece, nei casi di corruzione passiva (anche se non necessariamente deve esserci proporzionalità tra le prestazioni, ossia tra il valore della “tangente” e quello dell'azione o dell'omissione da parte del pubblico funzionario), presupponendo cioè «*a existência de uma prestação e de uma contraprestação. Mas não é necessariamente proporcional, na medida em que o valor da prestação do corruptor pode ser muito superior ao valor do ato ou omissão do funcionário*»: P. Pinto de Albuquerque, *Comentário do Código Penal*, cit., 1186 s.

³⁹ Cfr. *Acórdão del Tribunal da Relação de Lisboa*, del 15-11-11, in cui è specificato che mediante la modifica all'art. 372, c.p. introdotta dalla *Lei* n. 108/2001 «*foi eliminada a referência á “contrapartida” do acto em face da vantagem solicitada ou aceite pelo funcionário, com o que o legislador pretendeu afastar a indispensabilidade do sinalagma entre a conduta do funcionário e a do corruptor*».

⁴⁰ Commi 1 e 2, art. 372.

⁴¹ Per giunta, l'illecito si consuma anche solo col mero tentativo di produrre un indebito vantaggio.

⁴² Com'è stato opportunamente evidenziato, siamo dinanzi ad una «*incoerência óbvia*» tra i due commi dell'art. 372, poiché nel quadro della prima dimensione accennata non è sanzionata l'accettazione, da parte del funzionario, della promessa di indebito vantaggio; nella seconda risulta, invece, punita la promessa di indebito vantaggio fatta da qualsiasi persona nei confronti del pubblico funzionario. Cfr. P. Pinto de Albuquerque, *Comentário do Código Penal*, cit., 1181.

⁴³ C. Cruz Santos, *A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*, cit., 51.

⁴⁴ Cfr. in tal senso *Acórdão del Tribunal da Relação de Guimarães* del 5-3-2018, p.to IV.

Prassi e giurisprudenza hanno fatto leva su alcuni criteri al fine di individuare gli atti che integrerebbero il ricorrere di casi di “*Recebimento Indevido de Vantagem*”; rilevano, in particolare, il valore o la consistenza del vantaggio, le circostanze in cui esso è maturato, il fattore temporale (che, ove fosse troppo esteso tra il momento dell’“offerta” e quello in cui si ottiene il vantaggio, non darebbe luogo all’illecito)⁴⁵. Si tratta di criteri ovviamente suscettibili di essere modificati e/o integrati, purché consentano di comprovare il verificarsi di situazioni «de permeabilidade e de simpatia» nei confronti dell’amministrazione pubblica⁴⁶.

Unitamente all’ampia portata dell’intervento legislativo del 2001, sull’onda – come anticipato – di *input* esterni ovvero delle ripercussioni della crisi economica, il periodo più recente è stato interessato da ulteriori riforme, variamente orientate ad inasprire l’impianto punitivo per i reati di corruzione o, anche, ad agevolare l’individuazione di detti illeciti. Nel marzo 2011 sono entrate in vigore le leggi nn. 32/2010 e 41/2010 con cui, tra l’altro, il legislatore ha ampliato il termine di prescrizione del procedimento penale per tali reati⁴⁷, ha introdotto il regime di aggravanti⁴⁸ ed attenuanti⁴⁹, ha equiparato la disciplina relativa al rapporto tra anti-corruzione e amministrazione pubblica con quella inerente alla connessione tra anti-corruzione e titolari di cariche politiche⁵⁰.

Da ultimo, mediante *Lei* n. 30/2015, il legislatore portoghese ha reso più stringente il regime sanzionatorio⁵¹ e rivisto le misure premiali nei confronti di chi rende noto l’illecito o restituisce vantaggi non dovuti⁵²; coerentemente, l’*Assembleia*

⁴⁵ I criteri richiamati sono ovviamente flessibili e, dunque, suscettibili di essere integrati, a seconda delle circostanze. Al riguardo, cfr. A.M. Almeida Costa, *Comentário Conimbricense do Código Penal*, t. III, Coimbra, 2001, 121. In tal senso, v. anche *Acórdão del Tribunal da Relação de Guimarães* del 5-3-2018.

⁴⁶ La giurisprudenza ha impiegato il grimaldello del «mercadejar com o cargo»: *Supremo Tribunal de Justiça, Acórdão* 22-6-2005, proc. n. 3662/2004, 3^a *Secção*. Coerentemente, in dottrina, v. C. Cruz Santos, C. Bidino, D.T. Melo, *A corrupção: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*, cit., 132-133.

⁴⁷ Ai sensi dell’art. 118, n. 1, *al. a*), c.p.: «1 - O procedimento criminal extingue-se, por efeito de prescrição, logo que sobre a prática do crime tiverem decorrido os seguintes prazos: a) 15 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 10 anos ou dos crimes previstos nos artigos 335.º, 372.º, 373.º, 374.º, 374.º-A, 375.º, n.º 1, 377.º, n.º 1, 379.º, n.º 1, 382.º, 383.º e 384.º do Código Penal, 16.º, 17.º, 18.º e 19.º da *Lei* n.º 34/87, de 16 de julho, alterada pelas *Leis* n.os 108/2001, de 28 de novembro, 30/2008, de 10 de julho, 41/2010, de 3 de setembro, 4/2011, de 16 de fevereiro, e 4/2013, de 14 de janeiro, 7.º, 8.º e 9.º da *Lei* n.º 20/2008, de 21 de abril, e 8.º, 9.º, 10.º e 11.º da *Lei* n.º 50/2007, de 31 de agosto, e ainda do crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção».

⁴⁸ Su questo versante, in particolare, l’art. 374-A, mediante il rinvio all’art. 202 c.p., consente di differenziare valore elevato e valore considerevolmente elevato e, dunque, di distinguere i casi di corruzione di lieve, media e grave entità.

⁴⁹ Con la previsione di norme premiali *ex art.* 374-B c.p., specie nei casi di collaborazione, tra cui, ad esempio, la restituzione di beni ricevuti.

⁵⁰ V., in particolare, le novelle introdotte dalla *Lei* n. 41 del 2010 alla *Lei* n. 34 del 1987 («relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos»). Nel senso di un’armonizzazione tra la disciplina penalistica sui funzionari e quella relativa alle responsabilità dei titolari di cariche politiche v., anche, la già citata *Lei* n. 108/2001.

⁵¹ Nei casi di abuso di potere (art. 335 c.p.) e corruzione attiva per atto lecito (art. 374, n. 3, c.p.).

⁵² Sono altresì previsti ulteriori requisiti per dispensare dall’accusa colui che entro 30 giorni dal reato e prima dell’avvio del procedimento penale ammette il fatto e restituisce il vantaggio ottenuto ovvero, in caso di bene fungibile, il valore della cosa (art. 374-B, n. 1 c.p. e art. 19-A, l. 84/1987).

da *República Portuguesa* si è resa artefice dell'ampliamento del novero di figure riconducibili a quelle di funzionario, titolare di cariche politiche, funzionario straniero⁵³ e ha esteso anche a dipendenti pubblici e personale di imprese a partecipazione statale le garanzie di protezione previste per i testimoni⁵⁴.

In estrema sintesi, l'insieme delle misure rapidamente scorse mostra come il prevalente indirizzo del legislatore lusitano sia stato orientato – nel più recente periodo – verso un rafforzamento degli strumenti di repressione degli illeciti di corruzione compiuti nell'esercizio di pubbliche funzioni. La tendenza in questione stimola, al tempo stesso, alcune riflessioni circa i potenziali rischi di un simile approccio, atteso che gli strumenti repressivi si accompagnano ad un progressivo indebolimento delle garanzie proprie dello Stato di diritto: al riguardo, non a caso, più d'una perplessità suscita non tanto il prolungamento del termine di prescrizione del reato⁵⁵ quanto piuttosto la controversa questione del prolungamento a 18 mesi della durata massima delle indagini⁵⁶, cui – com'è noto – fa da contraltare la contestuale compressione di alcuni diritti fondamentali. L'arco di tempo in discorso è particolarmente esteso, sicché ogni ulteriore ipotesi di proroga, motivata dalle difficoltà di accertamento dell'illecito di corruzione e rimessa alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria è da ritenersi *inaceitável*, recando un *vulnus* a principi fondamentali quali l'effettività della tutela giurisdizionale e la presunzione di innocenza⁵⁷.

4. Gli altri strumenti di prevenzione. In particolare: a) il *Conselho de Prevenção da Corrupção*

278

Il tema della lotta alla corruzione non può essere efficacemente affrontato facendo leva soltanto sulla disciplina penalistica ma richiede l'impiego di ulteriori strumenti e strategie preventive con l'obiettivo di andare oltre i limiti dell'azione repressiva. In linea con questa impostazione, è stata istituita, mediante la già citata *Lei* n. 54 del 2008, un'apposita autorità – il *Conselho da Prevenção da Corrupção* (CPC) – operante presso il *Tribunal de Contas* avente il compito di esercitare una capillare attività di

⁵³ Cfr. *Lei* n. 20/2008 (rubricata «Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de Julho»), spec. art. 2.

⁵⁴ *Lei* n. 19/2008 (denominata «Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à *Lei* n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à *Lei* n.º 4/83, de 2 de Abril»), spec. art. 4. Per completezza di informazioni, occorre ricordare, infine, che con la *Lei* n. 8/2017 sono state introdotte modifiche alla disciplina sul peculato (artt. 375-377, c.p.) e al regime delle attenuanti (cfr. il già citato art. 372-B, c.p. Per un quadro esaustivo circa le versioni anteriori della disposizione in parola v. www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=109A0374B&nid=109&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo).

⁵⁵ *Ex art.* 118 c.p.

⁵⁶ Art. 276 c.p.p.

⁵⁷ Sull'argomento, v. D. Pastor, *Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del proceso penal*, in *Rev. Est. Just.*, 3004, 51 ss., C. Cruz Santos, *Os crimes de corrupção – notas críticas a partir de um regime jurídico-penal sempre em expansão*, in *Julgar*, 2016, 89 ss., Id., *A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*, cit., 109 ss.). In tema cfr., inoltre, l'*Acórdão* del *Tribunal da Relação de Lisboa*, del 9-7-2015 (decisione nella quale viene specificato come l'arco temporale di espletamento dell'inchiesta debba considerarsi perentorio e non meramente ordinatorio), successivamente rigettata dal *Supremo Tribunal de Justiça*, con sentenza del 24-9-2015.

sensibilizzazione, prevenzione, monitoraggio e contrasto alla corruzione e ai reati ad essa connessi⁵⁸. Molteplici sono, almeno sul piano formale, le funzioni attribuite al *Conselho* ed includono, tra le altre, la raccolta di informazioni finalizzate ad avere consapevolezza circa la diffusione del fenomeno corruttivo, della criminalità legata alla sfera economica e finanziaria, dell'appropriazione indebita di denaro pubblico, del peculato, dell'abuso di potere o dell'utilizzo illecito di informazioni privilegiate nell'esercizio delle funzioni della Pubblica Amministrazione o del settore pubblico dell'impresa, unitamente al monitoraggio dell'applicazione degli strumenti giuridici e dei mezzi amministrativi adottati dall'amministrazione per impedire il verificarsi di tali illeciti. È inoltre attribuito al *Conselho* il potere di sollecitare l'*Assembleia da República*, il Governo e gli organi di governo delle Regioni autonome, all'approvazione di strumenti normativi finalizzati a scoraggiare il diffondersi dei reati sopracitati⁵⁹. Coopera altresì con le autorità pubbliche affinché possano diffondersi strumenti di *soft law* (tra cui l'elaborazione di codici di condotta che facilitino la comunicazione tra i funzionari e le autorità competenti per la lotta alla corruzione) o attività di formazione dei funzionari per la prevenzione e il contrasto dei reati, nonché con gli organismi internazionali attivi nel medesimo settore⁶⁰.

Dal punto di vista operativo, ove il *Conselho da Prevenção da Corrupção* dovesse avere informazioni circa fatti suscettibili di costituire un reato o un illecito disciplinare, provvede a darne comunicazione all'autorità giudiziaria (*Ministério Público*) o all'autorità disciplinare competente, trasmettendo a quella tutta la documentazione utile di cui dispone⁶¹. Rispetto alle comunicazioni indirizzate all'autorità giudiziaria, numericamente inferiori sono le istanze del CPC⁶² che si traducono in rapporti di *audit*, ispezioni e decisioni disciplinari da parte dell'*Autoridade Tributária e Aduaneira*⁶³.

La legge istitutiva del *Conselho* fa sorgere, inoltre, in capo alle autorità pubbliche, ad enti, servizi e funzionari della PA (centrale e substatale) così come in capo agli enti operanti nell'ambito del settore pubblico dell'impresa, il dovere di collaborare con il CPC, prevedendo altresì effetti sanzionatori in caso di mancata ottemperanza a tale obbligo⁶⁴.

Entro il mese di marzo di ogni anno, il CPC presenta a Parlamento e Governo portoghesi una relazione concernente le attività svolte nel corso dell'anno precedente, con particolare enfasi posta sui reati di corruzione, in particolare

⁵⁸ Il CPC è presieduto dal Presidente del *Tribunal de Contas*, al quale spetta il *voto de qualidade*; tra i restanti sette componenti figurano: il Direttore Generale del *Tribunal de Contas*, l'*Inspector-geral de Finanças*, l'*Inspector-geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*, l'*Inspector-geral da Administração Local*, un magistrato del *Ministério Público*, designato dal *Conselho Superior do Ministério Público*, un avvocato designato dal Consiglio generale dell'Ordine degli Avvocati, e da una personalità di riconosciuta esperienza del settore, cooptata dagli altri membri.

⁵⁹ Art. 2.1, *Lei* n. 54/2008.

⁶⁰ Art. 2.2-3, *Lei* n. 54/2008.

⁶¹ Art. 8, *Lei* n. 54/2008.

⁶² Nel 2017, il 5,8 % delle *comunicações* totali.

⁶³ Organo del Ministero delle Finanze, competente per la gestione di imposte, dazi doganali e altre tasse, nonché per il controllo a fini fiscali ed economici delle frontiere esterne dell'UE e del territorio doganale nazionale.

⁶⁴ Art. 9, *Lei* n. 54/2008.

nell'ambito della PA e del settore dell'impresa pubblica⁶⁵. Le relazioni annuali, pubblicate dall'anno di entrata in funzione del CPC⁶⁶, delineano un costante incremento delle segnalazioni di sospetti casi di corruzione, in particolare a partire dal 2014. La maggior parte delle segnalazioni di presunti illeciti – circa l'80% del totale – riguarda l'amministrazione centrale (diretta e indiretta) e locale, mentre molto più basso è il numero di presunti reati attribuiti ad altri organi *sob tutela publica*⁶⁷; osservando poi il fenomeno sotto il profilo della distribuzione geografica, emerge che la maggior parte delle segnalazioni riguarda i territori settentrionale e centrale del Paese (il che, tuttavia, non equivale necessariamente a ritenere che Sud e isole di Azzorre e Madera non siano interessate dalla diffusione del fenomeno corruttivo)⁶⁸. I risultati raccolti dal *Conselho* permettono inoltre di individuare i settori maggiormente esposti al pericolo di corruzione e dei reati ad essa connessi, ossia la sfera dei contratti pubblici, delle concessioni, della pianificazione del territorio, urbana e ambientale. Ma il dato, forse, più interessante che emerge dai *Relatórios de atividades* consiste nel forte divario tra il numero di segnalazioni di presunti illeciti che coinvolgono pubblici funzionari⁶⁹ e il numero effettivo di condanne: la maggioranza delle comunicazioni effettuate dal CPC al *Ministerio Público* o alle autorità competenti si traduce in richieste di archiviazione o in comunicazioni di avvio di indagini, mentre ridotto è il numero di rinvii a giudizio e di sentenze di condanna, circostanze, queste, che denotano le difficoltà di raccolta delle prove, in larga parte dovuta alla natura *oculta* degli atti legati alla corruzione⁷⁰.

Le attività svolte dal *Conselho* nella lotta alla corruzione sono completate da una capillare opera di controllo e sensibilizzazione al problema del fenomeno corruttivo e dei reati ad esso connessi attraverso la promozione di progetti educativi, l'organizzazione di seminari e conferenze o corsi di formazione per i funzionari di enti pubblici; interessante appare anche l'attività di audizione, a cadenza annuale, di specialisti nei vari settori, i quali sono chiamati a fornire relazioni dettagliate in tema di corruzione, al fine di elaborare raccomandazioni o mezzi di prevenzione sempre più efficaci. In proposito, particolarmente importante è stata l'adozione della *Recomendação* n. 1/2009 – *Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas*, adottata nel luglio del 2009 e originatasi dalla necessità di assicurare un maggiore controllo nel campo della gestione di *dinheiros, valores o patrimonio públicos*. Dopo aver raccolto – attraverso la somministrazione di questionari a 700 enti pubblici – un'anagrafe dei rischi presenti nella sfera dei contratti pubblici e della concessione di

⁶⁵ Art. 7, *Lei* n. 54/2008.

⁶⁶ Sono consultabili al seguente indirizzo www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html.

⁶⁷ Si intendono per tali gli enti con poteri o funzioni pubblici delegati, il corpo dei Vigili del Fuoco, le Istituzioni pubbliche di solidarietà sociale, associazioni culturali, sportive, ricreative, o di pubblica utilità, e simili. Cfr., ad esempio, il *Relatório de Atividades* relativo al 2016, all'indirizzo www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2016.pdf.

⁶⁸ Il rapporto del CPC più recente (2017), annovera i seguenti dati: il 35,5% delle comunicazioni giudiziarie proviene dalla regione settentrionale, il 57,4% da quella centrale e solo il 7,1% dalla regione meridionale. Cfr. www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2017.pdf. In un'ottica generale, le fattispecie maggiormente ricorrenti di illeciti sono quelle di corruzione (attiva e passiva) e di peculato.

⁶⁹ Ai sensi del già citato art. 386, c.p.

⁷⁰ Nel rapporto 2017, i casi archiviati rappresentano i due terzi del totale (244 su 408), mentre un quinto di essi si è tradotto in comunicazioni di avvio di indagini: www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2017.pdf.

benefici pubblici, il CPC ha adottato la sopraccitata Raccomandazione, con cui si esortano gli organi direttivi degli enti preposti alla gestione di denaro e patrimonio pubblici ad adottare i piani di gestione del rischio di corruzione e di reati connessi, seguendo le linee-guida riportate nella Raccomandazione medesima. I *Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas* – da rendere pubblici e trasmettere al CPC e agli organismi di controllo – risultano essere strumenti fondamentali per la valutazione del rischio di corruzione e, quindi, per individuare preventivamente strumenti di contrasto⁷¹: un elemento, questo, che occorre valorizzare, nella misura in cui il contrasto alla corruzione non può by-passare la diffusione di una cultura della prevenzione avvelandosi soltanto degli strumenti di repressione. Alla *Recomendação* n. 1/2009 hanno fatto seguito altre due raccomandazioni relative anch'esse ai piani di gestione del rischio di corruzione, ossia la *Recomendação* CPC rubricata *Publicidade dos Planos de Prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas* (7-4-2010) e la *Recomendação* CPC sui *Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas* (1-7-2015)⁷².

4.1. (segue). b) la *Comissão Eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção*

Come accennato, è soprattutto durante gli anni della crisi economica che è cresciuto nell'opinione pubblica e sul piano istituzionale l'interesse verso le tematiche della lotta alla corruzione, specie nel settore della PA⁷³. L'analisi di dati e statistiche consente di desumere come l'inizio e l'espansione della crisi economico-finanziaria procedano di pari passo con l'incremento delle segnalazioni di sospetti casi di corruzione: in relazione al numero di processi avviati per reati di corruzione attiva e passiva non a caso si raggiunge il livello più elevato nel 2010⁷⁴. Nel medesimo anno, attraverso la *Resolução* parlamentare n. 1/2010, l'*Assembleia da República* istituisce la *Comissão Eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate*⁷⁵, articolazione interna del Parlamento, creata per un periodo limitato⁷⁶ con l'obiettivo di raccogliere informazioni e passare al vaglio tutte le misure destinate a prevenire e contrastare la

⁷¹ L'effettiva e corretta adozione di detti piani è sottoposta al controllo degli organismi preposti alle attività di ispezione, sorveglianza e *auditing* nonché grava su tutti gli enti pubblici l'onere di elaborare relazioni annuali che diano conto dello stato di attuazione del piano.

⁷² I testi delle Raccomandazioni citate sono consultabili ai seguenti indirizzi: www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20090701.pdf, www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_001_2010.pdf, www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150701_2.pdf.

⁷³ Al riguardo, possono trarsi utili spunti in S. Euclide Dâmaso, *Contra a Corrupção – As leis de 2010, As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra, 2011, 46 s.

⁷⁴ Sul punto, un'interessante fonte di documentazione è costituita dal *Boletim Estatístico Temático, Estatísticas sobre corrupção (2007-2016)*, disponibile al link: [www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/estatisticas-sobre2257/downloadFile/file/Boletim tematico Corrupcao 20171205.pdf?nocache=1541804851.46](http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/estatisticas-sobre2257/downloadFile/file/Boletim%20tematico%20Corrupcao%2020171205.pdf?nocache=1541804851.46).

⁷⁵ Composta da 23 deputati in rappresentanza dei diversi gruppi parlamentari e presieduta dal socialista J. Vera Jardim.

⁷⁶ Nel regolamento viene specificato che il periodo di funzionamento della Commissione si estende per 180 giorni.

corruzione⁷⁷. Molteplici sono stati i progetti di legge sottoposti all'esame della Commissione e aventi principalmente ad oggetto le proposte di modifica di articoli del codice penale, l'introduzione del nuovo reato di *crime urbanístico*, la previsione di strumenti normativi capaci di assicurare la trasparenza e il controllo pubblico su stipendi e beni di funzionari politici e alti funzionari pubblici, le iniziative di riforma della normativa vigente in materia di protezione dei testimoni. Come può desumersi dalla copiosa relazione finale stilata⁷⁸, la Commissione – coadiuvata anche dal gruppo di lavoro denominato *Análise e Reflexão do Processo Legislativo*⁷⁹ – ha analizzato tutti i progetti di legge in materia *de qua*, esprimendo il relativo parere arricchito dall'esito di audizioni con esperti e figure a vario titolo coinvolte⁸⁰. Ciò che emerge dai rilievi espressi dalla Commissione è, in particolare, l'opportunità di attuare una strategia nazionale basata non solo sulla formale previsione di strumenti e misure legislative o amministrative di lotta alla corruzione ma anche sulla formazione di risorse umane impiegate a tale scopo⁸¹; elementi, questi, che confermano come il contrasto al fenomeno corruttivo debba necessariamente essere multidimensionale e non limitarsi alla sola prospettiva repressiva nonché fondarsi sulla diffusione di una cultura alla prevenzione e di un'educazione alla legalità. Coerenti con le considerazioni appena svolte appaiono le raccomandazioni della Commissione riguardanti, tra l'altro, l'istituzione di *Departamentos de Investigação e Acção Penal Distritais*, a partire dalle principali città del Paese (Lisbona e Porto) e aventi il compito di cooperare con Università e altre istituzioni pubbliche nella direzione di favorire scelte che assicurino la specializzazione dei magistrati del *Ministério Público* nella lotta alla criminalità in campo economico (corruzione e riciclaggio di denaro *in primis*) e l'implementazione dell'uso di strumenti informatici a sostegno delle indagini. Non meno importanti sono i suggerimenti della Commissione orientati a promuovere una sensibilizzazione dell'opinione pubblica attraverso programmi di formazione che permettano ai cittadini di prendere coscienza del fenomeno e degli strumenti di cooperazione con la giustizia⁸².

⁷⁷ Più in dettaglio, la Commissione può sollecitare la partecipazione ai lavori di membri del governo, di istituzioni pubbliche o private, siano esse nazionali o internazionali, così come procedere alla raccolta di materiale utile per lo svolgimento dei compiti attribuitigli dalla legge. Può inoltre procedere alle audizioni di esperti nonché richiedere pareri ad organi quali il CPC, il *Conselho Superior de Magistratura*, il *Conselho Superior do Ministério Público*, l'*Ordem dos Advogados*, l'*Associação Nacional dos Municípios Portugueses*.

⁷⁸ Approvata all'unanimità e pubblicata nel luglio 2010.

⁷⁹ Istituito nel maggio del 2010 con il compito di rafforzare il dibattito sulle iniziative legislative proposte nell'ambito della prevenzione e della lotta al fenomeno della corruzione.

⁸⁰ Nella relazione si tiene conto non soltanto del quadro normativo e della dottrina interni, ma figurano anche utili spunti comparatistici, con particolare attenzione all'esperienza dei Paesi UE (in special modo alla Spagna) e alle regole di derivazione internazionale. Per approfondimenti, si rinvia al [link www.parlamento.pt/sites/COM/XILeg/CEAPFCAISVC/paginas/relatoriosactividade.aspx](http://www.parlamento.pt/sites/COM/XILeg/CEAPFCAISVC/paginas/relatoriosactividade.aspx).

⁸¹ In particolare, la Commissione raccomanda il rafforzamento della *Unidade de Perícia Financeira e Contabilística da Polícia Judiciária*, del *Núcleo de Assessoria Técnica* (NAT), dell'*Inspecção Geral da Administração Local* (IGAL) e dell'*Inspecção-Geral de Finanças*.

⁸² Per ulteriori informazioni, cfr. *Relatório della Comissão Eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate*, in special modo il *Projecto de Resolução*, rubricato *Recomanda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, 206-209.

4.2. (segue): c) cenni sui rimedi ulteriori (la *Comissão eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas* e il *Provedor de Justiça*)

Sul modello della *Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com vista ao seu Combate*, mediante il *Projeto de Resolução* n. 215/XIII del 2016 è stata promossa l'istituzione di una *Comissão eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas*⁸³, al fine di migliorare la qualità della democrazia attraverso il consolidamento di strumenti che conferiscono maggiore trasparenza e controllo nei confronti di chi ricopre ruoli di responsabilità pubblica⁸⁴. Tra gli obiettivi della Commissione figurano, tra l'altro, quello di implementare la legislazione in materia di prevenzione e lotta alla corruzione nella Pubblica amministrazione, coerentemente con i rilievi e le raccomandazioni del GRECO. È interessante notare come l'avvio dei lavori della *Comissão eventual* sia stato pressoché contestuale all'adozione, da parte del Governo guidato dal Primo Ministro A. Costa, di un *Código de Conduta do Governo*, documento recante principi e doveri cui deve ispirarsi l'azione pubblica, con particolare attenzione alle garanzie di indipendenza, trasparenza e imparzialità. Il documento in questione risponde altresì all'esigenza di accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, fissando apposite linee-guida da destinare ai membri dell'Esecutivo e agli alti funzionari della PA⁸⁵.

Non si deve dimenticare, infine, che a tutela degli interessi legittimi dei cittadini e a garanzia di giustizia e legalità nello svolgimento delle pubbliche funzioni è posto il *Provedor de Justiça*, disciplinato dall'art. 23 della Costituzione portoghese e dalla *Lei* n. 9 del 1991. Su denuncia o istanza del singolo, il *Provedor de Justiça* – ossia l'*ombudsman* del Portogallo – può intervenire al fine di segnalare irregolarità e raccomandare opportuni interventi per migliorare le *performance* delle attività variamente svolte in ambito pubblico. Alla luce di quanto indicato nella già citata Raccomandazione del CPC n. 1/2009, il *Provedor* ha elaborato – nel quadro delle attività dei servizi di supporto al *Provedor* – un piano che identifica i rischi legati alla corruzione e ai reati ad essa connessi.

5. Conclusioni

L'insieme delle misure sopra descritte consente di addivenire ad alcune considerazioni conclusive. Anzitutto, la propensione – se non addirittura la frenesia – mostrata dal legislatore lusitano nell'adottare strumenti volti a prevenire e reprimere la corruzione sembra configurarsi tuttora quale portato di sollecitazioni esterne e di

⁸³ La pertinente documentazione è disponibile all'indirizzo www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=40170.

⁸⁴ Le proposte – di iniziativa del Partito Socialista – riguardano modifiche al *Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Políticos*, allo *Estatuto dos Deputados*, alla *Lei de Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos*, alla *Lei Geral Tributária*, al *Regime Geral das Infrações Tributárias*, e al *Código do IRS*. Si tratta, in altri termini, di proposte di riforma tutt'altro che puntuali ma che mirano a rivedere in modo sistematico e strutturale l'intero impianto normativo riconducibile al ruolo e alle funzioni esercitate dai titolari di cariche politiche. Proprio in ragione dell'ambizioso obiettivo alla base delle proposte richiamate, sarebbe forse opportuno un coinvolgimento, il più ampio possibile, dei diversi attori politici e degli organi tecnici (tra i quali, ad esempio, il CPC).

⁸⁵ Il testo del *Código* è disponibile all'indirizzo dre.pt/application/file/a/75381061.

congiunture particolari (prima fra tutti la crisi economico-finanziaria che ha colpito duramente la già debole economia del Paese) piuttosto che esito di un processo maturo, capace di assicurare quello scatto generalizzato verso la diffusione di una cultura della legalità⁸⁶. Per questa ragione, probabilmente, gli interventi adottati in Portogallo negli anni più recenti hanno sovente assunto carattere transitorio (si pensi all'istituzione di Commissioni parlamentari temporanee) piuttosto che configurarsi alla stregua di riforme strutturali ed organiche.

L'indice di percezione della corruzione elaborato da *Transparency International* e, soprattutto, i rilievi del GRECO costituiscono un segnale dell'incisività ancora relativa degli strumenti impiegati. Un approccio quanto più possibile trasversale, capace di coordinare misure repressive e strumenti di prevenzione sarebbe probabilmente una efficace ricetta verso il progressivo sradicamento del fenomeno corruttivo nell'esercizio delle pubbliche funzioni. In questo senso, due sembrerebbero i fattori sui quali fare leva: da un lato, una più circostanziata definizione delle fattispecie da ricondurre al *Recebimento Indevido de Vantagem*, con cui il legislatore ha cercato di superare gli ostacoli probatori all'individuazione di episodi di corruzione⁸⁷; dall'altro, un potenziamento delle funzioni del *Conselho da Prevenção da Corrupção*, organo, quest'ultimo, che dovrebbe assumere un ruolo centrale sia sul versante della definizione di *best practices* (da estendere ai vari organi dell'amministrazione) sia in relazione al contributo fattivo quanto alla definizione stessa delle riforme da intraprendere.

⁸⁶ Cfr. in proposito, con riferimento all'esperienza dell'ANAC, R. Cantone, *Il contrasto alla corruzione. Il modello italiano*, cit., spec. 10.

⁸⁷ Sebbene non manchino elementi di criticità, come ben rilevato dalla dottrina (specie in relazione alle fasi dell'inchiesta e, soprattutto, alla dilatazione dei tempi delle indagini, con conseguente compressione dei diritti fondamentali): cfr. ancora C. Cruz Santos, *A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*, cit., spec. 109 ss.