



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 5 febbraio 2014
(OR. en)**

**6113/14
ADD 9**

**JAI 61
GENVAL 6**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 febbraio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 38 final Annex 9
Oggetto:	ALLEGATO sulla SPAGNA Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 9.

All.: COM(2014) 38 final Annex 9



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 9

ALLEGATO

sulla SPAGNA

della

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

SPAGNA

1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. I casi di corruzione più eclatanti oggetto di indagine negli ultimi anni hanno accresciuto la consapevolezza dei possibili rischi di corruzione e hanno indotto le autorità pubbliche a concentrarsi maggiormente sull'esigenza di rafforzare le politiche anticorruzione e di integrità. Il governo ha riconosciuto la necessità di affrontare in via prioritaria il problema della corruzione, parallelamente ad altre misure volte al rilancio dell'economia. Inoltre, le politiche anticorruzione e di integrità hanno assunto una posizione centrale nel dibattito politico. Nel febbraio 2013, il parlamento ha adottato una risoluzione su un'ampia serie di misure anticorruzione¹. In questo contesto, è in corso di attuazione un ambizioso programma di riforma legislativa che riguarda molteplici aspetti, fra cui il finanziamento dei partiti politici, elementi del diritto penale, la responsabilità dei funzionari di alto livello e l'efficacia dei procedimenti giuridici². Inoltre, nel settembre 2013 il governo ha approvato un pacchetto di misure per il "rilancio della democrazia", che comprende provvedimenti volti a migliorare la vigilanza sul finanziamento dei partiti attraverso il rafforzamento di controlli interni ed esterni (compresi i poteri della Corte dei conti), norme chiare sugli obblighi derivanti dall'esercizio della funzione pubblica e sulle corrispondenti sanzioni per le violazioni individuate, una proposta di riforma del diritto penale e delle disposizioni sui procedimenti penali, incluso il regime sanzionatorio applicabile ai reati di corruzione³.

I primi passi verso l'attuazione di tale pacchetto sono stati compiuti grazie all'adozione da parte del governo, nel dicembre 2013, di due progetti di legge relativi al controllo sul finanziamento dei partiti e alla responsabilità dei funzionari di alto livello, nonché di una relazione sui programmi di modifica del diritto penale e del codice di procedura penale intesi a rafforzare la lotta contro la corruzione. Sono in corso anche iniziative di ammodernamento della pubblica amministrazione, tra cui un progetto di legge sulla riforma dell'amministrazione locale volto a rafforzare il controllo e il coordinamento tra le amministrazioni nazionali, regionali e locali⁴. Pur essendo troppo presto per una valutazione, tali iniziative rappresentano un passo nella giusta direzione. Per essere pienamente efficaci, dovranno essere integrate da un approccio coerente basato sui rischi che vada oltre le misure puramente legislative e consenta di affrontare la corruzione in modo globale.

Quadro giuridico. In seguito a un riesame condotto nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), nel 2011 si è concluso che il quadro giuridico

1 La risoluzione del parlamento fa riferimento, tra l'altro, a patti deontologici tra partiti politici, all'istituzione di una commissione indipendente incaricata di riferire in merito al rilancio della democrazia, alla necessità di misure legislative per migliorare la regolamentazione del finanziamento dei partiti, ai poteri di controllo della Corte dei conti, all'aggiudicazione degli appalti nel settore pubblico, allo statuto dei dipendenti pubblici, alla riforma del codice penale e dei procedimenti penali, ai necessari miglioramenti del progetto di legge sulla trasparenza e la buona governance, alle misure di regolamentazione del lobbismo, ai miglioramenti del sistema delle dichiarazioni della situazione patrimoniale per i funzionari eletti, alle misure contro l'opportunismo politico, alla modernizzazione delle campagne elettorali, ecc.: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

2 Riferimenti più dettagliati alle iniziative legislative in preparazione sono forniti nella sezione relativa al quadro giuridico.

3 Maggiori informazioni sul pacchetto per il "rilancio della democrazia" sono presentate di seguito nelle sezioni specifiche della parte relativa ai principali aspetti.

4 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain* (Valutazione del programma di riforma nazionale e del programma di stabilità della Spagna), 29 maggio 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

penale anticorruzione in Spagna è già in larga misura presente⁵. Inoltre, nella sua seconda relazione sulla conformità riguardo al terzo ciclo di valutazione pubblicata nel luglio 2013, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha sottolineato che il riconoscimento penale della corruzione e del traffico di influenze nel codice penale spagnolo è ampiamente in linea con le norme del Consiglio d'Europa. Il GRECO ha anche preso atto della ratifica, da parte della Spagna, della convenzione penale sulla corruzione e del relativo protocollo aggiuntivo, considerandolo un importante passo avanti che ha comportato anche varie modifiche nella formulazione dei reati di corruzione nella legislazione nazionale⁶. Al di là del diritto penale, nel 2012 sono state adottate misure legislative per potenziare il controllo sulla spesa pubblica, fra cui una nuova legge sulla stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria⁷, che ha rafforzato la disciplina di bilancio a tutti i livelli di governo e ha introdotto modifiche per accrescere la trasparenza e migliorare il controllo sul finanziamento dei partiti politici⁸. Inoltre, nel dicembre 2013 è stata adottata una legge sulla trasparenza, l'accesso del pubblico all'informazione e la buona governance, che rappresenta un importante passo avanti⁹. Tali iniziative integrano precedenti misure legislative che comprendono una legge sugli appalti pubblici¹⁰, una legge fondiaria¹¹ e uno statuto per i dipendenti pubblici¹². Inoltre, attualmente sono in corso di valutazione alcune modifiche legislative sul finanziamento dei partiti, la responsabilità dei funzionari di alto livello dell'amministrazione generale dello Stato, la Corte dei conti, gli appalti pubblici, gli incarichi politici, il diritto penale sostanziale e il diritto processuale penale, nonché l'organizzazione del potere giudiziario per renderlo più efficiente. Alla fine di settembre 2013 sono state presentate al parlamento proposte di ampia portata per la riforma del diritto penale sostanziale e del diritto processuale penale, tra cui alcune aventi lo scopo di rafforzare il regime sanzionatorio per i reati di corruzione e di rendere più efficaci le procedure¹³.

Quadro istituzionale, azione di contrasto e autorità giudiziarie. Nel 1995 è stata creata una procura specializzata in materia di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (*Fight against Corruption and Organised Crime* - FECCO) presso la procura generale, di cui negli ultimi anni sono state rafforzate l'autonomia e la capacità. Secondo la relazione del 2012 sull'attività svolta dalla procura generale, nel 2011 la FECCO disponeva di 40 procuratori e usufruiva del supporto di unità dell'amministrazione fiscale, della commissione di intervento generale dell'amministrazione statale e della polizia nazionale. Il numero dei procedimenti giudiziari condotti dalla FECCO è costantemente aumentato, passando da 88 nel 2000 a 194 nel 2007 e a 266 nel 2011¹⁴. Questa tendenza positiva vale anche per il numero di indagini completate. Riguardo alle accuse di corruzione nei confronti di funzionari di alto livello, nel novembre 2009 il procuratore generale spagnolo ha confermato che il pubblico ministero stava

5 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

7 Legge 2/2012 sulla stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria.

8 Legge 5/2012 che modifica la legge 8/2007 sul finanziamento dei partiti politici.

9 <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

10 Legge n. 30/2007 – Legge sugli appalti pubblici.

11 Legge n. 8/2007 – Legge fondiaria. Il regio decreto legislativo 2/2008 ha approvato il testo consolidato di tale legge.

12 Legge n. 7/2007 sullo statuto dei dipendenti pubblici.

13 Tali proposte riguardano, tra l'altro, l'aumento del livello delle sanzioni per alcuni reati di corruzione, l'ampliamento dell'ambito del traffico di influenze, il riesame dei reati di frode e di arricchimento illecito, la modifica del reato di falso in bilancio, che prevede l'introduzione di nuovi reati legati al finanziamento e alla gestione dei partiti politici, l'introduzione di nuove misure contro l'occultamento di beni e la restituzione degli stessi allo Stato, lo snellimento delle procedure relative ai casi di corruzione, la risoluzione dei problemi di arretrato, fra cui misure per garantire procedure più rapide e per evitare ritardi ingiustificati, ecc.

14 Inoltre, il numero di indagini avviate è aumentato passando da 17 nel 2007 a 133 nel 2011.

http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadname1=Content-disposition&blobheadvalue1=attachment%3B+filename%3D%27memoria2012_vol2_secc_06.pdf%27&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969527252&ssbinary=true

indagando su più di 800 persone in oltre 700 casi di corruzione politica¹⁵. Nel 2012, secondo i risultati di una ricerca¹⁶, sono state indagate quasi altre 150 persone¹⁷. Dai risultati preliminari di uno studio sulla capacità e le risorse del sistema giudiziario, presentato dal presidente del Consiglio generale spagnolo del potere giudiziario (*Consejo General del Poder Judicial*) nell'aprile 2013 emerge che 1 661 casi per i quali erano in corso procedimenti giudiziari riguardavano principalmente corruzione e reati finanziari¹⁸, a dimostrazione dell'elevato numero di indagini e processi condotti, anche nei casi di corruzione relativi ai funzionari pubblici di alto livello. A causa di questo considerevole carico di lavoro, come sottolineato dal Consiglio generale del potere giudiziario, i processi si svolgono tuttavia con un ritmo molto lento¹⁹. In risposta alle preoccupazioni nutrite riguardo alla lunghezza dei procedimenti penali, attualmente il governo spagnolo sta valutando la possibilità di riformare il codice di procedura penale e di riorganizzare il sistema giudiziario nel complesso. Una relazione del GRECO adottata nel dicembre 2013, pur elogiando l'alta qualità del sistema giudiziario e delle procure, ha sottolineato alcune preoccupazioni relative all'efficace funzionamento del sistema giudiziario, tenuto conto che i tribunali sono oberati di lavoro e non sempre hanno la capacità sufficiente per gestire i casi con rapidità²⁰. Inoltre, il GRECO sottolinea la controversia esistente riguardo all'indipendenza strutturale degli organi di gestione del sistema giudiziario e delle procure e l'impressione che interessi di parte possano penetrare nei processi decisionali giudiziari, aspetti che il GRECO ritiene particolarmente preoccupanti in un momento in cui i casi di corruzione politica sono in aumento.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo lo speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione, il 63% degli intervistati (la percentuale più elevata nell'Unione europea) ritiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%), mentre il 95% ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Spagna (contro una media UE del 76%) e il 91% sostiene che esiste corruzione nelle istituzioni regionali e locali (contro una media UE del 77%). Tendenze negative emergono attualmente anche dai sondaggi nazionali condotti periodicamente dal Centro spagnolo per le ricerche sociologiche (CIS)²¹.

Esperienza della corruzione. Lo speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione mostra per la Spagna risultati migliori rispetto alla media dell'UE riguardo alla piccola corruzione: solo il 2% degli intervistati spagnoli afferma infatti di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti nell'ultimo anno (contro una media UE del 4%)²².

15 Candido Conde-Pumpido (2009), audizione del procuratore dinanzi alla commissione parlamentare della giustizia sulle attività del 2008. *Congreso de los Diputados, Sala Cánovas*, 18 novembre 2009.

16 Jiménez, F. e Villoria, M. (2012) *Political finance, urban development and political corruption in Spain* (Finanze politiche, sviluppo urbano e corruzione politica in Spagna). In: Mendilow, J. *Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy* (Finanziamento pubblico della concorrenza politica e il futuro della democrazia). Lexington Books.

17 Nel gennaio 2013 la stampa spagnola ha pubblicato un elenco di 300 politici attualmente indagati per presunti reati di corruzione.

18 http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder_Judicial/Sala_de_Prensa/Archivo_de_notas_de_prensa/Estudio_sobre_las_necesidades_de_los_juzgados_y_tribunales_en_casos_de_especial_complejidad

19 Secondo il presidente del Consiglio generale del potere giudiziario, per il sistema giudiziario spagnolo sarebbero necessari altri 64 giudici, 18 segretari e 150 dipendenti pubblici da assegnare ai 798 tribunali che attualmente si stanno occupando di 2 173 casi estremamente complessi.

20 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf)

21 Nel 2011 la corruzione era un fenomeno molto diffuso per il 46,8% degli intervistati e abbastanza diffuso per il 39,8% di questi ultimi. Solo lo 0,4% degli intervistati riteneva che non vi fosse corruzione tra i politici spagnoli. Dal sondaggio del CIS del 2012 la corruzione risultava al quarto posto tra i problemi nazionali, dopo la crisi economica, la disoccupazione, la classe dirigente e i partiti politici. Nei sondaggi più recenti di febbraio e aprile 2013 la corruzione si colloca al secondo posto tra i problemi pubblici individuati dagli intervistati spagnoli, mentre la disoccupazione è il problema più rilevante menzionato. <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/busqueda.jsp>.

22 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

Il parere delle imprese. Il 52% delle imprese spagnole partecipanti a un sondaggio Flash Eurobarometro del 2013 ritiene che le conoscenze politiche siano l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 47%)²³. Il 97% delle imprese spagnole (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) afferma che la corruzione è un fenomeno dilagante in Spagna (contro una media UE del 75%), mentre l'88% (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) sostiene che la corruzione e l'abuso di potere siano diffusi tra i politici, i rappresentanti dei partiti o gli alti funzionari a livello regionale o locale (contro una media UE del 70%). Il 93% delle imprese spagnole (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) che hanno partecipato allo stesso sondaggio afferma che favoritismi e corruzione ostacolano la concorrenza commerciale in Spagna (contro una media UE del 73%).

Contesto

Contesto economico. Dopo quasi due decenni di costante crescita economica, alla fine del 2008 la Spagna è entrata in un periodo di recessione. La crisi finanziaria è stata preceduta dal crollo del mercato immobiliare, che in precedenza aveva registrato un periodo di considerevole crescita. Le regioni avevano investito importi ingenti in infrastrutture e opere pubbliche²⁴. In questo contesto, negli ultimi anni in Spagna sono state condotte indagini regolari sulle accuse di corruzione nel settore dello sviluppo urbano e su alcuni casi di finanziamento illecito dei partiti politici e di malversazione di grandi somme di denaro pubblico²⁵. Secondo studi recenti, l'economia sommersa raggiungeva il 19,2% del PIL nel 2012²⁶. All'indomani della crisi economica è stato dato maggiore risalto alle politiche anticorruzione nei programmi pubblici, integrando così le misure per il risanamento economico.

Settore privato. La Spagna ha reso penalmente perseguibili i reati di corruzione nel settore privato modificando il codice penale spagnolo nel 2010²⁷. Per quanto riguarda la corruzione all'estero, il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha espresso serie preoccupazioni riguardo all'impegno della Spagna tenuto conto che, a quasi 13 anni dall'entrata in vigore delle disposizioni in materia di corruzione all'estero, nessuna persona o impresa è stata perseguita o condannata²⁸. Il gruppo di lavoro dell'OCSE ha anche raccomandato di armonizzare il regime sanzionatorio applicabile alle persone fisiche e giuridiche per garantire che le sanzioni imposte siano efficaci, proporzionate e dissuasive²⁹.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). La Spagna non dispone di una legislazione specifica per la protezione degli informatori e nelle riforme legislative programmate non si prevede ancora di stabilire meccanismi di protezione efficaci. Agli informatori sono applicabili anche le disposizioni generali del diritto del lavoro, a condizione che si tratti di casi di licenziamento senza giustificato motivo o di trattamento discriminatorio dei dipendenti. Il riesame della Convenzione contro la corruzione ha posto in evidenza la necessità di un quadro normativo incentrato sulla protezione degli informatori³⁰.

23 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

24 Cfr. anche il programma di risanamento del settore finanziario della Spagna:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp118_en.pdf

25 Cfr. esempi di tali casi e riferimenti alle statistiche nella sezione relativa ai principali aspetti.

26 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

27 Legge 5/2010 – Modifiche del codice penale.

28 Negli ultimi dieci anni sono state avviate sette indagini su presunti reati di corruzione transnazionale; tutte le indagini sono state chiuse. L'OCSE ha espresso preoccupazione anche riguardo al regime di responsabilità penale delle persone giuridiche nelle aziende di proprietà dello Stato o controllate dallo Stato.
<http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/SpainPhase3ReportEn.pdf>.

29 Ciò lascia impregiudicate le analisi della Commissione attualmente in corso sul recepimento da parte della Spagna della decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

30 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

Trasparenza delle attività di lobbismo. La normativa spagnola non regola il lobbismo: non è previsto l'obbligo per i lobbisti di registrarsi, né quello di segnalare i contatti con funzionari pubblici. Sebbene le ricerche sui rischi associati al lobbismo in Spagna siano scarse, da recenti casi di corruzione risulta che esiste una possibile influenza di alcuni gruppi di interesse del settore dell'urbanistica e dell'edilizia sui processi decisionali a livello regionale e locale. Una maggioranza parlamentare si è impegnata a rendere il lobbismo più trasparente³¹. Si tratta di un'iniziativa che merita di essere seguita con attenzione.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Finanziamento dei partiti politici

Più di tre quarti delle spese dei partiti sono finanziati dallo Stato. Una legge del 2007 sul finanziamento dei partiti³² ha confermato il diritto dei partiti politici di ricorrere per il proprio finanziamento a prestiti concessi dal sistema bancario ordinario. Sebbene le limitazioni applicabili alle donazioni non siano state estese ai prestiti, i partiti dovevano specificare le condizioni dei prestiti nei propri bilanci³³. Inoltre, la legge estendeva i poteri di vigilanza della Corte dei conti in questo settore ai finanziamenti privati; prima di tale modifica legislativa, i poteri della Corte dei conti erano limitati unicamente ai fondi pubblici. Sono state vietate le donazioni anonime e ai partiti è stato imposto l'obbligo di presentare alla Corte dei conti un elenco dei donatori, che tuttavia non viene reso pubblico.

Durante il periodo di prosperità economica, i partiti politici hanno fatto ampio uso dei prestiti bancari per coprire le proprie spese. Nel 2012 la Corte dei conti ha fatto presente che il debito totale dei partiti politici (nazionali e regionali) nei confronti degli istituti finanziari era di 227 milioni di EUR nel 2007³⁴. Nello stesso periodo, la composizione dei consigli di amministrazione delle casse di risparmio (*cajas de ahorros*) è stata influenzata in misura sempre crescente dai partiti politici. Nel contempo, i controlli sui prestiti concessi ai partiti non erano approfonditi, tenuto conto della limitata capacità della Corte dei conti di eseguirli in tale periodo, creando vulnerabilità che minavano l'integrità del sistema di finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Di conseguenza, alcuni prestiti venivano concessi a condizioni molto favorevoli e talvolta venivano del tutto condonati³⁵. Il memorandum d'intesa firmato nell'ambito del programma di risanamento di luglio 2012³⁶ sottolineava la necessità di rafforzare la struttura di governo delle casse di risparmio e delle banche commerciali da esse controllate, anche attraverso l'introduzione di requisiti di incompatibilità intesi a limitare il ruolo degli incaricati politici negli organi di gestione.

A metà del 2011 anche il GRECO ha espresso preoccupazioni riguardo all'indebitamento dei partiti politici e al rischio correlato di una dipendenza dei partiti dagli enti creditizi e ha chiesto il rafforzamento della regolamentazione dei prestiti³⁷. Per affrontare il problema, la Corte dei conti ha raccomandato ai partiti politici di usare in maniera più adeguata le proprie risorse al fine di limitare i debiti e la dipendenza finanziaria dalle banche commerciali. Nonostante le misure

31 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf

32 Legge 8/2007 sul finanziamento dei partiti politici.

33 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf)

34 *Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, Ejercicio 2007, Informe aprobado el 29.3.2012.*

35 Alcuni ex governatori di casse di risparmio sono stati sottoposti a indagine penale per presunti casi di concessione di prestiti illegali e di amministrazione sleale e, ad esempio, è stato avviato un procedimento penale nei confronti di due ex presidenti di *Caja Madrid*.

36 http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf)

adottate nel 2007 per ampliare i poteri di vigilanza della Corte dei conti, il GRECO ha sottolineato l'esigenza di un ulteriore rafforzamento della capacità della Corte di effettuare controlli efficaci. Tale esigenza è stata ribadita nel luglio 2013³⁸. Nella sua relazione sulla conformità dell'aprile 2011, il GRECO ha espresso preoccupazione anche riguardo alle fondazioni e alle associazioni legate ai partiti politici, che non sono tenute a riferire in merito alle loro spese ma potrebbero accollarsi indirettamente le spese dei partiti politici³⁹. Inoltre, nel luglio 2013 il GRECO ha posto in evidenza la necessità di garantire che le fondazioni e le associazioni politiche non siano utilizzate come canale parallelo di finanziamento delle attività ordinarie e delle attività legate alle campagne elettorali dei partiti politici nonostante le soglie e le limitazioni applicabili stabilite dalla legge per questi ultimi⁴⁰.

Sono in corso indagini su vasta scala su un ex tesoriere di un partito politico e su quasi altre 90 persone tra figure politiche di spicco, imprenditori e bancari che devono rispondere delle accuse di pratiche corruttive connesse agli appalti pubblici e al finanziamento illecito dei partiti politici. Nelle indagini sono anche presi in considerazione gli appalti pubblici concessi a imprese, gruppi imprenditoriali e alle relative filiali. Ne consegue che sono stati resi pubblici i bilanci degli ultimi quattro anni di uno dei maggiori partiti politici e le dichiarazioni dei redditi di alcuni leader di partito.

In seguito alle raccomandazioni del GRECO e ai casi in corso riguardanti il presunto finanziamento illecito dei partiti politici, nel 2012 sono state rafforzate le norme in materia di finanziamento dei partiti politici⁴¹. È stato limitato l'accesso ai prestiti per finanziare le spese dei partiti⁴², sono state aumentate la trasparenza e l'indipendenza⁴³, è stato creato un quadro di revisione contabile interna ed è stato rafforzato il regime sanzionatorio⁴⁴, anche attraverso il conferimento di maggiori poteri alla Corte dei conti⁴⁵. È stato introdotto un divieto su tutte le donazioni provenienti da fondazioni, associazioni o enti privati finanziati con risorse pubbliche. Le nuove disposizioni hanno anche ridotto del 20% il finanziamento pubblico per le associazioni e le fondazioni collegate ai partiti politici. Adesso i partiti devono notificare alla Corte dei conti tutte le donazioni superiori a 50 000 EUR o costituite da immobili e tutti gli accordi di prestito conclusi con le banche. Gli accordi di prestito devono essere comunicati anche alla Banca di Spagna. Inoltre, la cancellazione di un prestito è considerata una donazione. Attualmente è vietata la cancellazione di prestiti ai partiti politici superiori a 100 000 EUR all'anno. Tutti i soggetti collegati ai partiti politici devono notificare alla Corte dei conti e al ministero delle

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

39 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf).

40 *Idem*.

41 Legge 5/2012 che modifica la legge 8/2007 sul finanziamento dei partiti politici.

42 Sono state incluse disposizioni sul valore massimo dei prestiti, sulle norme relative ai finanziatori, sui termini di rimborso, ecc.

43 L'elenco dei soggetti per i quali vige il divieto di finanziamento dei partiti è stato esteso alle persone giuridiche che hanno contratti con lo Stato.

44 Nei casi di mancata presentazione dei conti senza giusta causa, o in casi di inadeguata presentazione dei conti per l'ultimo esercizio finanziario, la Corte dei conti potrebbe trattenere le sovvenzioni annuali finché gli obblighi non siano stati pienamente adempiuti. Se si superano i limiti della spesa elettorale, la Corte dei conti potrebbe imporre una sanzione pari all'importo eccedente. La Corte dei conti assicura che tutte le ammende siano pagate prima che lo Stato assegni fondi pubblici ai partiti. Inoltre, la legge chiarisce i termini di prescrizione per tali reati, migliora la regolamentazione del processo introducendo la possibilità per il tribunale di primo grado di avviare un periodo di valutazione prima di adottare una decisione finale sulle violazioni e stabilisce l'applicazione supplementare nel suo esame delle procedure amministrative generali. Si introducono nuove sanzioni se i partiti accettano donazioni illegali. In tali casi, la Corte dei conti potrebbe imporre una sanzione pari a due volte l'importo ottenuto illegalmente.

45 La costituzione spagnola stabilisce che i membri della Corte dei conti godono delle stesse garanzie di indipendenza dei giudici. I membri della Corte dei conti sono scelti dalla Camera e dal Senato nel rispetto di rigorosi criteri professionali. La scelta del resto del personale della Corte dei conti dovrebbe essere basata, come regola generale, sul merito e sulla capacità secondo quanto stabilito dalla costituzione per tutti i dipendenti pubblici. Alcuni dei funzionari della Corte dei conti sono nominati dalla stessa Corte in seduta plenaria. Una decisione di dicembre 2012 della Corte suprema ha sottolineato la necessità di garantire un migliore equilibrio tra i funzionari della Corte nominati dalla stessa Corte in seduta plenaria e quelli scelti come qualsiasi impiegato pubblico, tenuto conto che i primi costituiscono ormai la maggior parte del personale.

Finanze e della Pubblica amministrazione tutte le donazioni e i contributi ricevuti da persone giuridiche. Tali soggetti devono anche sottoporsi a una revisione esterna annuale e pubblicare online la loro dichiarazione dei redditi, per quanto riguarda anche tutti gli aspetti relativi ai prestiti. Non esistono tuttavia limiti alle donazioni ricevute. Deve essere prestata attenzione al controllo dei rischi associati alle donazioni da parte di imprese che hanno contratti con lo Stato.

Nel dicembre 2012 sono state adottate alcune modifiche del codice penale al fine di includere anche disposizioni sulla responsabilità penale dei partiti politici e nuove forme di sanzioni penali per i finanziamenti occulti e il falso nel bilancio pubblico⁴⁶.

Nella sua seconda relazione sulla conformità, pubblicata nel luglio 2013, il GRECO ha riconosciuto i progressi compiuti riguardo alla trasparenza, alle verifiche e alle azioni di contrasto attraverso l'adozione delle modifiche del 2012, sottolineando nel contempo che è ancora troppo presto per valutare gli effetti concreti di questa recente normativa in un settore che si ritiene costituisca una delle maggiori fonti di preoccupazione per i cittadini in Spagna. Il GRECO ha anche incoraggiato i partiti politici a intensificare gli sforzi per rendere più efficaci i meccanismi di controllo interno e per garantire la trasparenza delle operazioni finanziarie a livello locale, sottolineando inoltre ancora una volta l'importanza di fornire al pubblico informazioni significative sull'identità dei donatori ai partiti politici, sulle loro filiali e sui soggetti correlati per affrontare con efficacia i rischi di corruzione connessi a legami finanziari discutibili. Inoltre, il GRECO ha chiesto un considerevole rafforzamento del regime sanzionatorio per le violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti⁴⁷.

La riforma legislativa del 2012 rappresenta pertanto un passo nella giusta direzione. Tuttavia, non sono ancora disponibili dati sui suoi effetti concreti sul livello di indebitamento dei partiti politici nei confronti degli enti creditizi o sull'attuazione delle norme sulle incompatibilità e le nomine basate sul merito nei consigli delle casse di risparmio.

In seguito alle modifiche legislative summenzionate e alle indagini sul presunto finanziamento illecito dei partiti politici, la Corte dei conti ha attribuito la priorità alla vigilanza sul finanziamento dei partiti e sulle campagne elettorali e ha adottato misure per accelerare le sue verifiche, anche attraverso un considerevole aumento del personale incaricato di tale compito. La capacità e i poteri della Corte dei conti restano tuttavia limitati rispetto all'ambito delle verifiche e delle ispezioni richieste. Gli strumenti d'indagine di cui dispone non sono ancora sufficienti e il suo accesso a talune fonti di verifica, come i dati del sistema di sicurezza sociale e del sistema delle entrate interne, è limitato. Nel luglio 2013 il GRECO ha anche sottolineato che, sebbene continui a svolgere un ruolo fondamentale nella vigilanza sui bilanci dei partiti, la Corte dei conti deve essere dotata anche di capacità e poteri sufficienti per svolgere i suoi compiti in maniera adeguata⁴⁸.

All'inizio del 2013, il governo ha annunciato che sarebbero stati compiuti ulteriori sforzi per introdurre nuove modifiche legislative intese a rendere ancora più trasparente il finanziamento dei partiti e a rafforzare i poteri di vigilanza della Corte dei conti. Inoltre, agli inizi del 2013 il parlamento spagnolo, con il sostegno della maggioranza dei membri, ha presentato una risoluzione contro la corruzione che includeva anche misure legislative intese a potenziare la vigilanza sul finanziamento dei partiti⁴⁹.

46 *Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, 18 de diciembre de 2012.*

47 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

48 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

49 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

Nel settembre 2013 il governo ha approvato un pacchetto di misure per il “rilancio della democrazia” che includeva anche misure di potenziamento della responsabilità e della vigilanza in relazione al finanziamento dei partiti attraverso il rafforzamento dei controlli interni e esterni nonché dei poteri della Corte dei conti. Le misure previste riguardano, tra l’altro, la regolamentazione degli obblighi dei tesoriери o dei responsabili finanziari dei partiti politici, tra cui l’obbligo di presentare al parlamento e alla Corte dei conti una relazione annuale sullo stato del bilancio dei partiti politici, la richiesta che tutti i partiti politici presentino i loro conti alla Corte dei conti a prescindere dal fatto che ricevano sovvenzioni, l’ulteriore consolidamento delle entrate contabili, il rafforzamento dei requisiti e delle procedure contabili nei partiti politici, il potenziamento della trasparenza e della vigilanza riguardo alle fondazioni e alle associazioni collegate ai partiti politici e il chiarimento dei criteri che determinano tali collegamenti, il rafforzamento della cooperazione tra la Corte dei conti e altre istituzioni pubbliche pertinenti, come gli enti creditizi, l’ulteriore aumento del livello delle sanzioni per i reati correlati all’attività dei partiti politici e l’ulteriore chiarimento delle procedure sanzionatorie. Nel dicembre 2013 il governo ha adottato misure per attuare il pacchetto summenzionato e ha approvato un progetto di legge sul controllo delle attività economiche e finanziarie dei partiti politici, allo scopo di conseguire gli obiettivi menzionati in precedenza. Il progetto di legge propone inoltre di vietare le donazioni di persone giuridiche ai partiti politici e di vietare alle banche di condonare i debiti dei partiti politici. Inoltre, il progetto di legge approvato dal governo per la riforma del diritto penale comprende nuovi reati legati al finanziamento dei partiti politici, fra cui il nuovo reato distinto di finanziamento illecito dei partiti.

Il parlamento ha deciso che la questione dell’integrità e l’applicazione di norme etiche nei partiti politici dovevano avere la priorità⁵⁰. Attualmente non esiste alcun codice etico per i funzionari eletti a livello centrale, regionale e locale, né sono previste per i casi di violazione dell’integrità sanzioni – oltre a quelle di carattere penale – che possano favorire il rispetto di stringenti regole di integrità. L’introduzione di codici di condotta per i funzionari eletti, insieme a disposizioni regolamentari sulle sanzioni applicabili in caso di violazione, permetterebbe di innalzare gli standard di integrità e responsabilità e di prevedere sanzioni non penali per una più ampia gamma di comportamenti non etici dannosi per l’interesse pubblico. Un tale accorgimento permetterebbe inoltre un’attuazione più efficace delle norme di integrità tramite soluzioni autoregolamentari, data la specificità delle sanzioni non penali applicabili ai funzionari eletti rispetto ad altre categorie di funzionari pubblici (funzionari eletti, dipendenti pubblici, ecc.). In una relazione adottata nel dicembre 2013, il GRECO ha raccomandato ulteriori azioni volte a inculcare, mantenere e promuovere una forte cultura dell’integrità tra i parlamentari⁵¹.

Corruzione a livello regionale e locale

La Spagna conta 17 regioni autonome (*comunidades autónomas*), 2 città autonome in Africa (Ceuta e Melilla), 8 117 comuni e 50 amministrazioni provinciali. È caratterizzata da un forte decentramento con ampi poteri per i funzionari eletti a livello locale. Le regioni autonome rappresentano circa il 35% della spesa pubblica complessiva e hanno potere legislativo nei settori indicati nelle relative leggi statutarie, come le politiche sociali e sanitarie. Le amministrazioni locali sono responsabili di circa il 13% della spesa⁵². Secondo una ricerca

50 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).

52 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain* (Valutazione del programma di riforma nazionale e del programma di stabilità della Spagna), 29 maggio 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

condotta dal *Quality of Governance Institute*, Università di Göteborg⁵³, per quanto riguarda i risultati in materia di buona governance la Spagna è tra i cinque Stati membri dell'Unione europea che presentano le maggiori differenze al proprio interno.

Come sottolineato nella valutazione del programma nazionale di riforma e di stabilità 2013 della Spagna, effettuata dalla Commissione europea nel contesto del semestre europeo, al fine di creare condizioni favorevoli per le attività imprenditoriali e di contribuire alla sostenibilità fiscale, l'assetto decentrato deve essere integrato da un maggiore coordinamento tra i vari strati della pubblica amministrazione e dal rafforzamento dei controlli in materia finanziaria e di bilancio sugli enti locali⁵⁴. Agli inizi del 2013 è stato presentato al parlamento un progetto di legge sull'amministrazione locale⁵⁵.

L'efficacia complessiva dei controlli e degli equilibri in relazione alla spesa pubblica a livello regionale e locale sembra essere insufficiente, in quanto gli ampi poteri di cui godono alcune istituzioni non sempre sono bilanciati dall'obbligo di rispondere del proprio operato. Le valutazioni della Corte dei conti confermano tale impressione⁵⁶. Vari procedimenti penali passati e in corso avviati per presunti casi di corruzione riguardano funzionari eletti a livello regionale o locale, con il coinvolgimento di reti di "clientele". Una banca dati creata sulla base di fonti accessibili al pubblico include circa 600 comuni e 5 144 presunti casi di corruzione riportati dai mezzi d'informazione tra il 1996 e il 2009⁵⁷. Spesso si tratta di casi di denunce o accuse di finanziamento illecito ai partiti, arricchimento personale illecito, distrazione di fondi nazionali o dell'UE, favoritismi e conflitti d'interessi. Alcune delle più note indagini a livello regionale e locale riguardano presunti usi illeciti di fondi da parte di ex funzionari regionali di alto livello per la concessione di misure di prepensionamento e l'abuso dei piani di riduzione degli organici o presunte pratiche corruttive negli appalti pubblici relativi ai servizi di controllo dei veicoli o nell'aggiudicazione di appalti pubblici nel settore sanitario. Tali casi dimostrano la necessità di un approccio strategico mirato incentrato sulla prevenzione e la lotta alla corruzione a livello regionale e locale, attribuendo la priorità ai settori vulnerabili e garantendo una maggiore trasparenza dell'amministrazione pubblica regionale e locale.

Nel 2009 la Federazione spagnola dei comuni e delle province ha approvato un codice sulla buona governance locale e più di recente ha compiuto passi avanti verso l'istituzione di un osservatorio per il controllo della qualità della governance a livello locale⁵⁸. A livello regionale sono stati compiuti sforzi anche per combattere la corruzione con maggiore efficacia. Ad esempio, nel 2008 è stato istituito l'ufficio antifrode della Catalogna come soggetto giuridico autonomo specializzato nella prevenzione e nell'indagine dei reati di corruzione e di frode a

53 Alcune regioni sono tra le migliori nell'UE per la qualità della governance, mentre altre sono tra le peggiori. *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation* (Valutazione della qualità del governo e delle variazioni subnazionali), relazione per la Commissione europea, Università di Göteborg, dicembre 2010. L'indice europeo di qualità della governance del 2013, che ha preso in considerazione un maggior numero di paesi, regioni e rispondenti europei, ha confermato tali risultati: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi>.

54 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain* (Valutazione del programma di riforma nazionale e del programma di stabilità della Spagna), 29 maggio 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

55 *Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF.

56 <http://www.tcu.es/uploads/1940.pdf>.

57 Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2011) *Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Evidence from Spanish Mayors* (Scandali di corruzione, ruolo della stampa e responsabilità. Dati forniti dai sindaci spagnoli), IEB Working Paper 2011/9.

58 http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5ly-yv6MEsAr2xlyOH4RgvsLsMsOhPI4uc.

livello regionale⁵⁹. L'ufficio antifrode fornisce anche orientamenti ad altri organismi ed è l'unica agenzia anticorruzione multidisciplinare di questo tipo in Spagna.

Nonostante il numero elevato di indagini condotte su presunti casi di corruzione e le carenze summenzionate, a livello centrale non è stata definita alcuna strategia globale come base per affrontare rischi e vulnerabilità particolari a livello regionale e locale.

Conflitto di interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale

Le norme sul conflitto di interessi e la dichiarazione della situazione patrimoniale variano tra i servizi e all'interno di essi, a seconda del livello dei funzionari pubblici, del ramo di potere cui appartengono e del tipo di posizione occupata (ossia, funzionario eletto, nominato o di ruolo). I membri del governo nazionale e del parlamento e i funzionari eletti e nominati di alto livello a livello centrale e locale sono tenuti a dichiarare la loro situazione patrimoniale e i loro interessi⁶⁰. Per contro, a livello regionale solo alcune regioni impongono un obbligo di dichiarazione della situazione patrimoniale ai propri funzionari.

A livello centrale, i funzionari nominati di alto livello devono presentare una dichiarazione della situazione patrimoniale quando assumono o lasciano il loro incarico pubblico. Le dichiarazioni sono archiviate in un registro delle situazioni patrimoniali. I funzionari devono anche fornire informazioni sulle principali attività delle società in cui essi stessi e i loro familiari hanno una partecipazione e ogni anno devono presentare una copia della loro dichiarazione dei redditi e delle plusvalenze. I coniugi possono fornire volontariamente informazioni sul proprio reddito e patrimonio. Tali obblighi giuridici sono integrati da norme che stabiliscono il carattere pubblico del registro delle situazioni patrimoniali dei funzionari di alto livello e prevedono la pubblicazione delle dichiarazioni della situazione patrimoniale dei membri del governo e dei segretari di Stato nella gazzetta ufficiale dello Stato.

Il registro patrimoniale è gestito dall'ufficio per il conflitto di interessi del ministero delle Finanze e della Pubblica amministrazione, il cui compito è controllare l'applicazione delle disposizioni giuridiche relative alle dichiarazioni della situazione patrimoniale, individuare possibili violazioni, avviare procedimenti disciplinari e proporre le sanzioni che devono essere applicate dall'istituzione in cui il funzionario in questione è impiegato; i suoi poteri sanzionatori sono tuttavia scarsi. L'ufficio può individuare eventuali inadempimenti e effettuare indagini, tuttavia può avviare tali indagini solo se esiste un'accusa formale e solo previa autorizzazione del ministero delle Finanze e della Pubblica amministrazione. Non è del tutto chiaro quali siano le metodologie di verifica applicate. Poiché fa parte del ministero, l'ufficio non è indipendente e non ha un'autonomia di bilancio. L'indipendenza è un elemento fondamentale per garantire le misure di salvaguardia necessarie per una verifica imparziale della situazione patrimoniale e degli interessi dei funzionari pubblici.

A livello locale, i funzionari eletti di alto livello devono presentare una dichiarazione della situazione patrimoniale quando iniziano e quando concludono il loro mandato e fornire informazioni sulle principali attività delle società in cui essi stessi e i loro familiari hanno una partecipazione. Le loro dichiarazioni della situazione patrimoniale sono pubbliche.

59 <http://www.antifrau.cat/es.html>.

60 Legge 5/2006 che disciplina il conflitto di interessi dei membri del governo e dei dipendenti pubblici di alto livello nell'amministrazione generale dello Stato.

Le commissioni parlamentari a livello centrale e regionale incaricate di controllare il rispetto dell'obbligo di presentazione delle dichiarazioni della situazione patrimoniale dei funzionari eletti hanno un ruolo di vigilanza limitato. Non sono tenute a verificare l'esattezza di tali dichiarazioni e non risulta che abbiano mai applicato sanzioni. Per quanto riguarda i funzionari eletti a livello regionale e locale, attualmente non esiste alcun meccanismo di verifica per le loro dichiarazioni della situazione patrimoniale obbligatorie. Alcuni esempi di possibili situazioni di "porte girevoli" in cui sono coinvolti ex membri di assessorati regionali responsabili in ambito sanitario (gli ex *Consejeros de Sanidad*) sono l'ulteriore dimostrazione della necessità di migliorare i meccanismi di verifica della situazione patrimoniale e degli interessi.

In base alla normativa vigente, le sanzioni applicabili per le violazioni degli obblighi di dichiarazione della situazione patrimoniale variano dalla pubblicazione della decisione che prende atto della violazione e dalla perdita delle indennità all'obbligo di restituire gli importi ricevuti e alle dimissioni dall'incarico. Come regola generale, tali violazioni rientrano nella sfera di competenza delle commissioni disciplinari degli organi della pubblica amministrazione. Una recente legge sulla trasparenza, l'accessibilità delle informazioni pubbliche e la buona governance comprende anche disposizioni sul regime sanzionatorio per le violazioni delle norme sul conflitto di interessi⁶¹, tra cui l'obbligo di pagare un risarcimento all'erario e l'interdizione dai pubblici uffici.

Il piano del governo per il "rilancio della democrazia", approvato nel settembre 2013, comprende misure legislative incentrate in modo particolare sulla prevenzione di comportamenti scorretti nell'esercizio delle proprie funzioni nella pubblica amministrazione centrale e sull'applicazione di sanzioni in tali casi⁶². In questo contesto, nel dicembre 2013 il governo ha approvato un progetto di legge sulla disciplina dei compiti dei funzionari di alto livello dell'amministrazione generale dello Stato, che includeva, tra l'altro, disposizioni intese a chiarire il concetto di funzionari di alto livello a livello di amministrazione generale dello Stato, rafforzare i principi contabili, la trasparenza e la pubblicità delle dichiarazioni della situazione patrimoniale e i poteri e gli strumenti di cui l'ufficio per il conflitto di interessi dispone e definire norme riguardo al sistema delle "porte girevoli".

Sviluppo urbano

Il rapido sviluppo delle infrastrutture pubbliche e la realizzazione di grandi opere pubbliche prima del 2008 hanno comportato molte modifiche della classificazione urbanistica dei terreni⁶³. I consigli municipali e i sindaci agiscono in piena autonomia e dispongono di ampi poteri discrezionali per quanto riguarda la pianificazione urbanistica, e ciò vale anche per le eventuali modifiche della classificazione dei terreni e delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Le amministrazioni regionali esercitano solo un controllo limitato, dovendosi rivolgere in alcuni casi a un tribunale per abrogare una decisione comunale⁶⁴, con la conseguenza che i

61 *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

62 *Aprobado el Informe del Plan de Regeneración Democrática*, 20.9.2013.

http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica

63 Dal 2000 il 30% degli edifici residenziali nell'UE è stato costruito in Spagna. Nel 2007 gli investimenti nel settore edile rappresentavano il 15,7% del PIL rispetto al 9% di Stati Uniti, Germania, Francia, Regno Unito e Italia. *"Approaching a geography of urban corruption in Spain"* (*Una geografia della corruzione urbana in Spagna*), di Luis M. Perez Darias, Victor O. Martin e Ramón Pérez González, Università di La Laguna.

64 *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption* (Identificazione e riduzione della corruzione negli appalti pubblici nell'UE – Sviluppo di una metodologia per valutare i costi diretti della corruzione e altri elementi per un meccanismo di valutazione dell'UE nel campo della lotta alla corruzione), 30 giugno 2013, PricewaterhouseCoopers e ECORYS.

settori dell'urbanistica e delle costruzioni risultano più vulnerabili alla corruzione⁶⁵. Altri fattori di rischio sono la considerevole differenza tra il valore dei terreni agricoli e quello dei terreni edificabili, l'inadeguatezza dei meccanismi di controllo, la complessità delle norme sulla pianificazione urbana che implicano un ampio margine di discrezionalità nel processo decisionale, l'uso limitato, durante i procedimenti giudiziari prolungati nel tempo, di misure precauzionali per evitare la realizzazione di opere di cui si sospetta l'illegalità e un ridotto tasso di conformità alle decisioni di demolizione⁶⁶. Le modifiche della legge fondiaria adottata nel 2007 hanno rappresentato un passo nella giusta direzione, introducendo un sistema di classificazione dei terreni più solido e più obiettivo⁶⁷. Le decisioni non sono più adottate dai soli sindaci, ma dai consigli municipali.

Sebbene non sia direttamente imputabile alla corruzione, una spesa pubblica elevata nel campo dell'urbanistica e delle costruzioni contribuisce a creare un contesto generale che, unito alla scarsa vigilanza nei processi decisionali a livello regionale e locale, rende tali settori più vulnerabili alla frode e alla corruzione. Pertanto, il numero dei casi di corruzione e di altri casi penali nel settore della pianificazione urbanistica è elevato e ha determinato la creazione di procure specializzate e di un'unità specializzata in materia di reati urbanistici presso l'unità operativa centrale della *Guardia Civil*⁶⁸. Nel 2011 sono stati avviati 1 754 procedimenti giudiziari per casi relativi a presunti atti illeciti commessi nell'utilizzo del suolo e nella pianificazione urbanistica e sono state emesse sentenze di condanna in 408 casi. Anche se vi sono inclusi altri reati relativi alla pianificazione urbanistica, oltre ai reati di corruzione, questi dati costituiscono un indicatore dell'esposizione ad attività illegali. Inoltre, la procura specializzata per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione si è concentrata sempre più spesso su casi di questo tipo⁶⁹.

Da una banca dati ufficiosa sulla corruzione nella pianificazione urbanistica⁷⁰ emerge che quasi 700 comuni sono stati interessati da questo tipo di corruzione tra il 2000 e il 2010⁷¹. I casi riguardavano pratiche relative alla vendita illegale di terreni pubblici, modifiche illegali della classificazione dei terreni, il peculato nella costruzione di infrastrutture pubbliche e simili. Varie indagini in corso riguardano tipi simili di presunte pratiche illegali. Negli ultimi tre anni, 19 sindaci di varia appartenenza politica sono stati arrestati per presunti casi di corruzione. Alcuni casi, in cui ex sindaci e consiglieri locali sono stati condannati a severe pene di reclusione, hanno posto in evidenza l'esistenza di reti complesse di politici locali e imprese che svolgevano attività illegali legate alla pianificazione urbanistica, all'uso improprio degli appalti pubblici e al riciclaggio di denaro.

Appalti pubblici

65 Fundación Alternativas (2007) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*:

<http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>.

66 *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption* (Identificazione e riduzione della corruzione negli appalti pubblici nell'UE – Sviluppo di una metodologia per valutare i costi diretti della corruzione e altri elementi per un meccanismo di valutazione dell'UE nel campo della lotta alla corruzione), 30 giugno 2013, PricewaterhouseCoopers e ECORYS.

67 *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>.

68 http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_Actualidad_FA&cid=1247140274984&pagename=PFiscal%2FFG_Actualidad_FA%2FFGE_pintarActualidad.

69 Nel 2009 ha avviato 257 procedimenti, rispetto ai quattro anni precedenti in cui tali casi sono stati 127: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal%2FFPage%2FFGE_memoias&selAnio=2012.

70 Jerez Darias, L; Martín Martín, V; Pérez González, R (2012). *Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España*. *Eria: Revista cuatrimestral de geografía*: <http://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/9654>.

71 Il numero dei comuni nelle regioni interessate da casi di corruzione nel settore dello sviluppo urbano e delle costruzioni tra il 2000 e il 2010 varia da 8 in Aragona e 12 in La Rioja a 66 in Galizia, 94 in Valencia e 154 in Andalusia.

Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano il 15,5% del PIL spagnolo. Nello stesso anno il valore delle gare d'appalto pubblicate nella gazzetta ufficiale in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 15,2%⁷². Secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013 sulla corruzione, per l'83% delle imprese spagnole intervistate (la prima percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (contro una media UE del 56%) e per il 90% delle imprese spagnole intervistate (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) negli appalti gestiti dagli enti locali (contro una media UE del 60%). In particolare, gli intervistati spagnoli ritengono le seguenti pratiche le più diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (80%); abuso delle procedure negoziate (72%); conflitto di interessi nella valutazione delle offerte (79%); offerte concordate (71%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (72%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (69%). Si tratta di percentuali tra le più elevate dell'Unione europea. Sebbene non siano necessariamente collegati in maniera diretta alla corruzione, questi indicatori della percezione, che devono essere letti nel contesto della crisi economica che attualmente colpisce la Spagna, pongono in evidenza i fattori di rischio che rendono il sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici più vulnerabile alla corruzione.

Il numero delle indagini per presunte pratiche corruttive negli appalti pubblici è particolarmente elevato nei settori delle costruzioni e della raccolta dei rifiuti e indica un elevato rischio di corruzione in tali settori⁷³.

Nel 2012 una relazione della Corte dei conti centrale ha fornito un quadro dei principali settori a rischio negli appalti pubblici a livello regionale e locale⁷⁴. La Corte ha segnalato irregolarità quali cattiva amministrazione e controlli insufficienti a livello regionale, sottolineando il numero crescente di casi di corruzione in fase di indagine. La Corte dei conti ha esaminato 2 500 appalti aggiudicati tra il 2006 e il 2007 per un valore totale di 10 miliardi di EUR. Le irregolarità più frequenti individuate, non necessariamente basate su accordi corruttivi, ma che hanno posto in evidenza alcuni punti deboli, includevano: la suddivisione dei grandi contratti in gare d'appalto più piccole per eludere i requisiti previsti per gli appalti pubblici; l'uso ingiustificato della motivazione d'urgenza per aggirare gli obblighi più rigorosi in materia di appalti; la scelta ingiustificata di alcune categorie eccezionali di procedure d'appalto; la mancanza di criteri di selezione; argomentazioni carenti per le decisioni di aggiudicazione; eccezioni ingiustificate alla pubblicazione delle offerte e giustificazioni insufficienti per le modifiche dei contratti pubblici. Da tali pratiche e irregolarità è emerso inoltre che le verifiche effettuate tramite i meccanismi di controllo regionali non garantiscono sempre lo stesso grado di accuratezza rispetto a quelle della Corte dei conti. Tenuto conto del numero elevato di appalti pubblici e dell'ampia serie di compiti svolti dalla Corte dei conti⁷⁵, la capacità di cui tale organo dispone non consente di effettuare controlli più tempestivi sui contratti pubblici conclusi di recente.

Uno studio commissionato dall'OLAF sulla corruzione negli appalti pubblici in cui sono coinvolti fondi dell'Unione europea ha confermato molte delle conclusioni della Corte dei conti menzionate in precedenza⁷⁶.

72 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

73 Ad esempio, casi in relazione a presunti legami tra finanziamento dei partiti e settore edile; appalti per la raccolta dei rifiuti; accuse di pratiche corruttive negli appalti dei servizi di pulizia mosse contro sindaci di comuni; varie opere di costruzione per edifici di pubblico interesse e simili.

74 <http://www.tcu.es/uploads/1935.pdf>.

75 Cfr. anche la sezione relativa al finanziamento dei partiti politici.

76 *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*

Il registro dei contratti del settore pubblico è la banca dati centralizzata ufficiale degli appalti pubblici, che contiene informazioni sui contratti pubblici e dati statistici⁷⁷. Le autorità aggiudicatrici di tutte le amministrazioni pubbliche e di altri organi soggetti alla normativa sugli appalti pubblici devono segnalare i contratti entro tre mesi dalla loro conclusione al fine di inserirli in detto registro, includendovi anche eventuali modifiche, proroghe e variazioni delle scadenze o dei prezzi, il valore finale e il recesso ordinario o eccezionale. Le modifiche apportate nel 2011 alla legge sugli appalti pubblici hanno rafforzato i divieti di aggiudicazione e introdotto disposizioni sul conflitto di interessi e sull'annullamento dei contratti nei casi in cui si rilevi un conflitto di interessi⁷⁸. Una delle novità della legge è la nomina di una persona fisica o giuridica “responsabile del contratto” cui è affidato il compito di controllare il contratto per tutta la sua durata per garantire che siano ridotte al minimo le deviazioni dalle condizioni iniziali. Tale persona non può appartenere alla commissione o all'organo di aggiudicazione o esservi legata da un accordo contrattuale.

Buone prassi negli appalti pubblici a livello locale

A livello regionale e locale sono state sviluppate buone prassi che potrebbero essere prese in considerazione nel programmare future iniziative. Ad esempio, in seguito all'istituzione dell'ufficio per il controllo e la valutazione degli appalti pubblici nella Catalogna o del comitato consultivo per la trasparenza nelle Isole Baleari, che opera presso l'ufficio del governatore regionale, sono state stabilite norme più elevate in materia di trasparenza, è stato dato avvio alla raccolta centralizzata dei dati e sono stati rafforzati i controlli sulle procedure d'appalto nel settore pubblico. Le regioni autonome di Valencia e Catalogna hanno inoltre sviluppato una buona prassi nel quadro dei contratti negoziati, consentiti a determinate condizioni dalle norme UE in materia di appalti pubblici, rendendo obbligatorio pubblicizzare le gare d'appalto e consentendo a tutte le imprese di partecipare senza essere state formalmente invitate in precedenza.

Esistono numerose piattaforme per gli appalti pubblici a livello delle varie amministrazioni regionali e locali. Attualmente l'amministrazione centrale sta creando una banca dati che riunisca tutte le informazioni sugli appalti pubblici a livello nazionale⁷⁹. La maggior parte delle regioni dispone ormai di un'unica piattaforma in cui è caricata la documentazione pertinente per le gare d'appalto nei vari dipartimenti regionali e si seguono le procedure, offrendo ulteriori garanzie in termini di prevenzione e individuazione delle pratiche corruttive attraverso una maggiore trasparenza e un'attuazione più adeguata di procedure standardizzate. Si tratta di passi nella giusta direzione che contribuiscono a rafforzare la trasparenza nelle gare d'appalto pubbliche.

Il piano del governo per il “rilancio della democrazia” prevede modifiche della legge sugli appalti pubblici che comportano l'esclusione dalle gare d'appalto pubbliche in caso di condanna

(Identificazione e riduzione della corruzione negli appalti pubblici nell'UE – Sviluppo di una metodologia per valutare i costi diretti della corruzione e altri elementi per un meccanismo di valutazione dell'UE nel campo della lotta alla corruzione), 30 giugno 2013, PricewaterhouseCoopers e ECORYS. Altri fattori di rischio individuati a livello regionale e locale sono l'acquisizione delle specifiche tecniche di offerenti, la mancanza di controlli ex-ante efficaci e indipendenti, la mancanza di un'unica piattaforma per un gran numero di profili di contraenti e una soglia elevata per gli appalti di servizi e di opere a basso valore.

77 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>

78 *Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).*

79 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Paginas/default.aspx>.

definitiva per un'ampia serie di reati legati alla corruzione, fra cui il finanziamento illecito dei partiti politici.

Trasparenza e accesso all'informazione

Nel dicembre 2013 è stata adottata una nuova legge in materia di trasparenza, accessibilità delle informazioni pubbliche e buona governance al termine di una lunga serie di dibattiti pubblici e politici⁸⁰. La legge rappresenta un considerevole passo avanti. Il suo scopo è triplice: estendere e rafforzare la trasparenza delle attività pubbliche, riconoscere e salvaguardare il diritto di accesso all'informazione e stabilire obblighi di buona governance per i funzionari pubblici e le sanzioni corrispondenti. Prevede la pubblicazione trimestrale obbligatoria dell'esecuzione del bilancio per poter individuare le irregolarità ed effettuare le opportune indagini. La legge prevede inoltre la creazione di un portale sulla trasparenza, che funzionerà come punto unico per l'accesso dei cittadini alle informazioni pubbliche, e istituisce un meccanismo di controllo attraverso il Comitato per la trasparenza e il buon governo il cui presidente è nominato dal governo e deve essere approvato dal Parlamento a maggioranza semplice. Tuttavia, la nuova legge non ha consentito di ottenere garanzie sufficienti riguardo all'indipendenza del suo meccanismo di controllo e una maggiore attenzione avrebbe potuto essere prestata al rafforzamento del sistema sanzionatorio e alla riduzione dell'ambito di applicabilità delle deroghe al principio di accesso all'informazione. Inoltre, in alcune amministrazioni, in particolare quelle regionali e locali, la sua entrata in vigore è stata rinviata di due anni.

Buone prassi nella promozione della trasparenza

Gli indici sulla trasparenza nei comuni (ITA)⁸¹ e nelle regioni autonome (INCAU)⁸², gestiti da Transparency International, controllano il livello di trasparenza e di accessibilità delle informazioni pubbliche in ambito regionale e comunale sulla base di 80 indicatori. Ogni ente regionale ottiene un punteggio individuale, creando un indice del livello di trasparenza in tutte le 17 regioni. Negli ultimi quattro anni, dagli indicatori emerge un miglioramento generale dei livelli di trasparenza in ambito regionale. L'INCAU 2012 pone in evidenza che i Paesi Baschi e La Rioja sono le regioni che promuovono i massimi livelli di trasparenza nel paese. Un numero sempre crescente di regioni, come ad esempio Galizia, Paesi Baschi, Catalogna e Isole Baleari, ha adottato o è in procinto di adottare leggi sulla trasparenza e alcune attuano già efficaci politiche in materia di trasparenza⁸³.

3. EVOLUZIONE FUTURA

Il quadro giuridico di lotta contro la corruzione è ampiamente presente in Spagna e le autorità di contrasto hanno ottenuto buoni risultati nelle indagini su presunte pratiche corruttive, anche per quanto riguarda i funzionari di alto livello. Eppure, alcuni recenti casi di corruzione su vasta scala hanno rivelato l'esistenza di alcune presunte pratiche corruttive in relazione a fondi pubblici e al finanziamento dei partiti politici. La corruzione politica e l'insufficienza dei

80 *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

81 <http://www.transparencia.org.es/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES.htm>

82 http://www.transparencia.org.es/INCAU_AÑOS_ANTERIORES.htm.

83 Ad esempio, l'amministrazione della Catalogna ha attuato un pacchetto di misure anticorruzione che prevedeva anche l'obbligo di rendere più trasparenti alcune operazioni del settore pubblico. Il governo regionale delle Isole Baleari ha richiesto a tutte le *Consellerias* di pubblicare sui loro siti Internet informazioni sugli indicatori di *Transparency International*.

controlli e degli equilibri tra discrezionalità e responsabilità, soprattutto nella spesa pubblica, nei processi decisionali e nei meccanismi di controllo a livello regionale e locale, si sono rivelati aspetti particolarmente problematici. Gli appalti pubblici e lo sviluppo urbano sembrano essere i settori più a rischio. In risposta a tali preoccupazioni sono state promosse riforme legislative, anche per quanto riguarda il finanziamento dei partiti politici e l'efficienza dei procedimenti giudiziari, il rafforzamento dei meccanismi di controllo in relazione alla spesa pubblica e la libertà d'informazione. Inoltre, le politiche anticorruzione e di integrità hanno assunto un ruolo di primo piano nei dibattiti pubblici e politici.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- proseguire con le riforme in corso e garantire l'efficace applicazione delle nuove norme sul **finanziamento dei partiti** rivolgendo particolare attenzione ai controlli sui prestiti, al consolidamento dei bilanci dei partiti (incluse le sezioni regionali e locali e altri soggetti collegati ai partiti politici), al rafforzamento dei controlli finanziari interni, alla necessità di rendere più accurati e tempestivi i controlli effettuati dalla Corte dei conti e al potenziamento del regime sanzionatorio.
- Definire strategie su misura per le **amministrazioni regionali e locali**, dopo aver valutato il rischio di corruzione. Rafforzare i dispositivi di controllo, accrescere la trasparenza del processo decisionale e garantire il continuo controllo della qualità della governance regionale e locale.
- Definire codici di condotta generali per i **funzionari eletti a livello centrale, regionale e locale** con strumenti adeguati di rendicontazione e di applicazione di sanzioni in caso di violazione. Vagliare l'opportunità di spronare i partiti politici ad adottare codici etici e di promuovere patti deontologici tra partiti e gruppi politici, come raccomandato dalla risoluzione del parlamento spagnolo del febbraio 2013. Rendere più coerenti le norme sulle dichiarazioni della situazione patrimoniale e i conflitti di interessi per i funzionari eletti e nominati a livello centrale, regionale e locale integrandole con un efficace dispositivo di verifica e un sistema di sanzioni dissuasive. Rafforzare la capacità dell'ufficio per il conflitto di interessi di effettuare verifiche in maniera efficace e indipendente e di applicare sanzioni dissuasive. Prevedere il quadro di attuazione necessario per la nuova legge sulla **trasparenza, l'accessibilità delle informazioni pubbliche e la buona governance**, che comprenda un meccanismo di vigilanza indipendente con un sistema di sanzioni dissuasive.
- Tenere conto delle conclusioni della Corte dei conti centrale e di organismi simili a livello regionale riguardo alle irregolarità nelle **procedure di appalto nel settore pubblico** a livello regionale e locale. Effettuare una valutazione indipendente dei contratti di grandi opere di costruzione e di pianificazione urbanistica conclusi in un periodo di riferimento recente a livello regionale e comunale allo scopo di individuare i fattori di rischio di corruzione. Divulgare le buone prassi standardizzate in materia di appalti pubblici a livello regionale e locale. Potenziare la capacità della Corte dei conti centrale e di organi simili a livello regionale di effettuare controlli sistematici e tempestivi sugli appalti pubblici a livello regionale e locale.