



Consiglio
dell'Unione europea

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

**6113/14
ADD 19**

**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 19
Oggetto:	ALLEGATO sui PAESI BASSI Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 19.

All.: COM(2014) 38 final Annex 19



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 19

ALLEGATO

sui PAESI BASSI

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

PAESI BASSI

1. INTRODUZIONE - ASPETTI PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. Nel quadro della lotta contro la corruzione, nei Paesi Bassi sono state adottate misure significative volte a rafforzare l'integrità: nel 2005 è stato pubblicato un libro bianco sulla prevenzione della corruzione¹ e, successivamente, sono state varate riforme in campo giuridico e amministrativo, la maggior parte delle quali era intesa a promuovere l'integrità. Nel 2006, ad esempio, sono state modificate la legge sui funzionari pubblici e alcune altre leggi che disciplinano i comuni al fine di imporre l'applicazione obbligatoria di una politica di integrità per i funzionari pubblici. Un altro esempio recente e significativo è l'adozione, nel 2013, della legge sul finanziamento dei partiti politici. Il governo ha inoltre varato un programma contro i crimini finanziari ed economici (FINEC) volto a dare la priorità alla lotta contro le frodi, il riciclaggio di denaro e la corruzione. Tuttavia, non esiste un programma anticorruzione autonomo e globale². Il programma FINEC è incentrato sulla prevenzione, sul recupero dei beni e sul miglioramento del coordinamento tra gli organi di polizia e la magistratura chiamati a individuare e indagare questi reati.

Quadro giuridico. Il quadro giuridico per la lotta alla corruzione è sostanzialmente già esistente. Nel terzo ciclo di valutazione è risultato che tutte le raccomandazioni del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) in merito a incriminazioni sono state attuate entro il 2010³. Per quanto riguarda le raccomandazioni sul finanziamento dei partiti i progressi risultano più lenti. L'ultima riforma legislativa in merito alla lotta contro la corruzione è stata annunciata nel luglio 2012 e mira ad ampliare le misure volte a combattere i reati finanziari ed economici⁴. Tale legge prevede un inasprimento delle pene ed estende i termini di prescrizione per i reati di corruzione. Essa innalza inoltre l'importo massimo della pena pecuniaria al 10% del fatturato annuo dell'organizzazione. Nel quarto ciclo di valutazione del GRECO, i Paesi Bassi sono stati elogiati per gli sforzi compiuti nel garantire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche, ma sono state espresse preoccupazioni per la mancanza di meccanismi di sorveglianza sulle misure in atto, per esempio riguardo alle dichiarazioni di interesse da parte dei parlamentari⁵.

Quadro istituzionale. Sebbene non esista alcuna specifica agenzia per la prevenzione e la lotta contro la corruzione, le politiche anticorruzione, con particolare riferimento alla prevenzione, e di promozione dell'integrità occupano una posizione centrale nella pubblica amministrazione dei Paesi Bassi a livello sia nazionale che locale. L'Ufficio per la promozione dell'integrità del settore pubblico (*Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector* - BIOS) ha il compito specifico di assistere l'amministrazione pubblica nell'elaborare e

1 Nota Corruptiepreventie - Rijksoverheid Kamerstukken 2005-2006, III, 30374 n. 2 e 6.

2 *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12 luglio 2012. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/07/12/verzamelbrief-financieel-economische-criminaliteit.html>; [Memorie van Toelichting Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit \(verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit\). Il 5 luglio 2013 il disegno di legge è stato trasmesso alla Tweede Kamer \(Seconda camera\)](#)

3 Terzo ciclo di valutazione; relazione di conformità, adottata l'11 giugno 2010. GRECO RC-III (2010) 5E.

4 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12 luglio 2012. *La legge non è stata adottata; la Seconda camera ha adottato un parere in merito il 12 novembre 2013.*

5 Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori, Quarto ciclo di valutazione, adottato il 21 giugno 2013. GRECO Eval IV Report (2012) 7E.

attuare le politiche anticorruzione⁶. Per la lotta contro la corruzione la polizia olandese dispone dal 1996 di un servizio investigativo altamente specializzato (Dipartimento di investigazioni interne della polizia nazionale - *Rijksrecherche*). Tale servizio fa direttamente capo al Collegio dei procuratori generali (*College van procureurs-generaal*) ed è responsabile delle indagini sui casi di corruzione nei quali sono coinvolti funzionari di polizia, membri della magistratura e titolari di cariche pubbliche di rilievo. Recentemente questo servizio è stato inoltre incaricato di indagare sui casi di corruzione all'estero. Il GRECO ha sottolineato di recente che nei Paesi Bassi la prevenzione della corruzione tra parlamentari, giudici e procuratori si basa in larga misura sulla fiducia reciproca, sulla trasparenza e sul controllo pubblico, e ha elogiato il paese per gli sforzi compiuti a favore dell'integrità⁷. Per quanto riguarda i rischi concreti, nel 2010 il *Rijksrecherche* ha compiuto un'analisi strategica dei punti vulnerabili che potrebbero aumentare il rischio di corruzione dei funzionari pubblici⁸, dalla quale è emerso che, sebbene le segnalazioni di presunti casi di corruzione non avessero una distribuzione uniforme nella funzione pubblica, il quadro generale è positivo e che la corruzione non è un fenomeno diffuso.

Sondaggi d'opinione

Percezione dei cittadini. Sebbene il 61% della popolazione olandese ritenga che la corruzione sia un fenomeno diffuso nel paese, questa percentuale è inferiore alla media UE (76%).

Esperienza diretta della corruzione. Dal sondaggio Eurobarometro 2013 risulta che soltanto il 9% degli intervistati ha affermato che la corruzione incide sulla propria vita quotidiana (la media UE è del 26%), e l'esperienza effettiva di piccola corruzione è quasi inesistente: 2% contro il 4% della media UE.

Percezione delle imprese. Nella sua relazione 2013-2014 sulla competitività globale, il Forum economico mondiale colloca i Paesi Bassi all'ottavo posto tra le economie più competitive del mondo su un totale di 148 paesi⁹. Secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale¹⁰, soltanto il 24% delle imprese olandesi partecipanti considera la corruzione un problema al momento di fare affari nei Paesi Bassi (media dell'UE: 43%). Analogamente, soltanto il 26% degli olandesi interpellati ritiene che l'unico modo per avere successo in un'attività sia quello di avere degli agganci politici (la media dell'UE è del 47%). Inoltre, soltanto il 21% dei soggetti che hanno partecipato ad appalti pubblici negli ultimi tre anni nei Paesi Bassi ha riferito di non essere riuscito a vincere l'appalto per motivi di corruzione (a fronte di una media UE del 32%). Nell'indagine di Eurobarometro presso le imprese, il 24% dei rappresentanti di imprese ritiene che la corruzione sia un ostacolo all'esercizio di un'attività nei Paesi Bassi, mentre la stessa percentuale di olandesi intervistati reputa che gli ostacoli siano rappresentati da nepotismo e favoritismi. Questa percezione è notevolmente più positiva se paragonata alla media UE, che è rispettivamente del 43% e del 41%.

6 Per maggiori dettagli consultare al riguardo la sezione "Integrità nella pubblica amministrazione e di chi ricopre incarichi pubblici elettivi o per nomina".

7 Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori, Quarto ciclo di valutazione, GRECO Eval IV Report (2012) 7E:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

8 Rijksrecherche (2010). *Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector*. Sintesi (in inglese) disponibile all'indirizzo: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/6403.00.003-Rapport-1-.pdf>

9 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

10 Flash Eurobarometro n. 374.

Temi di fondo

Settore privato. I Paesi Bassi hanno recepito la Decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato comunicando alla Commissione fin dal 2003 che, a loro giudizio, il codice penale olandese era già conforme a questa decisione quadro¹¹. Nel 2007 la Commissione ha segnalato una serie di potenziali lacune legislative nel diritto penale dei Paesi Bassi, e lo stesso ha fatto il GRECO nel 2008. Nel 2009 i Paesi Bassi hanno modificato le loro disposizioni in materia di corruzione nel settore privato. Il GRECO ha riconosciuto i miglioramenti introdotti e nel 2010 ha dichiarato soddisfacente l'attuazione della convenzione penale sulla corruzione¹².

Attività di contrasto. L'indagine Eurobarometro del 2013 indica che soltanto il 5% dei rispondenti dei Paesi Bassi sostiene di avere avuto qualche esperienza diretta di corruzione; un altro 3% dichiara di essere stato testimone di episodi di questo tipo, e il 36% dei testimoni afferma di averne fatto segnalazione. Sembra esservi fiducia da parte del pubblico nelle forze di polizia, nella magistratura e nel difensore civico, poiché circa la metà degli interpellati denuncierebbe casi di questa natura a tali organi. Le statistiche sulla criminalità forniscono solo una visione parziale, dal momento che non esiste un sistema comune di registrazione dei reati di corruzione¹³; inoltre, molti casi sono trattati mediante procedimenti disciplinari interni¹⁴. Tuttavia, uno studio ha confermato che in nove casi su dieci, il procedimento penale a carico di un sospettato porta a una sentenza di condanna e che alla maggior parte delle persone condannate per un reato di corruzione viene inflitta una pena diversa da quella detentiva¹⁵. Nel 2011 sono stati modificati e perfezionati gli orientamenti destinati alle procure sulle modalità per individuare e investigare i casi di corruzione nel settore pubblico¹⁶.

Finanziamento dei partiti politici. Nonostante l'ampio quadro legislativo vigente in materia di partiti politici, le norme sulla trasparenza del finanziamento dei partiti e delle donazioni sono state recentemente oggetto di dibattiti pubblici. Nel periodo precedente le elezioni del 2012, i mezzi di comunicazione hanno sollevato interrogativi sull'assenza di trasparenza per quanto riguarda il finanziamento della campagna elettorale di uno dei maggiori partiti politici¹⁷. Nella sua seconda relazione di conformità del 2013 in merito al finanziamento dei partiti politici, il GRECO ha espresso preoccupazione per l'elevato numero di raccomandazioni cui è stato dato seguito solo in parte o per niente¹⁸. Allo stesso tempo, ha riconosciuto che il nuovo progetto di legge sul finanziamento dei partiti politici, in corso di elaborazione da diversi anni, avrebbe migliorato notevolmente il livello di trasparenza del finanziamento dei partiti politici nei Paesi Bassi¹⁹. La legge, redatta in parte in risposta a precedenti raccomandazioni del GRECO, è stata approvata il 7 marzo 2013 ed è entrata in vigore il 1° maggio 2013. La soglia per la notifica di donazioni è fissata a 4 500 euro, un livello analogo a quello della precedente normativa che è stato criticato dal GRECO. La soglia

11 Documento di lavoro dei servizi della Commissione: allegato alla relazione della Commissione a norma dell'articolo 9 della Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato {COM(2007) 328 final}- Bruxelles, 18.6.2007; SEC(2007) 808.

12 Relazione di conformità sui Paesi Bassi, Terzo ciclo di valutazione. GRECO RC-III (2010) 5E: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)5_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)5_Netherlands_EN.pdf).

13 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/meer-corruptie-in-publieke-sector-geen-zicht-op.6261839.lynkx>.

14 La ragione principale per cui il procuratore ha rinunciato a procedere è data dal fatto che il datore di lavoro dei funzionari pubblici ha adottato misure disciplinari. Fonte: Corruzione nel settore pubblico e attività di contrasto, H. Nelen. In *Justitiële Verkenningen*, 2007.

15 Corruzione nel settore pubblico e attività di contrasto, H. Nelen. In *Justitiële Verkenningen*, 2007.

16 <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/opsporing/@156023/aanwijzing-opsporing-4/>.

17 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-93.html>.

18 Nel 2013 il GRECO ha constatato che sette raccomandazioni erano state attuate in parte, mentre altre sei non erano state attuate affatto.

19 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32752_wet_financiering_politieke.

per le donazioni anonime è di 1 000 euro. Nel giugno 2013, il GRECO ha riconosciuto che era stato dato seguito a un certo numero di raccomandazioni supplementari, ad eccezione di quelle riguardanti le soglie sulle donazioni anonime da privati, la contabilità delle sezioni locali dei partiti politici e il requisito del controllo finanziario indipendente²⁰.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). Il regolamento del 2010 sulla segnalazione degli illeciti nel settore pubblico²¹ ha introdotto un sistema di denuncia e ha istituito una commissione sull'integrità nel settore pubblico incaricata di trattare le segnalazioni. La riservatezza nel trattamento dei dati di chi compie la segnalazione (*whistleblower*) è un elemento fondamentale. Sono stati tuttavia sollevati seri interrogativi circa la sua efficacia nella pratica²². Fino alla fine del 2013, l'unica disposizione su chi compie una segnalazione relativa al settore privato era contenuta nel codice olandese di governo societario, che è applicabile alle imprese quotate²³. Nel dicembre 2013, la *Tweede Kamer* (Seconda camera) dei Paesi Bassi ha approvato un progetto di legge (n. 33.258) volto a proteggere chi compie una segnalazione dalle conseguenze della sua rivelazione²⁴. Tale legge mira a tutelare i *whistleblower*, creando una nuova organizzazione, nel quadro dell'ufficio del difensore civico nazionale, dotata dei poteri di indagare sui casi sia nel settore pubblico che in quello privato.

Trasparenza delle attività di lobbying. Nel 2012 il Parlamento ha istituito un pubblico registro volontario per i lobbisti,²⁵ disponibile online dal 1° luglio 2012²⁶. Tuttavia, l'attività di lobbying non è disciplinata dalla legge a livello nazionale, regionale o locale, e la necessità di una maggiore trasparenza è condivisa dalla maggior parte dei partiti politici rappresentati in parlamento.

2. TEMI IN PRIMO PIANO

Integrità nella pubblica amministrazione e di chi ricopre incarichi pubblici elettivi o per nomina

L'integrità è uno dei valori fondamentali della pubblica amministrazione dei Paesi Bassi. La politica anticorruzione olandese è concentrata principalmente, ma non esclusivamente, sulla sensibilizzazione e sulla prevenzione. Da un'indagine della Commissione europea sulla corruzione nella pubblica amministrazione emerge che solo l'1% degli intervistati ha segnalato episodi di corruzione nell'interazione con le autorità pubbliche dei Paesi Bassi, mentre la media UE è del 10%²⁷.

Esiste un sofisticato quadro amministrativo inteso a prevenire i reati collegati alla corruzione nella pubblica amministrazione, e la legge olandese sulla funzione pubblica contiene delle

20 Terzo ciclo di valutazione; relazione intermedia di conformità, adottata il 21 giugno 2013. GRECO RC-III (2013) 8E.

21 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie). <http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Klokkenluidersregeling.pdf>.

22 Bovens, M. and Pikker, G. (2010). *Klokkenluidersregelingen: Nuttig maar Niet Afdoende*. pagg. 38-47. In: Karssing, E, and Zweegers, M. (Eds). *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

23 <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.mccg.nl%2Fdownload%2F%3Fid%3D606>.

24 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33258_initiatiefvoorstel_van_raak. Il Senato discuterà la proposta di legge nel gennaio 2014.

25 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), *Lobbyistenregister*.

http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp (Assessed 1/10/12).

26 Register van lobbyisten in de Tweede Kamer (2012)

[http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_\(18_sept_2012\)_118-229467.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_(18_sept_2012)_118-229467.pdf)

27 *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States* [Eccellenza nella pubblica amministrazione per la competitività degli Stati membri dell'UE], relazione elaborata nel 2011-2012 per la Commissione europea, DG Imprese e industria, dall'Istituto austriaco di ricerca economica (WIFO), Vienna, Austria (responsabilità generale); Centro per la ricerca economica europea (ZEW), Mannheim, Germania; IDEAConsult, Bruxelles, Belgio. pag. 140.

norme di base sull'integrità politica. Nella maggior parte delle pubbliche amministrazioni sono in vigore dei codici di condotta, come previsto dal diritto olandese. Tutte le norme applicabili intese a prevenire il conflitto di interessi dei funzionari pubblici sono descritte e spiegate in dettaglio in un apposito manuale (*Handreiking Belangenverstrengeling*)²⁸. A integrazione di tali regole esiste uno strumento di autovalutazione denominato "SAINT" (*Self-Assessment INTegriteit*) che consente di valutare autonomamente i rischi e l'impatto della politica di integrità degli enti pubblici. Il governo si è adoperato anche per rafforzare l'incisività delle misure a favore dell'integrità. Il ministero dell'Interno e delle relazioni fra le diverse parti del Regno, ad esempio, ha commissionato uno studio scientifico²⁹ nel quale sono descritte alcune carenze osservate nelle indagini sull'integrità negli organismi pubblici e nella conoscenza delle procedure da seguire in caso di presunta violazione delle norme sull'integrità. Lo studio ha sollevato dubbi anche in merito agli standard professionali del personale incaricato di effettuare indagini sull'integrità e al rispetto delle norme in materia di trasparenza. La relazione dovrebbe essere discussa nel corso del 2014 con i membri del Parlamento, i comuni e le associazioni professionali, in modo da trarre conclusioni sulle azioni da intraprendere.

Buone pratiche: sportello unico per la promozione e lo sviluppo dell'integrità nel settore pubblico

L'integrità, la trasparenza e la responsabilità sono concetti che vengono promossi attivamente nella pubblica amministrazione olandese. L'importanza attribuita all'integrità nel settore pubblico e al suo ulteriore sviluppo è dimostrata da una serie di iniziative.

Un ruolo fondamentale è svolto dall'Ufficio per la promozione dell'integrità nel settore pubblico (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector - BIOS). Tale organismo incoraggia e sostiene il settore pubblico nella formulazione e nell'attuazione di politiche per l'integrità. Istituito dal ministero dell'Interno e delle relazioni fra le diverse parti del Regno, esso opera in qualità di ufficio centrale indipendente volto a promuovere (politiche per) l'integrità nel settore pubblico³⁰, sia a livello organizzativo che strategico. Il BIOS svolge una serie di compiti, tra cui funzioni di conoscenza, elaborazione, messa in rete e segnalazione: acquisisce e sviluppa conoscenze collegate all'integrità per l'intero settore pubblico e le mette a disposizione mediante convegni, conferenze, corsi e attraverso il suo sito web. Esso conduce inoltre attività di ricerca.

Il BIOS traduce le conoscenze acquisite in modelli pratici, metodi, prodotti, corsi di educazione e formazione destinati alla categoria interessata. Tale ufficio sostiene inoltre gli organismi del settore pubblico nell'adozione e nel mantenimento di politiche di integrità. Esso riunisce esperti per condividere le conoscenze attraverso una serie di piattaforme (reti di conoscenza, convegni, comunità di apprendimento e incontri a livello nazionale). In quanto ufficio centrale e indipendente per le questioni relative all'integrità, il BIOS individua e sottopone a un'analisi critica gli sviluppi nel settore, organizzando incontri per attori

28 Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS/CAOP), *Handreiking Belangenverstrengeling* (manuale sul conflitto di interessi pubblicato dall'Ufficio per la promozione dell'integrità nel settore pubblico), luglio 2010. http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Belangenverstrengeling_handreiking.pdf.

29 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur; aanbieding rapport Tilburg University n.a.v. motie Heijnen c.s. 8 novembre 2013*, pag. 5.

30 Ad esempio attraverso pubblicazioni periodiche nelle quali vengono approfonditi vari aspetti della politica di integrità. Cfr. ad esempio: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS_Jaarboek_Integriteit_2012.pdf

specifici, richiamando l'attenzione sulle questioni legate all'integrità e svolgendo ricerca scientifica. Su tale base, fornisce consulenza al settore pubblico.

Esso organizza inoltre ogni anno la Giornata nazionale dell'integrità. Tale iniziativa è intesa a fare un bilancio annuale, fornendo lo spunto per discutere di molteplici aspetti collegati all'integrità del settore pubblico, individuare le sfide, valutare le politiche ed esaminare gli sviluppi futuri attraverso seminari e conferenze. In questa giornata viene inoltre presentato l'Annuario sull'integrità (Jaarboek Integriteit), nel quale sono pubblicati articoli e interviste in merito a vari aspetti dell'integrità quale elemento fondamentale del buon governo. L'annuario viene diffuso su vasta scala, in particolare via Internet.

I Paesi Bassi hanno anche adottato metodi innovativi per affrontare la corruzione a livello locale. Numerose città e comunità olandesi hanno messo a punto una serie di strumenti per un comportamento etico e per l'integrità destinati a politici e amministrazioni locali e regionali. L'importanza di strumenti locali per combattere la corruzione è stata dimostrata dalla recente condanna per corruzione, riciclaggio di denaro e frode di un ex assessore provinciale con competenze in materia di assetto territoriale e finanze³¹. Nel complesso, i cittadini olandesi sono ben consapevoli del comportamento che hanno diritto di attendersi dai loro funzionari eletti a livello locale o dai dipendenti pubblici. Essi dispongono inoltre di diversi strumenti per segnalare comportamenti scorretti, come risulta dalla politica locale in materia di integrità del comune di Amsterdam.

Buone pratiche: promuovere l'integrità a livello locale - la politica di integrità del comune di Amsterdam

La maggior parte dei comuni dei Paesi Bassi, se non tutti, ha elaborato e sta attuando una politica locale di integrità. Nel 2010 è stato pubblicato uno studio volto a valutare queste politiche locali di integrità³², dal quale è emerso che il numero di casi individuati di pratiche illecite sono aumentati in misura piuttosto significativa, passando da 135 nel 2003 a 301 nel 2010. Tale aumento è in parte ascrivibile all'impiego di migliori metodi di rilevazione.

L'Ufficio Integrità (Bureau Integriteit - BI), un organo del comune di Amsterdam, è un centro di competenze in materia di integrità. Esso promuove l'integrità nella politica e nell'amministrazione locali, ma anche presso i fornitori di servizi e le imprese. Tale ufficio sostiene tutti gli organismi comunali fornendo i seguenti servizi: consulenza (giuridica), corsi di formazione, analisi dei rischi, trattamenti disciplinari e indagini sull'integrità; esso funge da punto di contatto per i cittadini che intendono segnalare una violazione delle norme sull'integrità. Il personale del BI ha una vasta esperienza al servizio del comune e ha seguito una formazione nel campo dell'orientamento sulle questioni di integrità. Essi possono assistere, ad esempio, un dipartimento nel formulare e attuare una politica su misura per l'integrità, o fornire consulenza sull'interpretazione della nozione di "integrità" in situazioni specifiche o in contesti di lavoro. Gli analisti dei rischi di tale ufficio forniscono consulenza alle imprese, ai fornitori di servizi e anche ad altri comuni nell'individuare, controllare e ridurre i rischi in materia di integrità. Le violazioni delle norme sull'integrità possono essere

31 L'assessore provinciale dell'Olanda settentrionale in questione è stato condannato in primo grado a tre anni di reclusione nel dicembre 2013.

32 Integriteit van het lokale bestuur. Rapport, December 2010. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met de steun van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/12/08/integriteit-van-het-lokaal-bestuur.html>.

segnalate al BI, il quale può condurre un'indagine interna. Se un dipartimento o un servizio propone una sanzione da irrogare in caso di violazione delle norme sull'integrità, deve essere chiesto il parere dei consulenti legali interni del BI. L'obbligatorietà di tale consultazione è volta a garantire una politica coerente in materia di sanzioni.

Il BI gestisce anche un servizio telefonico per la segnalazione di violazioni dell'integrità (istituito nel 1996 e situato direttamente presso tale ufficio dal 2001), che consente di conoscere il tipo e il numero di violazioni dell'integrità che si registrano nel comune di Amsterdam. I dati raccolti mediante il servizio telefonico contribuiscono a migliorare la mappatura e l'individuazione delle aree e dei settori problematici e a elaborare una politica di prevenzione. I dati disponibili più recenti riguardano il 2010: in quell'anno il BI ha ricevuto 85 segnalazioni di presunta violazione delle norme sull'integrità. Tali segnalazioni hanno dato luogo a 21 inchieste e 35 pareri sulle misure disciplinari da adottare. Nove dipendenti sono stati licenziati per gravi violazioni dell'integrità. Il BI ha emesso 30 pareri, e centinaia di membri del personale hanno seguito corsi di formazione sull'integrità.

Sebbene l'integrità sia uno dei pilastri più solidi della pubblica amministrazione dei Paesi Bassi, alcuni punti deboli sono stati individuati nelle norme in materia di integrità applicabili ai politici, come dimostrano alcuni recenti casi come quello riguardante reati di frode immobiliare e corruzione nel quadro di un fondo pensioni, sul quale è stata pronunciata una sentenza nel gennaio 2012.

Ad alcuni livelli non esistono norme o meccanismi di rettifica per i conflitti di interesse. Ciò riguarda, ad esempio, la trasparenza e il controllo degli interessi finanziari e commerciali di ministri e sottosegretari di Stato³³. Prima della nomina a tali cariche, questi interessi devono essere messi da parte, e il primo ministro informa la Seconda camera quando ciò è avvenuto. Non esiste tuttavia alcuna trasparenza sulle modalità in cui ciò si svolge, poiché l'attuale procedura si basa sulla fiducia. Inoltre, i membri degli Stati generali (parlamento olandese) non sono soggetti ad alcuna limitazione sugli incarichi che possono assumere una volta cessato il loro mandato, né per quanto riguarda i contatti con terzi³⁴. La politica sulla prevenzione del fenomeno delle "porte girevoli" ("*revolving doors*") è basata su orientamenti generali e si concentra sulla necessità di evitare l'impressione che durante il mandato possano essere stati adottati provvedimenti inappropriati o che le conoscenze acquisite nel quadro di detto mandato possano essere state trattate in modo scorretto³⁵.

La dichiarazione della situazione patrimoniale, ossia la pubblicazione dei redditi derivanti da cariche pubbliche, per i membri del parlamento, i ministri, i sottosegretari di Stato e gli alti funzionari è una pratica in vigore da lungo tempo. Ciò non si applica però agli interessi finanziari e commerciali personali, i quali sono considerati una questione privata, e pertanto tali dati non sono disponibili³⁶. Non esistono regole che costringono i membri del parlamento a dichiarare potenziali conflitti di interesse e/o che impediscono loro di detenere determinati interessi finanziari o di esercitare attività esterne. I membri del parlamento non sono soggetti ad alcuna restrizione riguardo all'accettazione di donazioni. I membri della Seconda camera sono tenuti a registrare le donazioni di valore superiore a 50 euro, nonché i viaggi all'estero su

33 Rijksoverheid Kamerstukken 2010-2011, II, 32 500 No 14.

34 Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori, Quarto ciclo di valutazione, GRECO Eval IV Report (2012) 7°

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

35 Handboek voor aantredende bewindspersonen; <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2013/04/16/handboek-voor-aantredende-bewindspersonen.html>.

36 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens; <http://www.wetboek-online.nl/wet/Wet%20openbaarmaking%20uit%20publieke%20middelen%20gefinancierde%20topinkomens.html>

invito di terzi³⁷. Tuttavia, la registrazione obbligatoria non riguarda altri benefici, come ad esempio il soggiorno gratuito o l'invito a diversi tipi di eventi. Non esiste invece alcun obbligo di segnalazione per i membri del Senato, i quali non sono tenuti a comunicare il reddito percepito da attività accessorie o eventuali donazioni ricevute, viaggi all'estero offerti da terzi o altri benefici. Questi punti sono stati sollevati da una recente valutazione del GRECO, nella quale è stato rilevato che gli attuali registri non sono adeguati a far emergere numerosi conflitti di interesse potenziali o effettivi³⁸.

I presunti conflitti di interesse in cui sono coinvolti ex ministri e sottosegretari di Stato sono in pratica oggetto di discussione in seno al parlamento e nella società. Un recente caso di "porte girevoli" ha portato a una mozione da parte del parlamento che sollecitava a stabilire regole più chiare³⁹, alla quale, tuttavia, il governo non ha dato alcun seguito⁴⁰.

Corruzione all'estero

Le indagini penali su casi di corruzione all'estero sono rare, come risulta dall'ultima relazione OCSE del dicembre 2012⁴¹. L'OCSE ha elogiato i Paesi Bassi per gli sforzi compiuti al fine di sensibilizzare il settore pubblico e quello privato sul fatto che la corruzione all'estero è un reato, per le misure adottate volte a semplificare la segnalazione di casi di corruzione all'estero e per l'efficace sistema di confisca di cui si è dotato il paese. L'OCSE ha tuttavia invitato i Paesi Bassi a fare di più per far rispettare la legislazione in materia di corruzione all'estero, e ha osservato che 14 presunti casi di corruzione all'estero su 22 non hanno dato luogo ad alcuna indagine. Nelle sue raccomandazioni, l'OCSE chiede quindi ai Paesi Bassi di migliorare la capacità delle loro forze di polizia e magistratura nell'investigare e perseguire più attivamente i reati di corruzione all'estero. Al momento della valutazione dell'OCSE (fase 3), la Procura nazionale anticorruzione (*Landelijk Corruptieofficer van Justitie*), che ha il compito di coordinare il perseguimento della corruzione all'estero, aveva in organico soltanto due procuratori. L'OCSE ha osservato che le forze di polizia e la magistratura devono disporre di risorse sufficienti per essere in grado di trattare in modo efficace il numero significativo di presunti casi di corruzione all'estero che richiedono un'indagine. L'OCSE ha inoltre raccomandato ai Paesi Bassi di innalzare le sanzioni pecuniarie per le imprese e le organizzazioni (come proposto in un progetto di legge del luglio 2012⁴²) e di prevedere per tali soggetti anche sanzioni supplementari, quali l'esclusione dagli appalti pubblici o da altri contratti finanziati con fondi pubblici⁴³. Secondo l'OCSE, fino alla fine del 2012 non era stata irrogata alcuna sanzione nei confronti di una società per il reato di corruzione all'estero⁴⁴.

37 Articolo 150, lettera a, del Regolamento interno della Seconda camera.

38 Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori, Quarto ciclo di valutazione, GRECO Eval IV Report (2012) 7E, paragrafo 55.

39 Nel 2011 un ex ministro dei Trasporti ha assunto un incarico dirigenziale presso la compagnia aerea di bandiera dei Paesi Bassi KLM subito dopo essersi dimesso. Durante il suo mandato di ministro era stato responsabile di questioni inerenti al trasporto aereo.

40 Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulten, O. Popovych and J. Wempe (2012) '*National Integrity System Assessment Netherlands*', The Hague: Transparency International Netherlands pagg. 78-79. <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>.

41 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

42 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit 12 July 2012 [not yet adopted]*.

43 Nei Paesi Bassi, la pena pecuniaria massima per le persone giuridiche è 10 volte maggiore di quella applicabile alle persone fisiche, ossia 780 000 euro, ma le multe o ammende per diversi reati possono essere cumulabili. Le sanzioni pecuniarie possono anche essere combinate con provvedimenti di confisca.

44 Nella sua relazione sul terzo ciclo di valutazione (paragrafo 47), l'OCSE fornisce una descrizione dettagliata delle sanzioni applicate ai presunti casi di corruzione e sottolinea che la maggior parte delle sanzioni a carico di società sono state irrogate in seguito a risoluzione extragiudiziale o per reati diversi dalla corruzione. <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

Nell'Indice di propensione alla corruzione pubblicato da Transparency International nel 2011, i Paesi Bassi figuravano tra i migliori posti nella classifica delle 28 economie mondiali più importanti in base alla probabilità percepita che le società resistano dal pagare tangenti all'estero. Tuttavia, nella sua relazione del 2012 sui progressi compiuti nell'attuazione della convenzione dell'OCSE contro la corruzione⁴⁵, la stessa organizzazione ha osservato che l'attività di contrasto da parte dei Paesi Bassi risultava limitata, e ha chiesto di migliorare e rafforzare le misure di contrasto della corruzione all'estero, di inasprire le sanzioni contro questo tipo di reati e di intensificare e istituzionalizzare la cooperazione tra le istituzioni competenti.

Nel frattempo è stata pubblicata una nuova versione delle istruzioni per le indagini e il perseguimento della corruzione all'estero, in cui sono elencati i fattori da prendere in considerazione per stabilire se procedere con l'esercizio dell'azione penale⁴⁶. Gli interessi economici e commerciali non sono più indicati tra questi fattori. Tutti i casi di corruzione all'estero devono essere segnalati alla Procura nazionale anticorruzione. Inoltre, in tali istruzioni è menzionato il fatto che le autorità dei Paesi Bassi si impegnano in linea generale a combattere la corruzione all'estero. Il procuratore può non tenere conto degli interessi economici nazionali. Tuttavia, resta ancora da valutare quale sarà l'impatto concreto di tali modifiche.

Nell'ottobre 2012, riconoscendo l'importanza della lotta contro la corruzione all'estero, diversi ministeri (della Sicurezza e della giustizia, degli Affari esteri e dell'Economia), insieme con le organizzazioni di categoria che rappresentano le piccole e medie imprese e un'organizzazione che rappresenta quelle di grandi dimensioni (la VNO/NVW), hanno pubblicato un opuscolo dal titolo *Honest business, without corruption* [Fare affari in modo onesto, senza la corruzione]⁴⁷ che contiene orientamenti per le imprese che si trovano ad avere a che fare con la corruzione all'estero. Gli orientamenti della procura nazionale sono stati modificati all'inizio del 2013 per rafforzare le misure volte a contrastare la corruzione all'estero; ma rimane da vedere se ciò si tradurrà in un maggior numero di procedimenti giudiziari. Inoltre, il governo olandese ha annunciato l'intenzione di presentare un documento strategico per dare seguito alle raccomandazioni formulate da organizzazioni internazionali come l'OCSE⁴⁸.

3. FUTURE LINEE D'AZIONE

Nei Paesi Bassi l'integrità è tradizionalmente un valore molto importante. L'opinione pubblica richiede elevati standard di trasparenza e di responsabilità, sia nel settore pubblico che in quello privato. L'approccio integrato volto a prevenire e individuare la corruzione a livello centrale e locale potrebbe fungere da modello in altri paesi dell'UE. La ferma convinzione collettiva che la corruzione sia dannosa si accompagna a una costante pressione dell'opinione pubblica a mantenere un elevato livello di trasparenza e di responsabilità. Mancano, tuttavia, elementi a prova del fatto che la corruzione all'estero sia combattuta

45 *Exporting corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention* [Esportare la corruzione? Applicazione della Convenzione anticorruzione dell'OCSE paese per paese]. Relazione sui progressi compiuti, 2012, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention

46 Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie. http://wetten.overheid.nl/BWBR0032624/CIRDIV1344379/CIRDIV1344385/Tekst/geldigheidsdatum_19-12-2013.

47 *Eerlijk Zakendoen, zonder corruptie*.

48 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/01/08/nederland-doet-meer-tegen-buitenlandse-omkoping.html>;
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/21/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-dat-nederland-laks-is-in-de-bestrijding-van-corruptie.html>

adeguatamente, nonostante l'importante ruolo che le imprese olandesi svolgono nel commercio internazionale.

La Commissione suggerisce di dare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- estendere ai **pubblici ufficiali eletti e ai membri del governo** le regole concernenti i beni e gli interessi e garantire un sistema di verifica efficace e trasparente. Elaborare un quadro normativo sui conflitti di interesse successivi alla cessazione di un determinato incarico;
- moltiplicare gli sforzi nel perseguire le persone fisiche e le persone giuridiche per corruzione nelle transazioni commerciali internazionali, anche attraverso una maggiore capacità di investigare e perseguire più attivamente i reati di **corruzione all'estero**. Valutare la possibilità di ampliare la gamma delle sanzioni e di aumentare il livello delle pene pecuniarie applicabili alle persone giuridiche.