



Consiglio
dell'Unione europea

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

**6113/14
ADD 28**

**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 28
Oggetto:	ALLEGATO sul REGNO UNITO Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 28.

All.: COM(2014) 38 final Annex 28



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 28

ALLEGATO

sul REGNO UNITO

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

REGNO UNITO

1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. Gli sforzi del governo per controllare il fenomeno corruttivo non hanno prodotto una strategia centralizzata. Tuttavia, già nel XIX secolo il Regno Unito disponeva di leggi contro la corruzione. I piani per la lotta alla corruzione nel settore pubblico sono tendenzialmente dichiarazioni d'intenti piuttosto che programmi organici. Il codice di gestione della pubblica amministrazione (*Civil Service Management Code*) contiene alcune indicazioni su come ridurre i rischi di corruzione¹. Nel febbraio 2013 il governo ha definito la propria politica in materia di servizi pubblici allo scopo di renderli più semplici, chiari e rapidi per gli utenti, mirando soprattutto all'efficienza ma anche alla trasparenza e alla responsabilità nella loro erogazione².

Quadro giuridico. La legge sulla corruzione del 2010 (*Bribery Act*) è ritenuta rigorosa poiché va oltre quanto previsto dalla convenzione dell'OCSE contro la corruzione³. Nel diritto penale del Regno Unito non esistono né termine di prescrizione né immunità generale ai procedimenti penali per parlamentari, giudici o pubblici ministeri. Le disposizioni in materia di corruzione, contenute nella legge sulla corruzione del 2010 e nella legge sulle frodi (*Fraud Act*) del 2006, e i reati come l'intralcio alla giustizia e la condotta illecita nell'esercizio di funzioni pubbliche prevedono obblighi diversi per comminare condanne e sanzioni⁴. Il quadro legislativo consente procedimenti più mirati e differenziati nonché un esame attento delle sanzioni più adeguate ai diversi tipi di corruzione. Contemporaneamente, però, esso rende difficile valutare se una certa azione è vietata e quali ne siano le potenziali conseguenze. Per esempio, la condotta illecita nell'esercizio di funzioni pubbliche, spesso invocata per perseguire la corruzione, è suscettibile di un'ampia interpretazione giuridica senza che i dipendenti pubblici dispongano di orientamenti significativi in relazione al comportamento ritenuto corrotto o al contrario accettabile⁵. Il quadro legislativo, inoltre, rende complicata la raccolta di dati sulla corruzione (ad esempio riguardo al numero di condanne pronunciate) e contribuisce alla carenza di informazioni concernenti i rischi di corruzione nel Regno Unito⁶.

Quadro istituzionale. Si osserva un'efficace cooperazione tra il gruppo consultivo sull'etica nella vita pubblica, il commissario parlamentare per la normativa in materia, il consulente per gli interessi ministeriali e il comitato consultivo per le nomine in ambito imprenditoriale⁷. All'interno del *Cabinet Office* (simile alla Presidenza del Consiglio) opera il rappresentante governativo che coordina le attività in questo ambito, il cosiddetto "alfiere della lotta internazionale alla

¹ <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/civil-service-management-code>.

² <https://www.gov.uk/government/policies/transforming-government-services-to-make-them-more-efficient-and-effective-for-users>

³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf>.

⁴ La legge sulle frodi è disponibile all'indirizzo <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/contents>; la legge sulla corruzione è disponibile all'indirizzo <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

⁵ Il reato viene commesso quando un funzionario pubblico che agisca in quanto tale omette volontariamente di adempiere il proprio dovere e/o tiene una condotta dolosa tale da abusare della fiducia del pubblico nel titolare della carica, senza scuse o giustificazioni ragionevoli. "Il mancato rispetto delle norme deve aver luogo senza giustificazione o scusa; questo ulteriore requisito non è però stato oggetto di osservazioni particolareggiate" *Attorney General's Reference* (riferimento al procuratore generale), n. 3 del 2003 [2004] Corte d'Appello d'Inghilterra e Galles (EWCA), sezione penale, 868, paragrafo 60.

⁶ L'istituzione della *National Criminal Agency* (Agenzia penale nazionale) che ha avuto luogo nell'ottobre del 2013 potrebbe migliorare la raccolta e la disponibilità dei dati.

⁷ Cfr. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/c1762-i/c176201.htm>, Q79.

corruzione" (*International Anti-corruption Champion*). Affinché i cittadini possano segnalare i casi di sospetta corruzione, esistono diversi canali - la cui varietà può anche essere fonte di confusione - tra cui: una piattaforma online sicura, situata presso l'ufficio delle frodi gravi (*Serious Fraud Office, SFO*)⁸; un punto centrale di contatto istituito dalla polizia⁹ per i casi di frode; dei meccanismi di segnalazione settoriali specifici (come quelli relativi a sanità¹⁰, ed entrate e dogane¹¹); meccanismi a livello locale¹². Finora, però, il governo non si è impegnato in maniera sistematica per rendere più flessibili i canali di segnalazione della corruzione e per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla loro disponibilità.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo lo speciale Eurobarometro 2013, nel Regno Unito il 64% degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa nel paese (contro una media UE del 76%), mentre il 16% afferma di subire personalmente fenomeni corruttivi nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%). Inoltre il 63% dichiara che gli episodi di corruzione ad alto livello non sono adeguatamente perseguiti (contro una media UE del 73%)¹³.

Esperienza della corruzione. Nel Regno Unito si registra la più bassa percentuale di intervistati che dichiarano di essere stati oggetto di richieste o di aspettative di tangenti negli ultimi 12 mesi (0%) o di conoscere personalmente qualcuno che abbia accettato tangenti (7%).

Il parere delle imprese. Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, il 15% degli intervistati ritiene che la corruzione costituisca un problema per l'attività imprenditoriale della propria azienda nel Regno Unito (contro una media UE del 43%) mentre il 46% dichiara che la corruzione è diffusa (contro una media UE del 75%)¹⁴.

Contesto

L'autorità di contrasto e il potere giudiziario. Nel 2013 i meccanismi di contrasto del Regno Unito sono stati giudicati adeguati - e sotto alcuni punti di vista esemplari - ai fini della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)¹⁵. Il ruolo di procuratore generale (*Attorney General*) è svolto dal ministro che sovrintende al Servizio di Procura della Corona (*Crown Prosecution Service*) e all'ufficio delle frodi gravi (*Serious Fraud Office, SFO*). L'SFO è l'organismo principale competente per le indagini e il perseguimento di casi di corruzione all'estero. Altre autorità nazionali, regionali e locali (tra cui la polizia metropolitana, la polizia della città di Londra e altre) sono competenti per reati connessi alla corruzione, a seconda del contesto o della località. Dato l'ampio numero di istituzioni che si occupano di corruzione, con una conseguente sovrapposizione delle competenze, occorre garantirne uno stretto coordinamento. Nell'ottobre 2013 l'Agenzia di contrasto delle forme gravi di criminalità organizzata (*Serious Organised Crime Agency*) è stata sostituita da una nuova Agenzia nazionale contro la criminalità (*National Crime Agency, NCA*) nell'ambito di un più ampio sforzo teso a migliorare il

⁸ <http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/where-should-i-report-corruption.aspx>.

⁹ Le informazioni vengono quindi trasmesse al Servizio nazionale di intelligence per la lotta alla frode
<http://www.actionfraud.police.uk/home>

¹⁰ <http://www.reportnhsfraud.nhs.uk>

¹¹ <http://www.hmrc.gov.uk/reportingfraud/>

¹² Cfr. per esempio http://www.reigate-banstead.gov.uk/council_and_democracy/about_the_council/fraud_and_corruption/

¹³ Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

¹⁴ Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

¹⁵ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

coordinamento nella lotta alla criminalità¹⁶. La NCA dispone di un'unità che si occupa dei reati economici (tra cui frodi, tangenti e corruzione), che ricopre un ruolo strategico e di coordinamento. Secondo il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), la magistratura ha un'ineccepibile reputazione di indipendenza, imparzialità e integrità, e non vi è alcuna prova di influenza indebita sui giudici. Il GRECO inoltre ha lodato gli sforzi compiuti per tutelare l'integrità e l'imparzialità delle procure¹⁷. Tuttavia, dopo la decisione del 2006 del direttore dell'SFO di cancellare un'indagine su presunti casi di corruzione che avrebbero coinvolto BAE Systems e funzionari dell'Arabia Saudita, l'OCSE ha raccomandato al Regno Unito di consolidare l'indipendenza di chi dirige l'SFO, specificando che al procuratore generale non è consentito di dare indicazioni su singoli casi di corruzione all'estero¹⁸.

Conflitto d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale. In seguito al riesame dell'UNCAC è stato raccomandato al Regno Unito di considerare l'opportunità di ampliare l'attuale sistema di dichiarazione di interessi dei funzionari pubblici e dei parlamentari per estenderlo alle dichiarazioni della situazione patrimoniale, in modo da favorire l'individuazione e l'accertamento del pagamento di tangenti¹⁹. I valori del servizio pubblico sono sanciti dal codice della pubblica amministrazione e dai sette principi che informano la vita pubblica (*Seven Principles of Public Life*), fissati dal gruppo consultivo sull'etica nella vita pubblica²⁰.

Appalti pubblici. Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, il 18% delle aziende che hanno partecipato a gare d'appalto pubbliche negli ultimi tre anni dichiara che il motivo per cui non le hanno vinte sarebbe da ricercarsi nella corruzione (contro una media UE del 32%). La relazione redatta nel 2011 dall'Autorità nazionale per la lotta alla frode nel settore degli appalti pubblici evidenzia la complessità della questione, riportando alcuni studi di casi di cartelli di fornitori, fissazione dei prezzi e false fatturazioni²¹. La relazione raccomanda di rivolgere maggiore attenzione alle attività di prevenzione, accentramento e trasparenza, nonché di assumere un approccio olistico nella gestione del rischio, svolgere corsi di formazione per i funzionari preposti all'aggiudicazione degli appalti pubblici, effettuare un'analisi dei dati per individuare comportamenti anomali e istituire un servizio intergovernativo di segnalazione delle frodi in materia di appalti.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). Gli informatori sono tutelati dalla legge sulla segnalazione degli illeciti nell'interesse generale (*Public Interest Disclosure Act*, 1998) che riguarda sia i dipendenti del settore pubblico che quelli del settore privato. La legge prevede un approccio per fasi e tre livelli di segnalazione: in ogni fase, per proteggere l'informatore, è necessario raggiungere una soglia più alta di condizioni specifiche²². La legge sulla segnalazione nell'interesse generale fa decadere qualsiasi clausola contrattuale tra un lavoratore e il datore di lavoro qualora tale clausola si proponga di impedire al lavoratore di procedere alla segnalazione in conformità della legge. La legge prevede inoltre che la segnalazione non possa essere accolta se, presentandola, il suo autore commette un reato. Le eccezioni sono limitate alla definizione di segreti ufficiali attualmente vigente nel Regno Unito, che riguarda soltanto le segnalazioni che possono danneggiare l'interesse nazionale e sono connesse alla sicurezza nazionale, alle relazioni internazionali o che favoriscono reati. Qualsiasi informatore che renda una segnalazione protetta e

¹⁶ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97823/organised-crime-strategy.pdf.

¹⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%292_UnitedKingdom_EN.pdf.

¹⁸ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf>.

¹⁹ www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

²⁰ Cfr. *codice della pubblica amministrazione* (<http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>), e i *sette principi della vita pubblica* (http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html).

²¹ NFA (2011) *Procurement Fraud in the Public Sector* (Casi di frode negli appalti pubblici)

<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/agencies-public-bodies/nfa/our-work/procurement-fraud-public-sector?view=Binary>.

²² www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1.

subisca ritorsioni può chiedere un risarcimento a un tribunale del lavoro. La legge sulla segnalazione nell'interesse generale, infatti, prevede risarcimenti nel caso di licenziamenti, altri danni o ritorsioni, compresi i danni morali. Coloro che vengono licenziati possono richiedere l'applicazione di un provvedimento provvisorio entro sette giorni per non perdere il proprio posto di lavoro. Qualora si accerti che il licenziamento è stato ingiustamente provocato dalla segnalazione degli illeciti, i dipendenti in questione vengono risarciti integralmente delle perdite finanziarie (senza alcun limite). L'applicazione della legge sulla segnalazione nell'interesse generale è stata oggetto di un esame indipendente, che raccomanda di apportare altri miglioramenti e i cui risultati sono stati pubblicati alla fine del novembre 2013²³. In seguito al riesame dell'UNCAC è stato suggerito di sensibilizzare l'opinione pubblica in materia di protezione e riguardo ai meccanismi di segnalazione²⁴.

Trasparenza delle attività di lobbismo. Il Consiglio per gli affari pubblici (*Public Affairs Council*) del Regno Unito pubblica un registro al quale i lobbisti possono iscriversi volontariamente²⁵. Nel 2013 il governo ha proposto un registro ufficiale dei lobbisti²⁶. Conformemente al codice ministeriale, agli ex ministri è vietato effettuare attività di lobbismo nei confronti del governo per due anni dopo aver lasciato l'incarico. Essi devono chiedere inoltre la consulenza del comitato consultivo indipendente per le nomine in ambito imprenditoriale (*Independent Advisory Committee on Business Appointments*, ACOBA) per qualsiasi nomina ottenuta entro due anni dalla data alla quale hanno lasciato l'incarico, e rispettare l'esito di tale consulenza. I dipendenti pubblici di alto livello devono chiedere la consulenza dell'ACOBA anche per nomine esterne e mansioni legate all'attività di lobbismo entro due anni dalla data alla quale hanno lasciato l'incarico. Il GRECO raccomanda di riesaminare i codici di condotta applicabili ai membri della Camera dei Comuni e della Camera dei Lord per migliorare gli orientamenti sulla gestione dei contatti con i lobbisti²⁷.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Corruzione all'estero

Nel corso del tempo, la casistica del Regno Unito per quanto riguarda il perseguimento di casi di corruzione all'estero si è evoluta positivamente. Le autorità hanno pubblicato alcune linee guida per sostenere le imprese nello sforzo di adattamento alla legge sulla corruzione del 2010. La legge tiene ampiamente conto delle preoccupazioni espresse dall'OCSE nel 2008, alla luce della mancanza di perseguimenti giudiziari per corruzione all'estero nei dieci anni successivi alla

²³ *Public Concern at Work, Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK* (Relazione sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia di segnalazione degli illeciti sul luogo di lavoro nel Regno Unito): <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation>.

²⁴ www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

²⁵ La relazione del gruppo anticorruzione Bond sulla conformità del Regno Unito all'UNCAC, elaborata parallelamente all'autovalutazione del governo del Regno Unito, raccomanda quanto segue: "Occorre applicare norme più stringenti alle consulenze private e all'attività di lobbismo nei confronti del governo e del parlamento e, nell'ambito del programma legislativo del parlamento, attribuire una priorità più urgente a una legislazione per la registrazione obbligatoria dei lobbisti".

²⁶ La commissione per le riforme politiche e costituzionali ha espresso preoccupazione per la risposta del governo alla relazione della commissione stessa sull'introduzione di un registro ufficiale dei lobbisti. *UK Parliament: Introducing a statutory register of lobbyists: Government Response to the Committee's Second Report of Session 2012-13 - Public Administration Committee* (Parlamento del Regno Unito: L'introduzione di un registro obbligatorio dei lobbisti: la risposta del governo alla seconda relazione della commissione nella sessione 2012-2013 - commissione per la pubblica amministrazione), <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/593/59303.htm> §9-10.

²⁷ <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/transparencyoflobbyingnonpartycampaigningandtradeunionadministration.html>
Cfr. nota a piè di pagina n. 3, pag. 18, paragrafo 53 della relazione.

ratifica della convenzione dell'OCSE da parte del Regno Unito²⁸. Nel 2011 sono state avviate 23 azioni giudiziarie per casi di corruzione all'estero. L'OCSE ha lodato gli sforzi di sensibilizzazione compiuti dal Regno Unito rispetto alla legge sulla corruzione e al reato di corruzione all'estero²⁹.

Le disposizioni della legge sulla giurisdizione extraterritoriale consentono all'ufficio delle frodi gravi di perseguire qualsiasi società, o soggetto collegato, con una rappresentanza nel Regno Unito, anche se la società ha sede all'estero. La guida allegata destinata alle imprese comprende consigli pratici sulla conformità e alcuni studi di casi³⁰. In linea con una precedente raccomandazione dell'OCSE, la guida chiarisce che i pagamenti incentivanti sono considerati atti illegali di corruzione e definisce i criteri per differenziare l'ospitalità da forme mascherate di corruzione³¹. Le organizzazioni commerciali sono esenti dalla responsabilità penale se sono in grado di dimostrare che dispongono di procedure adeguate per prevenire la corruzione, sulla base di sei principi guida: proporzionalità, impegno ad alto livello, valutazione del rischio, *due diligence*, comunicazione, e monitoraggio e verifica.

Buona prassi: imporre alle imprese di prevenire la corruzione

La legge sulla corruzione del 2010 pone il Regno Unito tra i paesi con le norme anticorruzione più rigorose al mondo. Essa introduce una forte responsabilità per un'impresa che non impedisca a soggetti ad essa collegati di svolgere pratiche corruttive in suo nome per ottenere o mantenere un'attività commerciale o un vantaggio correlato. Qualora i dipendenti, o altri soggetti ad essi collegati, commettano reati di corruzione, le organizzazioni commerciali si rendono colpevoli del reato di mancata prevenzione della corruzione. Se l'organizzazione commerciale dispone di procedure adeguate, può usarle in sua difesa. Poiché la legge offre incentivi importanti alle imprese che prevengono la corruzione, viene ritenuta un deterrente efficace e infatti ha indotto le aziende ad adottare ampie procedure di prevenzione. I valutatori dell'UNCAC ritengono che la misura sia una buona prassi che potrebbe essere applicata anche in altri paesi³².

Inoltre, la legge sulla corruzione del 2010 favorisce la segnalazione degli illeciti. Nella guida pubblicata dal governo in appendice a tale legge, le politiche di segnalazione degli illeciti vengono raccomandate in quanto fanno parte delle adeguate procedure di prevenzione della corruzione³³.

In aggiunta, la legge su reati e tribunali del 2013 (*Crime and Courts Act*) ha introdotto un nuovo strumento, l'accordo di sospensione in via cautelare³⁴. Nell'ambito di questo accordo volontario tra un'impresa e una procura, l'impresa viene accusata di un reato ma il procedimento è sospeso. L'impresa accetta condizioni che possono includere il pagamento di una sanzione finanziaria, il pagamento di un indennizzo, e la cooperazione con i futuri perseguimenti

²⁸ *OECD Working Group on Bribery, 16 October 2008, Phase 2 bis Report on the application of the convention on combating bribery of public officials in international business transactions and the 197 recommendation on combating bribery in international business transactions* (Fase 2bis - Relazione del gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione sull'attuazione della convenzione sulla lotta alla corruzione di funzionari pubblici nelle operazioni economiche internazionali e della raccomandazione 197 sulla lotta alla corruzione nelle transazioni commerciali internazionali), 16 ottobre 2008.

²⁹ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf>.

³⁰ <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

³¹ *L'OECD Phase 3 Report* (Relazione dell'OCSE - Fase 3) del marzo 2012 raccomanda al Regno Unito di chiarire, per l'ospitalità e le spese promozionali, il significato di "ragionevoli e proporzionate", nonché il riferimento alle norme industriali.

³² www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

³³ Guida alle organizzazioni commerciali per la prevenzione della corruzione:

<https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

³⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/22/contents/enacted>.

giudiziari di persone fisiche. Se le condizioni non vengono rispettate, il procedimento può riprendere. Tale strumento dovrebbe essere a disposizione delle procure a partire dal febbraio 2014³⁵.

In determinate circostanze, l'SFO ha facoltà di considerare l'applicazione di ordini di recupero e composizioni in sede civile³⁶. L'autodenuncia, se effettuata nell'ambito di un approccio effettivamente proattivo da parte della direzione aziendale, viene presa in considerazione ma non vi è alcuna garanzia che essa non sarà seguita da un procedimento giudiziario³⁷. La relazione dell'OCSE sull'attuazione nel Regno Unito della convenzione della stessa OCSE critica l'uso degli ordini di recupero in sede civile poiché questi comportano una minore vigilanza giudiziaria e sono meno trasparenti dei patteggiamenti penali³⁸. La relazione inoltre fa notare la mancanza di informazioni a disposizione del pubblico in materia di composizioni, in alcuni casi anche per quanto riguarda le disposizioni sulla riservatezza; ciò rende difficile valutare se le sanzioni imposte siano efficaci, proporzionate e dissuasive, come previsto dalla convenzione. In seguito al riesame dell'UNCAC è stato suggerito all'SFO di considerare l'opportunità di fornire maggiori dettagli sulle composizioni in sede civile, per esempio per quanto riguarda gli orientamenti sui fattori da prendere in considerazione per determinare il valore recuperabile³⁹.

L'OCSE raccomanda alle autorità del Regno Unito, quando concludono un'azione di contrasto in materia di corruzione all'estero con un patteggiamento, di divulgare il maggior numero possibile di informazioni per dimostrare che le sanzioni applicate sono efficaci, proporzionate e dissuasive. Nel 2012 il direttore dell'SFO si è impegnato ad affrontare le preoccupazioni espresse dall'OCSE sulla trasparenza delle composizioni in sede civile; conformemente alla nuova politica, l'SFO, si avvale dei propri poteri nell'ambito della legislazione sui proventi dei reati e pubblica le proprie motivazioni, i dettagli della condotta illecita e i particolari della transazione⁴⁰. Nel suo riesame l'UNCAC raccomanda al Regno Unito di considerare l'opportunità di adottare misure per la trasparenza e la prevedibilità delle composizioni extragiudiziarie che coinvolgono l'SFO⁴¹.

Secondo l'OCSE la designazione dell'SFO come organismo principale competente per i casi di corruzione all'estero ha rafforzato l'attività di contrasto⁴². L'OCSE ha tuttavia espresso preoccupazione per le risorse e l'avvicendamento del personale dell'SFO⁴³. Secondo le stime, nel 2014-2015 il bilancio dell'SFO dovrebbe essere di 31,3 milioni di GBP, con un calo di oltre il 40% rispetto al 2008-2009. Anche i supervisori dell'UNCAC hanno raccomandato di non tagliare né le risorse né il personale dell'SFO⁴⁴.

Il perseguimento giudiziario della corruzione all'estero pone particolari problemi per quanto riguarda il traffico di armi. Nel 2006 l'SFO ha sospeso le indagini su alcuni appalti nel settore della difesa con l'Arabia Saudita, giustificando la sua decisione con motivi di "sicurezza nazionale

³⁵ <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2013/deferred-prosecution-agreements-consultation-on-draft-code-of-practice.aspx>.

³⁶ Come risulta da *Asset recovery powers for prosecutors: guidance and background note 2009* (I poteri delle procure in materia di recupero dei beni: nota esplicativa e di orientamento - 2009), "Il recupero in sede civile è una forma di confisca di beni non basata sulla condanna che consente il recupero nei procedimenti civili, dinanzi alla corte suprema, di proprietà che siano o rappresentino proprietà ottenute illecitamente. È importante ricordare che i procedimenti sono contro la proprietà (*in rem*) piuttosto che contro una persona (*in personam*)" <https://www.gov.uk/asset-recovery-powers-for-prosecutors-guidance-and-background-note-2009>.

³⁷ <http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/corporate-self-reporting.aspx>.

³⁸ <http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/50026751.pdf>.

³⁹ www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

⁴⁰ <http://www.sfo.gov.uk/about-us/our-views/director%27s-speeches/speeches-2012/6th-annual-european-forum-on-anti-corruption-on-26-june-2012.aspx> <http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/corporate-self-reporting.aspx>.

⁴¹ www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

⁴² L'ufficio delle frodi gravi è uno dei numerosi organismi attivi nel perseguire la corruzione all'estero.

⁴³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf>.

⁴⁴ www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

e internazionale"⁴⁵. Nel 2008 un tribunale ha statuito che l'SFO, sospendendo le indagini, aveva agito in maniera illecita⁴⁶, decisione successivamente revocata dalla Camera dei Lord in appello⁴⁷. L'OCSE esprime forti preoccupazioni in merito alla sospensione delle indagini⁴⁸. Più recentemente l'SFO ha avviato indagini su pagamenti a due imprese con sede sociale nelle isole Cayman, nell'ambito di un contratto per sistemi di comunicazione e sorveglianza da fornire alla Guardia nazionale dell'Arabia Saudita.

I suddetti casi mettono in evidenza la vulnerabilità dell'industria della difesa del Regno Unito alla corruzione all'estero. Le considerazioni riguardo alla sicurezza nazionale potrebbero ostacolare la vigilanza e la responsabilità nel caso di contratti di considerevole entità gestiti da piccoli gruppi di mediatori, intermediari e funzionari. È possibile raggiungere un equilibrio tra la necessità di garantire la segretezza per tutelare la sicurezza nazionale e l'istituzione di garanzie adeguate per scongiurare abusi di tale segretezza. A tale scopo, potrebbero rendersi necessari limiti più rigorosi al trasferimento di personale di alto livello tra il settore pubblico e quello privato, fenomeno assai diffuso nell'industria della difesa per motivi connessi al nulla osta di sicurezza.

I casi di corruzione all'estero non sono affatto limitati al settore della difesa. Nel 2011 sono state inflitte ammende a un editore del Regno Unito che avrebbe pagato tangenti per aggiudicarsi appalti per materiale scolastico in Ruanda, Uganda e Zambia⁴⁹. Nel 2010 un mediatore di assicurazione con sede a Londra è stato condannato a una pena detentiva e al pagamento di un'ammenda in sede di patteggiamento, dopo aver ammesso di aver pagato tangenti a funzionari costaricani⁵⁰. L'Autorità di vigilanza sui servizi finanziari (FSA) ha comminato ammende ad altri mediatori di assicurazione per la vulnerabilità dei loro controlli e sistemi di lotta alle tangenti e alla corruzione⁵¹. Per scongiurare il ripetersi di simili casi, nel 2013 l'Autorità di vigilanza sulla condotta di mercato ha pubblicato una guida sui reati finanziari che definisce le aspettative normative per le imprese e comprende un capitolo sulla corruzione con esempi di buone e cattive prassi⁵².

Finanziamento dei partiti politici e integrità dei funzionari eletti

Nel Regno Unito il finanziamento dei partiti politici è severamente controllato. La legge del 2000 su partiti politici, elezioni e referendum (*Political Parties Elections and Referendums Act*, PPERA) regola la registrazione e il finanziamento dei partiti politici⁵³. La legge del 2006 sull'amministrazione elettorale (*Electoral Administration Act*, EEA) ha esteso i controlli a prestiti e altri strumenti creditizi mentre la legge del 2009 su elezioni e partiti politici (*Political Parties and Elections Act*, PPE Act) ha apportato ulteriori cambiamenti e ha innalzato la soglia delle donazioni ammissibili e notificabili⁵⁴. Il GRECO ritiene che il sistema del Regno Unito sia "di livello generalmente elevato"⁵⁵. Alcuni aspetti sono tuttavia fonte di preoccupazione. Nel 2007 il GRECO ha fatto riferimento a tre relazioni indipendenti pubblicate separatamente nel Regno Unito che mostrano "con straordinaria coerenza la direzione in cui l'attuale sistema di

⁴⁵ <http://www.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2006/bae-systems-plcsaudi-arabia.aspx>
⁴⁶ [2008] EWHC 714 (Admin).

⁴⁷ UKHL 60, 30 luglio 2008, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>.

⁴⁸ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf>.

⁴⁹ <http://cymraeg.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2011/action-on-macmillan-publishers-limited.aspx>.

⁵⁰ <http://www.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2010/insurance-broker-jailed-for-bribing-costa-rican-officials.aspx>.

⁵¹ http://www.fsa.gov.uk/pubs/final/willis_ltd.pdf <http://www.fsa.gov.uk/pubs/final/aon.pdf>.

⁵² Autorità di vigilanza sulla condotta di mercato, reati finanziari: *A guide for firms* (Una guida per le imprese), aprile 2013
<http://fshandbook.info/FS/html/handbook/FC/link/PDF>.

⁵³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>.

⁵⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/contents>.

⁵⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%293_UnitedKingdom_Two_EN.pdf

finanziamento politico deve necessariamente evolversi"⁵⁶. In queste discussioni i limiti alle donazioni e alle spese spiccano con grande evidenza.

Nel 2012 il GRECO ha notato che il Regno Unito ha rispettato le raccomandazioni sull'elaborazione di un modello comune per i bilanci e le dichiarazioni dei redditi dei partiti politici, allo scopo di garantire coerenza e comparabilità. Il Regno Unito inoltre ha consolidato le funzioni della commissione elettorale (l'autorità di regolamentazione delle finanze dei partiti politici) e ha introdotto sanzioni più flessibili per violazioni meno gravi delle norme sui finanziamenti politici⁵⁷. La commissione non è più limitata alla scelta tra deferire il caso per lo svolgimento di un procedimento penale o non adottare alcuna azione. La commissione elettorale ha pubblicato un documento guida sull'utilizzo dei nuovi poteri e sanzioni⁵⁸.

Il Regno Unito tuttavia non aveva ancora attuato la raccomandazione che imponeva ai candidati elettorali e a terzi di rispettare norme in materia di trasparenza sui prestiti, comparabili alle norme che si applicano ai partiti politici. A giudizio del GRECO il Regno Unito non ha affrontato con il dovuto rigore le accuse per cui la polizia sarebbe in generale riluttante ad avviare indagini in materia di finanziamenti politici⁵⁹.

Il gruppo consultivo sull'etica nella vita pubblica del Regno Unito, nella relazione pubblicata nel 2011 sulla questione, ha insistito sulla necessità che i finanziamenti ottenuti dai partiti politici non inducano a sospettare che i donatori possano ricevere favori e influenza indebita come compenso⁶⁰. Il gruppo ha espresso preoccupazione per il fatto che alcuni partiti del Regno Unito fanno affidamento sui finanziamenti di un numero relativamente limitato di persone, sindacati o altre organizzazioni. Il gruppo ha emanato raccomandazioni per limitare l'importo che un singolo donatore può elargire a un partito, limitare la spesa dei partiti, e aumentare il finanziamento pubblico poiché questa fonte non porta con sé il rischio di influenza indebita. Esso ha proposto di fissare per le donazioni un limite di 10 000 GBP e di tagliare del 15% la spesa consentita per la campagna elettorale.

Il Regno Unito affronta le questioni concernenti i conflitti d'interessi imponendo ampi obblighi di dichiarazione (per esempio in materia di interessi finanziari) da assoggettare al controllo pubblico, invece di imporre restrizioni alle attività che i parlamentari possono svolgere al di fuori dei propri compiti⁶¹. Secondo il GRECO le soglie per la segnalazione di partecipazioni finanziarie sono, tuttavia, piuttosto alte: 60 000 GBP. Lo stesso approccio, teso a favorire la trasparenza rispetto alle restrizioni, si applica ai doni, ma mentre la soglia per le segnalazioni è piuttosto alta - pari all'1% dell'attuale salario di un parlamentare (nel 2012, l'1% era corrispondeva a circa 850 EUR) - non

⁵⁶ Relazione della commissione per gli affari costituzionali (dicembre 2006), relazione del Gruppo consultivo sull'etica nella vita pubblica (CSPL gennaio 2007) e relazione Hayden Philips (marzo 2007).

⁵⁷ Oltre ad ammende che variano dai 200 ai 20 000 GBP, essa può emettere avvisi di conformità e ripristino, avvisi di sospensione (per sospendere un'azione specifica), impegni all'attuazione (in base ai quali una parte può denunciare volontariamente un reato) e proporre azioni correttive.

⁵⁸ http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf.

⁵⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%297_Second_UnitedKingdom_EN.pdf.

⁶⁰ *Political Party Finance, Ending the big donor culture* (Finanziamento dei partiti politici: porre fine alla cultura dei grandi donatori), cfr.: http://www.public-standards.org.uk/Library/13th_Report__Political_party_finance_FINAL_PDF_VERSION_18_11_11.pdf.

⁶¹ I membri della Camera dei Comuni e della Camera dei Lord devono dichiarare qualsiasi beneficio ricevuto, finanziario e non finanziario, che altri possano ragionevolmente ritenere suscettibile di influenzare le loro azioni, i loro discorsi o i loro voti in Parlamento, o le azioni che essi compiono in veste di parlamentari. Registro degli interessi finanziari dei membri della Camera dei Comuni: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents1314.htm> Registro degli interessi dei Lord: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/register-of-lords-interests/> Inoltre, l'Autorità indipendente per gli standard parlamentari pubblica regolarmente online le singole richieste di rimborso spese presentate da ogni parlamentare, nonché i totali annuali. (Le richieste di rimborso concernenti le prestazioni previdenziali e d'invalidità vengono pubblicate soltanto in forma aggregata). <http://www.parliamentary-standards.org.uk/>.

esiste alcuna guida diretta ai parlamentari che specifichi quali doni siano accettabili e a che punto essi possano diventare una forma di corruzione⁶².

Relazioni polizia-media

L'inchiesta Leveson, avviata nel 2011 in risposta ad accuse di intercettazioni telefoniche, ha concluso che la presenza di collegamenti impropri tra i media e la polizia "non si limitava affatto a un'attività segreta, nota soltanto a uno o due operatori" ma allo stesso tempo non ha trovato le prove per dimostrare che "la corruzione della polizia da parte della stampa sia un problema diffuso". Le raccomandazioni seguite all'inchiesta Leveson forniscono orientamenti più chiari ai funzionari di polizia, di grado più o meno elevato, sui comportamenti accettabili (per esempio per quanto riguarda i contatti con la stampa), e sul periodo di riflessione di 12 mesi, durante il quale agli ex funzionari di polizia di alto livello non sarebbe concesso di lavorare per la stampa⁶³. L'operazione Elveden, diretta dalla commissione indipendente per le denunce contro la polizia e istituita per indagare su tangenti pagate dai giornalisti alla polizia o a funzionari pubblici, ha effettuato finora 70 arresti di dipendenti dei media e di funzionari di polizia sospettati di aver pagato o ricevuto tangenti. Nel febbraio 2013, in risposta alle raccomandazioni dell'inchiesta Leveson, il ministro degli Interni ha annunciato misure volte a favorire l'integrità della polizia⁶⁴.

La corruzione nelle istituzioni finanziarie

Le recenti controversie che hanno investito il settore finanziario, in particolare alcune grandi banche accusate di fissare i tassi d'interesse, hanno suscitato preoccupazioni per l'ampiezza della regolamentazione e l'applicazione della normativa esistente. Nel 2012 la FSA ha dichiarato nella sua relazione che le banche di investimento avevano adottato misure inadeguate contro tangenti e corruzione, e che i dirigenti di alto livello non dimostravano una sufficiente conoscenza delle legge vigenti⁶⁵. La relazione mette in evidenza ulteriori carenze in termini di scarsa vigilanza nei confronti di potenziali prassi corruttive⁶⁶. Nel 2010 l'Autorità era giunta a simili conclusioni sull'attività di mediazione assicurativa commerciale: essa aveva riscontrato una governance debole in termini di lotta alla corruzione e una scarsa comprensione del rischio di corruzione tra i dirigenti di alto livello⁶⁷. L'ex governatore di uno Stato nigeriano è stato condannato a 13 anni di detenzione per aver trasferito fondi pubblici del suo paese attraverso banche del Regno Unito. Finora nessuna delle banche in questione è stata chiamata a render conto del ruolo svolto nel trasferimento dei fondi; l'autorità di regolamentazione finanziaria dovrà attendere la conclusione del procedimento penale.

Le controversie associate alla corruzione nel settore finanziario si sono concluse con ammende, anche nel caso della manipolazione del Libor, che risale al 2005⁶⁸. Due banche del Regno Unito

⁶² http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%292_UnitedKingdom_EN.pdf.

⁶³ Paragrafi 85-101 della sintesi, *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press* (Inchiesta su cultura, prassi ed etica della stampa), novembre 2012, <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0779/0779.pdf>.

⁶⁴ Il ministro degli Interni Theresa May interviene sull'integrità della polizia il 12 febbraio 2013, <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-home-secretary-on-police-integrity>.

⁶⁵ <http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/anti-bribery-investment-banks.pdf>.

⁶⁶ Fra queste si annoveravano: insufficiente considerazione delle norme della FSA concernenti tangenti e corruzione; valutazione dei rischi inadeguata e incompleta; scarsa vigilanza da parte dei dirigenti; carente visibilità e monitoraggio di doni, ospitalità e spese

⁶⁷ Autorità di vigilanza sui servizi finanziari, *Anti-bribery and corruption in commercial insurance broking* (Lotta alle tangenti e alla corruzione nell'attività di mediazione assicurativa commerciale), maggio 2010, http://www.fsa.gov.uk/pubs/anti_bribery.pdf.

⁶⁸ <http://www.fsa.gov.uk/library/communication/pr/2011/066.shtml> Nel marzo 2012, la FSA aveva comminato alla banca privata Coutts un'ammenda di 8,75 milioni di GBP per non aver rispettato le norme sulla prevenzione del riciclaggio di denaro. Nel dicembre 2013 la Commissione europea ha comminato ammende a otto banche per un totale di 1,7 miliardi di EUR, per aver formato cartelli illegali al fine di manipolare i tassi di interesse. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1208_en.htm

hanno svolto un ruolo essenziale nella controversia sul parametro di riferimento del tasso di interesse del Libor, su cui si fondano trilioni di sterline di prestiti, mutui ipotecari e contratti finanziari in Europa e negli Stati Uniti. A entrambe le banche sono state comminate ammende⁶⁹. La relazione pubblicata dalla FSA nel marzo 2013 sulla manipolazione del Libor conclude che l'Autorità aveva concentrato troppo l'attenzione sulla gestione delle informazioni correlate⁷⁰.

Nel giugno 2013 il governo ha annunciato l'intenzione di introdurre un registro centralizzato dei titolari effettivi delle imprese (per raccogliere informazioni sulle persone che possiedono e controllano un'azienda). Queste informazioni dovranno essere conservate dalla *Companies House*, l'agenzia governativa responsabile del mantenimento dell'attuale registro delle società. Le informazioni sui titolari effettivi saranno accessibili al pubblico. Questa misura, secondo il governo, contribuirebbe a risolvere il problema della scarsa chiarezza in merito alle persone che effettivamente possiedono e controllano le imprese e ne beneficiano, e di conseguenza renderebbe più difficile il riciclaggio di denaro, l'evasione fiscale, il finanziamento del terrorismo, il pagamento di tangenti ai funzionari, l'occultamento di beni rubati e l'evasione di sanzioni finanziarie. Nel 2011 un terzo delle banche scelte come campione dalla FSA non aveva adottato misure adeguate per comprendere e verificare la struttura societaria e di controllo dei clienti, né per far fronte ai rischi di riciclaggio di denaro nei casi di clienti "politicamente esposti"⁷¹.

3. EVOLUZIONE FUTURA

La piccola corruzione non sembra un problema all'interno del Regno Unito, che ha peraltro realizzato progressi importanti nell'incoraggiare le imprese nazionali a non pagare tangenti a funzionari all'estero, mediante una legislazione rigorosa e linee guida particolareggiate. Tradizionalmente il Regno Unito favorisce norme etiche severe nell'ambito dei servizi pubblici. Per assicurare il protrarsi dei successi realizzati sarà necessario approfondire altri sforzi per far fronte ai rischi posti dalla corruzione all'estero in settori vulnerabili, e garantire la piena trasparenza delle composizioni extragiudiziarie e del finanziamento dei partiti politici. Anche l'integrità dei funzionari eletti, le relazioni tra polizia e media e la corruzione che ha investito le istituzioni finanziarie sono questioni che meritano maggiore attenzione.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- l'adozione di ulteriori misure preventive per affrontare efficacemente i rischi della **corruzione all'estero** e la definizione di linee guida specifiche per settore su cui le imprese possano basarsi nelle aree di attività a più alto rischio, come la difesa; la garanzia di sanzioni trasparenti e dissuasive nelle composizioni extragiudiziarie;
- l'ulteriore consolidamento della responsabilità nella governance delle **banche**, e quindi un più rigoroso sistema di applicazione delle norme, in modo da garantire che i **titolari effettivi** di imprese costituite nel Regno Unito siano registrati;
- la fissazione di massimali per le **donazioni ai partiti politici**, che impongano limiti alle spese per le campagne elettorali e garantiscano un monitoraggio proattivo e il perseguimento giudiziario di potenziali violazioni. Occorre considerare l'opportunità di ridurre le soglie per la segnalazione di partecipazioni finanziarie e per la registrazione dei doni ricevuti, fornendo chiare linee guida sui doni accettabili per i **parlamentari**. Infine è necessario affrontare le questioni poste in evidenza dall'inchiesta Leveson sulle legittime

⁶⁹ <http://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/pr6289-12>.

⁷⁰ <http://www.fsa.gov.uk/static/pubs/other/ia-libor.pdf>.

⁷¹ *FSA, Banks' management of high money laundering risk situations* (La gestione di situazioni ad alto rischio di riciclaggio di denaro da parte delle banche), giugno 2011, pagg. 2-25, http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/aml_final_report.pdf.

interazioni tra **stampa e polizia**, come il periodo di tempo che deve trascorrere prima che ex funzionari di polizia possano lavorare per i media.