



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 20

ALLEGATO

sull'AUSTRIA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

ALLEGATO

sull'Austria

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

AUSTRIA

1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. A livello federale, nel 2007 la lotta alla corruzione è stata condotta in maniera più decisa, in seguito al primo e al secondo ciclo di valutazione congiunta del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO). Anche grazie alla maggiore sensibilità dell'opinione pubblica derivante dai casi di corruzione nelle alte sfere venuti alla luce nel 2009, l'Austria ha compiuto sforzi significativi per riformare le proprie istituzioni, nell'ambito della lotta alla corruzione e ai reati dei cosiddetti colletti bianchi in generale; la strategia di lotta ai reati finanziari si è orientata in particolare alla corruzione¹. Nel 2009 agli esperti degli stati federali (*Länder*) è stato assegnato il compito di elaborare alcune proposte per attuare le raccomandazioni del GRECO a livello federale, e di coordinare l'attività anticorruzione svolta dagli stessi *Länder*. A tutt'oggi gli esperti hanno elaborato norme comuni in materia di formazione, divieto di accettare doni, gestione dei rischi, statistiche e competenze². Malgrado i progressi compiuti al fine di adottare un approccio strategico comune a livello nazionale, non tutti i *Länder* hanno sviluppato misure per affrontare la corruzione. Tra gli esempi positivi, Vienna indica la sensibilizzazione e la trasparenza – strumenti essenziali nella lotta alla corruzione, integrati da una linea di assistenza telefonica³. Il governo austriaco ha svolto un ruolo attivo nel promuovere sforzi internazionali diretti alla lotta alla corruzione, sostenendo in particolare l'istituzione dell'Accademia internazionale per la lotta alla corruzione (IACA) e la formazione della Rete europea di punti di contatto contro la corruzione (EACN)⁴.

Gli sforzi diretti alla lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione si sono incentrati sulla prevenzione; è stato fornito un codice di condotta volto a scongiurare la corruzione a tutti i livelli della pubblica amministrazione⁵. Negli ultimi anni il governo ha intrapreso delle riforme nella pubblica amministrazione per fornire servizi pubblici più efficienti e più adeguati alle esigenze dei cittadini e stimolare la diffusione nell'uso dei servizi di e-government⁶. L'iniziativa è stata realizzata mediante 40 progetti di riforma, con il duplice obiettivo di accrescere la qualità dei servizi amministrativi e garantire dei risparmi. In questo

1 Cfr. per esempio l'Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations "Financial crime and financial investigations" (Relazione di valutazione sul quinto ciclo di valutazioni reciproche "Reati finanziari e indagini finanziarie") – Seguito dato alla relazione sull'Austria, Consiglio dell'Unione europea, doc. n. 5576/12.

2 Cfr. le decisioni del 15 gennaio 2009 e del 23 ottobre 2009 della Landesamtsdirektorenkonferenz (Conferenza dei direttori generali dei governi dei Länder) che hanno delegato tali compiti a una Conferenza di esperti dei Länder (Länderexpertenkonferenz). La Landesamtsdirektorenkonferenz del 29 ottobre 2010 e del 30 marzo 2012 ha adottato le proposte.

3 <http://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/ethik.html>.

4 L'IACA è un centro di eccellenza indipendente, istituito in seguito all'iniziativa congiunta dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), dell'Austria, dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e di altre parti interessate; esso si propone di superare le carenze esistenti in termini di conoscenza e prassi nella lotta alla corruzione, in particolare mediante attività di formazione, creazione di reti e ricerca accademica. L'EACN è una rete europea istituita dalla decisione 2008/852/GAI del Consiglio relativa all'EPAC, un forum indipendente che fornisce una piattaforma agli operatori attivi nella lotta alla corruzione, per condividere le loro esperienze e cooperare attraverso le frontiere nazionali per lo sviluppo di strategie comuni e standard professionali elevati.

5 "La responsabilità ricade su di me" Die VerANTWORTung liegt bei mir– Bundeskanzleramt Österreich. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?3shqic.

6 La percentuale di soggetti di età tra i 16 e i 74 anni che hanno utilizzato Internet negli ultimi tre mesi per interagire con le autorità pubbliche (per esempio che hanno usato Internet per una o più delle seguenti attività: ottenere informazioni dai siti delle autorità pubbliche, scaricare moduli ufficiali, inviare moduli compilati) è rimasta stabile al 39% tra il 2008 e il 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdgo330&plugin=1>.

quadro rientrano progetti di e-government, l'istituzione di sportelli unici e opere di riorganizzazione⁷. Tutte queste misure probabilmente rafforzeranno l'attività di prevenzione nel settore pubblico. Anche altre istituzioni esterne alla pubblica amministrazione hanno adottato una serie di iniziative. A seguito delle recenti accuse di corruzione, sono state istituite due commissioni parlamentari d'inchiesta competenti esclusivamente per le accuse di corruzione, ma anche altre due commissioni si sono occupate incidentalmente di questioni connesse alla corruzione⁸.

Quadro giuridico. Sulla base delle raccomandazioni dell'OCSE e del GRECO è stata adottata una nuova legislazione per rispettare le raccomandazioni di queste organizzazioni. L'Austria ha anche adottato una nuova legge sul finanziamento dei partiti⁹, ha riveduto le competenze della Corte dei conti in materia di supervisione dei bilanci dei partiti e ha modificato il proprio codice penale¹⁰. Per esempio la legge ha introdotto il reato di "Anfüttern" – che consiste nell'offrire, promettere o concedere un vantaggio non connesso a uno specifico atto ufficiale, come la concessione di piccoli favori per "ammorbidire" i rapporti con un pubblico ufficiale. La modifica più recente del codice penale e del codice di procedura penale, in materia di corruzione, è stata adottata nel 2012, a metà luglio¹¹. L'Austria non ha ancora ratificato la convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa¹².

Quadro istituzionale. Fin dagli inizi del 2010, a livello federale, l'attività anticorruzione è stata coordinata dal Forum anticorruzione. Questo comitato di coordinamento ad alto livello, che si riunisce quattro volte all'anno, è composto da tutte le autorità competenti, tra cui vari ministeri federali, i *Länder*, varie autorità come il pubblico ministero specializzato nei reati dei colletti bianchi (WKStA)¹³, l'Ufficio federale per la prevenzione e la lotta alla corruzione (BAK)¹⁴ e l'autorità di vigilanza del mercato finanziario, nonché da rappresentanti del settore privato (Camera di commercio, sindacato dei dipendenti pubblici, Camera del notariato, Ordine degli avvocati)¹⁵.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo lo speciale Eurobarometro sulla corruzione del 2013¹⁶, il 66% degli intervistati austriaci (una percentuale inferiore alla media UE) ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Austria (media UE: 76%). Inoltre, secondo l'Eurobarometro 2013, l'Austria è l'unico paese dell'Europa occidentale nel quale una percentuale relativamente ampia – quasi un terzo degli intervistati – riterrebbe accettabile la concessione di favori o l'offerta di doni in cambio di un servizio pubblico.

Esperienza della corruzione. Il 5% degli intervistati austriaci afferma di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti nei 12 mesi precedenti (media UE: 4%). Solo il 14%

7 https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/verwaltung_in_oesterreich_2011_en.pdf?3sfue1.

8 I protocolli e le decisioni di queste commissioni sono pubblicati sul sito del parlamento austriaco: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml.

9 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), Gazzetta ufficiale federale I n. 56/2012, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>.

10 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl I n. 61/2012.

11 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl I n. 61/2012.

12 A quanto risulta, il parlamento avrebbe approvato un progetto di legge di ratifica a metà luglio del 2013, ma il documento di ratifica non è ancora stato presentato. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173-1.htm>.

13 Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft.

14 Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

15 Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations "Financial crime and financial investigations" (Relazione di valutazione sul quinto ciclo di valutazioni reciproche "Reati finanziari e indagini finanziarie") – Seguito dato alla relazione sull'Austria, documento del Consiglio: 5576/12; Bruxelles, 20 gennaio 2012, pag.5.

16 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

degli intervistati, quindi una percentuale sensibilmente inferiore alla media UE del 26%, ritiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana.

Il parere delle imprese. Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese¹⁷, il 38% dei rappresentanti delle imprese ritiene che la corruzione ostacoli l'attività imprenditoriale, e il 41% crede che anche il nepotismo e il clientelismo siano problematici in tale contesto. Il 18% di coloro che hanno partecipato ad appalti pubblici negli ultimi tre anni dichiara che il motivo per cui non hanno vinto le gare sarebbe da ricercarsi nella corruzione. Gli intervistati austriaci segnalano l'esistenza di capitolati su misura per favorire determinate imprese nel 66% dei casi – una percentuale superiore alla media UE. Secondo il 57% degli intervistati le offerte concordate sarebbero una pratica diffusa. Inoltre il 45% degli intervistati rileva l'esistenza di conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte, mentre il 35% mette in evidenza i criteri di selezione o valutazione poco chiari. Secondo il *Global Competitiveness Report 2013-2014* del Forum economico mondiale, l'Austria si classifica al sedicesimo posto su 152 paesi in termini di competitività¹⁸.

Contesto

L'autorità di contrasto e il potere giudiziario. L'Austria ha concentrato gli sforzi sulla prevenzione e il perseguimento giudiziario della corruzione tramite istituzioni specializzate, tra cui il WKStA e il BAK.

Settore privato. Nel 2008 l'Austria ha recepito la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e nel 2012, sulla base di questo strumento legislativo, ha riveduto il quadro giuridico in materia di corruzione nel settore privato, adeguando la legge alla decisione quadro¹⁹.

Finanziamento dei partiti politici. Le recenti discussioni sulla corruzione svoltesi in ambito politico hanno trattato la (presunta) corruzione di responsabili politici di alto livello e il finanziamento illecito dei partiti. Le critiche sollevate in seguito a vari casi di finanziamento illecito dei partiti politici, come quello che ha coinvolto un noto pubblico ufficiale titolare di carica elettiva che è stato riconosciuto colpevole di arricchimento senza giusta causa connesso a ingerenze politiche in cambio di donazioni al partito, hanno dato origine a una serie di leggi di riforma. Nel 2013 è entrata in vigore una nuova legge sui partiti politici²⁰. Una prima revisione dell'applicazione della legge e delle sue carenze è stata presentata nel dicembre 2013 dalla Corte dei conti (*Rechnungshof*)²¹.

Accesso alle informazioni. Conformemente alla legge del 1987 sull'obbligo di fornire informazioni²², le autorità pubbliche (a tutti i livelli amministrativi) devono rispondere senza indugio alle richieste di informazioni, a meno che l'informazione in questione non sia soggetta all'obbligo istituzionale di riservatezza. In seguito a numerosi dibattiti pubblici sulla necessità di adottare una legge federale ad hoc in materia di accesso alle informazioni, è stata

17 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

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

19 COM(2011) 309 definitivo, seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del 6 giugno 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF>.

20 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), Gazzetta ufficiale federale I n. 56/2012, disponibile all'indirizzo http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_56/BGBLA_2012_I_56.pdf

21 Bericht des Rechnungshofs. Reihe Bund 13/2013, Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH, pagg. 62-76.; http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/berichte/teilberichte/bund/Bund_2013_13/Bund_2013_13_5.pdf.

22 Bundesgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz), Gazzetta ufficiale federale n. 287/1987, ultima modifica: I 158/1998, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1987_287/ERV_1987_287.pdf.

presentata un'iniziativa attualmente dibattuta a livello politico, al fine di ridurre la portata di tale esenzione e di eliminare molti dei motivi che giustificano, per legge, la riservatezza²³.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). L'Austria si propone di migliorare il quadro giuridico che assicura la tutela degli informatori, ma le sue iniziative finora non hanno portato all'adozione di specifici strumenti legislativi. Per quanto riguarda il pubblico impiego, una disposizione contenuta nella legge sui dipendenti pubblici proibisce esplicitamente di intraprendere atti pregiudizievoli nei confronti di un dipendente pubblico che in buona fede denunci un reato²⁴. L'obbligo generale di denunciare reati incombe ai dipendenti pubblici²⁵. Dal 2010, a livello nazionale (ma non in tutti i *Länder*) ciascun dipendente pubblico può presentare informazioni direttamente al BAK, evitando così le linee gerarchiche all'interno della propria unità amministrativa. Il WKStA fornisce un meccanismo di segnalazione basato sul web che consente la denuncia anonima dei reati, utilizzando il cosiddetto Sistema di monitoraggio degli imprenditori (BKMS).

Trasparenza delle attività di lobbismo. Recentemente è stata approvata una legge sulle attività di lobbismo che è entrata in vigore il 1° gennaio 2013²⁶. La nuova legislazione introduce l'obbligo di registrare le attività di lobbismo e le associazioni di interesse. La banca dati è disponibile al pubblico su Internet ed è gestita dal ministero della Giustizia, che pubblica i dati forniti dalle organizzazioni di lobbisti²⁷. La legge fissa i principi fondamentali delle attività di lobbismo e della rappresentanza di interessi (applicabili a tutti i gruppi). Inoltre, le agenzie di lobbismo e le imprese in cui lavorano i lobbisti devono applicare un codice di condotta (a disposizione del pubblico)²⁸.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Perseguimento giudiziario della corruzione

Secondo i dati dell'Eurobarometro 2013, l'Austria è uno dei paesi che hanno ottenuto i migliori risultati per quanto riguarda gli effetti dissuasivi dell'azione penale nei casi di corruzione. Ciò potrebbe spiegarsi con l'attenzione rivolta dai media all'attività del WKStA, nonché alle relazioni pubblicate periodicamente sulle attività del BAK.

Le accuse di corruzione nel settore pubblico sono state oggetto di indagini svolte dal BAK, che ha ereditato le competenze di un organismo simile, l'Ufficio federale degli affari interni, fondato nel 2001. Il BAK è un organismo del ministero degli Interni, istituito al di fuori della Direzione generale della pubblica sicurezza. Investito di poteri investigativi e della giurisdizione, a livello nazionale, in materia di prevenzione e lotta alla corruzione, ha principalmente il compito di esaminare le accuse e le denunce mosse ai dipendenti del ministero federale degli Interni e agli uffici subordinati, nonché di condurre le indagini sui casi di malversazione²⁹. Le sue competenze tuttavia non si limitano alle indagini svolte

23 Per quanto riguarda l'evoluzione del dibattito pubblico, cfr.: <http://www.transparenzgesetz.at/>.

24 Nuovo § 53a Beamten-Dienstrechtsgesetz:

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40133771>.

25 In conformità del § 53 Beamten-Dienstrechtsgesetz, ciascun dipendente pubblico deve denunciare le eventuali infrazioni penali al dirigente dell'unità amministrativa. Lo stesso vale per i funzionari pubblici (§ 5 Vertragsbedienstetengesetz).

26 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, disponibile all'indirizzo http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf.

27 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>; nella banca dati deve ancora essere inserita almeno una parte dei lobbisti delle principali campagne.

28 [Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, disponibile all'indirizzo http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf).
<http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>

29 Legge federale sull'istituzione e l'organizzazione dell'Ufficio federale anticorruzione (BAK-G), BGBl. I n. 72/2009.

nell'ambito del ministero federale degli Interni. Oltre al BAK, anche l'Ufficio federale austriaco della polizia criminale (*Bundeskriminalamt*) e i rispettivi uffici regionali svolgono indagini tramite le unità specializzate nei reati di colletti bianchi e nella confisca di beni³⁰.

Nel 2011 è stato istituito un nuovo servizio, noto come l'Ufficio del pubblico ministero per i reati dei colletti bianchi e la corruzione³¹. I pubblici ministeri ricevono una formazione specifica anche quando sono in carica. Benché sia previsto l'aumento del personale del WKStA che dovrebbe raggiungere il numero di 40 dipendenti, soltanto la metà del numero preventivato era in servizio all'inizio del 2014.

A partire dal 2009, le autorità di contrasto hanno investito di più (in termini di risorse finanziarie e umane) sulle indagini concernenti i reati economici. A quanto risulta, né la polizia né i pubblici ministeri dispongono della capacità necessaria³². Per il periodo fino al 2014, l'Austria ha dichiarato di aver effettuato una spesa supplementare pari a 28 milioni di EUR per combattere la corruzione e i reati economici, creando così altri 190 posti di lavoro³³. Tuttavia, come si è detto in precedenza per il personale del WKStA, lo stanziamento di risorse adeguate per le indagini e il perseguimento giudiziario dei casi di corruzione rimane un problema da affrontare.

Secondo le statistiche delle autorità giudiziarie, sono state comminate 78 condanne nel 2012 e 90 nel 2011 per reati penali commessi da persone che detenevano cariche pubbliche; tra questi si annoverano la corruzione e la violazione, da parte di un funzionario, della libertà personale e della vita privata del nucleo familiare³⁴. Nel 2011 le statistiche mostrano 701 relazioni sulle indagini svolte dal BAK in merito all'abuso di potere³⁵, in cui la corruzione rappresentava soltanto una minima percentuale (29 casi). Si tratta tuttavia di un quadro parziale della situazione relativa alle accuse di corruzione, dal momento che le competenze del BAK si limitano a un campo specifico della pubblica amministrazione, che non copre l'intera gamma dei reati penali connessi alla corruzione. Da queste cifre emerge l'impegno profuso per scoprire e perseguire i casi di corruzione, mentre la casistica delle indagini mostra i lodevoli progressi compiuti in Austria.

30 Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations "Financial crime and financial investigations" (Relazione di valutazione sul quinto ciclo di valutazioni reciproche "Reati finanziari e indagini finanziarie"), relazione sull'Austria, 6508/2/10; REV 2, Bruxelles, 8 aprile 2010.

31 Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption. Nel 2009 è stata costituita una speciale autorità responsabile del perseguimento giudiziario nota come Korruptionsstaatsanwaltschaft che, successivamente (nel 2011), è stata trasformata in WKStA. Per le sue competenze, cfr. in particolare il §2a della legge sulle autorità responsabili del perseguimento giudiziario, Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz - StAG) StF: BGBl. N. 164/1986; per le sue competenze, cfr. in particolare la legge sulla procedura penale (Strafprozessordnung, § 20a.).

32 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), dicembre 2012, pag. 35. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>

33 Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations "Financial crime and financial investigations" (Relazione di valutazione sul quinto ciclo di valutazioni reciproche "Reati finanziari e indagini finanziarie") – Seguito dato alla relazione sull'Austria, documento del Consiglio: 5576/12; Bruxelles, 20 gennaio 2012.

34 https://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen_gerichtliche_kriminalstatistik/index.html

Le statistiche contemplano reati commessi e divenuti oggetto di azione penale prima della modifica del codice penale adottata nel 2012 (KorrStrÄG), e quindi soltanto casi connessi a cariche pubbliche; esse comprendono anche i cosiddetti "Fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts" (§ 303 StGB) poiché i dati riguardano l'intero capitolo "Strafbare Verletzungen der Amtspflicht". Non è possibile distinguere nella tabella le statistiche riguardanti la corruzione nel settore privato. Gran parte dei casi considerati in questa sezione riguardano l'abuso di potere, cfr. GRECO, Third evaluation (Terza valutazione).

35 http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK_Jahresbericht_2011.pdf

I pubblici ministeri sono vincolati alle istruzioni del ministro della Giustizia. In alcune situazioni previste per legge³⁶, i casi devono essere rinviati all'esame del pubblico ministero più elevato in grado che ha l'obbligo di riferire al ministro della Giustizia. I pubblici ministeri devono sempre rinviare le accuse riguardanti un titolare di cariche elettive all'esame del ministro, tranne i casi in cui non esiste alcun collegamento con l'attività politica della persona coinvolta. Le istruzioni provenienti dall'Ufficio del procuratore generale e dal ministro federale della Giustizia devono essere redatte esclusivamente per iscritto e motivate. Il ministro della Giustizia deve approvare ogni composizione definitiva delle controversie penali in cui vi sia un interesse pubblico sovraregionale. Le istruzioni giungono dall'unità competente del ministero della Giustizia. Il ministro della Giustizia deve riferire in parlamento sul metodo utilizzato per fornire istruzioni. La facoltà del ministro della Giustizia di emanare istruzioni durante il processo penale viene percepita come una vulnerabilità potenziale che potrebbe scoraggiare i pubblici ministeri dal perseguire casi più sensibili, come quelli concernenti le accuse di corruzione politica. Simili preoccupazioni sono state sollevate dall'OCSE in relazione alla corruzione all'estero³⁷.

Anche il WKStA è soggetto alle norme principali applicabili ai pubblici ministeri, e alla supervisione del ministro federale della Giustizia; di conseguenza deve attenersi alle istruzioni emanate nei singoli casi. La differenza sta nei dettagli: la supervisione viene esercitata a posteriori, quindi il pubblico ministero presenta una relazione soltanto dopo l'adozione dei vari provvedimenti e alla fine della prima fase del processo penale, specificando come intende procedere nelle indagini (presentando un'incriminazione o decidendo il non luogo a procedere). In questa fase, il ministro della Giustizia deve decidere se accogliere la raccomandazione, e ha il potere di ordinare ulteriori indagini. Sia a causa della crescente attenzione del pubblico che delle norme alquanto diverse in materia di segnalazione, il WKStA ha notoriamente conquistato una certa autonomia nell'ambito di questa struttura, e a quanto risulta non subisce alcuna pressione di natura politica.

Buona prassi: la gestione del servizio di segnalazione degli illeciti è affidata a pubblici ministeri specializzati

Nella primavera 2013 il WKStA ha allestito una linea di assistenza telefonica per segnalare atti di corruzione: il Sistema di monitoraggio degli imprenditori. Adesso il WKStA è responsabile della gestione del meccanismo di segnalazione basato sul web che consente la denuncia anonima e la comunicazione tra gli informatori e le autorità, dal momento che queste ultime non possono risalire all'identità degli informatori stessi. Il sistema si basa su un software sperimentato per la prima volta in Bassa Sassonia, e sarebbe stato utilizzato per rivelare dettagli importanti, grazie ai quali sono state avviate le indagini su presunti casi di corruzione.

Nel caso di un membro del Parlamento europeo, accusato di aver presentato emendamenti in cambio di indebiti vantaggi promessi da giornalisti sotto copertura che si facevano passare per lobbisti, nell'ambito di un'operazione segreta volta a smascherare quattro parlamentari di diversi Stati membri che avevano accettato denaro per presentare emendamenti, in Austria i procedimenti penali si sono svolti rapidamente. L'operazione si è conclusa con una condanna

36 §8, 8a. e 29a. della legge sulle autorità responsabili del perseguimento giudiziario, Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz - StAG) StF: BGBl. N. 164/1986.

37 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), pag. 25-32. [Primo e secondo ciclo di valutazione congiunta, relazione di conformità sull'Austria, GRECO RC-I/II \(2010\) 1E, paragrafo 28.](#)

di primo grado, seguita da una decisione in appello che ha annullato la prima sentenza e ha rinviato il caso al tribunale di primo grado per un nuovo processo.

L'accesso delle autorità di contrasto alle informazioni bancarie rappresenta un elemento essenziale delle indagini di tipo finanziario, comprese quelle connesse a casi di corruzione. Se da un lato le disposizioni giuridiche e la giurisprudenza consentono alle autorità austriache di ottenere dati coperti dal segreto bancario³⁸, le richieste avanzate dai pubblici ministeri e dalle autorità di contrasto sono soggette a condizioni restrittive, grazie alle quali gli istituti finanziari possono rifiutarsi di fornire informazioni³⁹. Il provvedimento giudiziario deve includere tra l'altro una descrizione dei fatti tale da giustificare l'ordine stesso e da dimostrarne la proporzionalità. Alcuni progressi si sono registrati nel 2010 e nel 2012, allorché è stato deciso di attenuare sostanzialmente le condizioni di cui all'articolo 116 del codice di procedura penale, che fissano i requisiti necessari per ottenere informazioni soggette al segreto bancario⁴⁰. È opportuno notare che questa procedura non è applicabile nei casi in cui la corruzione sia connessa al riciclaggio di denaro sporco; in questo caso infatti si applicano norme diverse per ottenere dati sui conti bancari tramite l'Unità di informazione finanziaria austriaca⁴¹.

Tuttavia vi sono almeno due potenziali problemi nel sistema illustrato in precedenza: in primo luogo, se i rendiconti bancari possono fornire una base solida per definire le principali componenti del reato e le informazioni necessarie non sono ancora in possesso delle autorità, presentare una richiesta sembra estremamente difficile. Tali informazioni si possono ottenere con qualsiasi mezzo, esclusa una domanda diretta a tutti gli istituti finanziari potenzialmente interessati per accertare se essi detengano un conto corrispondente a tali criteri. Se le autorità non conoscono i dettagli relativi al conto bancario dell'indagato, devono rivolgersi a tutte le associazioni delle banche austriache con un provvedimento giudiziario. Tali associazioni non sono obbligate a contattare i propri membri prima di aver esaurito le vie di ricorso. Dopo che una specifica banca è stata contattata dalla propria associazione, essa ha facoltà di presentare ricorso. In secondo luogo – cosa ancora più importante – ottenere informazioni da tutti gli istituti finanziari pertinenti può richiedere del tempo. Il sistema attuale prevede procedure lunghe per accedere ai rendiconti bancari. Per tutelarsi dalle azioni legali dei propri clienti, gli istituti finanziari possono sistematicamente presentare ricorso⁴²; in questo modo, l'esecuzione della decisione di consentire l'accesso ai dati richiesti viene sospesa.

Per migliorare la situazione, il 13 agosto 2013 il ministero della Giustizia ha emanato un decreto rivolto a tutti i pubblici ministeri e ai giudici, con il quale forniva chiarimenti e un modello di richiesta. Solo il modello che contiene informazioni generali dev'essere inviato all'istituto bancario, evitando così di rivelare dettagli che potrebbero mettere a rischio l'indagine. In questo modo si riducono i tempi necessari per rispondere alla richiesta.

38 Bankwesengesetz, §38., BGBl. N. 532/1993 zuletzt geändert durch BGBl. I n. 70/2013.
http://www.jusline.at/38_BWG.html.

39 Relazione di valutazione reciproca – Sintesi – Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (Lotta al riciclaggio del denaro sporco e al finanziamento del terrorismo) – Austria, giugno 2009, pag. 5,
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Austria%20ES.pdf>.

40 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), paragrafo 69.

41 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), paragrafo 113.

42 OECD Phase 3-report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), paragrafo 149.

Corruzione all'estero

Benché siano stati registrati progressi considerevoli nel perseguimento giudiziario della corruzione a livello nazionale, critiche frequenti vengono rivolte al perseguimento giudiziario dei casi di corruzione all'estero che potrebbero coinvolgere importanti interessi economici.

Nel 2005 il gruppo di valutazione compreso nel gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione⁴³ ha rilevato che sei anni dopo la ratifica della convenzione dell'OCSE le autorità austriache non avevano indagato alcun caso di corruzione all'estero, benché le imprese e le banche austriache fossero attive nell'Europa centrale e orientale già dagli anni '90. Le privatizzazioni effettuate in questa regione nei settori delle banche, delle telecomunicazioni e dell'energia e il significativo coinvolgimento delle imprese edili austriache in questi settori hanno comportato l'ingresso di tali aziende in mercati competitivi vulnerabili al rischio di corruzione. Dalla relazione dell'OCSE risulta altresì che all'interno del sistema giudiziario e della polizia, la consapevolezza dei rischi di corruzione nelle transazioni internazionali era quasi inesistente; in generale si registrava una carenza di giudici, pubblici ministeri e funzionari di polizia dotati di particolare esperienza nei reati economici. Il caso Telekom, tuttavia, nel quale sono stati individuati elementi di corruzione all'estero e nazionale, ha costituito un esempio positivo per il programma di clemenza varato nell'ambito della procedura penale, consentendo, su questa base, l'utilizzo dei testimoni d'accusa e il perseguimento giudiziario di casi di grande rilevanza⁴⁴. Nel caso specifico, il tribunale di primo grado ha emesso una condanna nel luglio 2013.

Con l'istituzione del WKStA la situazione è mutata. I pubblici ministeri del WKStA stanno acquisendo l'esperienza necessaria per svolgere indagini accurate nei casi di corruzione all'estero. La graduale creazione del servizio può spiegare il protrarsi di procedimenti per casi verificatisi prima della metà del 2000 e per i quali le indagini sono ancora in corso. Dalla relazione dell'OCSE del dicembre 2012 risulta che a partire dall'adesione dell'Austria, risalente al 1999, 15 capi d'accusa erano stati discussi, e in sei di questi casi le indagini erano state chiuse o non erano state svolte⁴⁵. Da allora sono stati conclusi due casi: il primo con una condanna penale a carico di un uomo d'affari austriaco coinvolto in un caso di corruzione in un altro Stato membro dell'UE, e il secondo con l'assoluzione dalle accuse di riciclaggio di denaro sporco nel traffico di armi.

Le revisioni dell'OCSE inoltre contengono numerose raccomandazioni sulla disciplina austriaca in materia di responsabilità delle imprese e di altri soggetti che corrompano funzionari pubblici stranieri. Sia la revisione della fase 2 che quella della fase 3 raccomandano di comminare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive alle persone giuridiche, rinunciando all'attuale livello di sanzioni fissato in proporzione agli utili annui della persona giuridica in questione, con un massimo di 1,8 milioni di EUR⁴⁶. In generale

43 OECD Phase 2 report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions on Austria (Fase 2-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle operazioni economiche internazionali e della raccomandazione del 1997 sulla lotta alla corruzione nelle transazioni commerciali internazionali), 16 febbraio 2006. Disponibile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/36180957.pdf>

44 "§ 209a della legge sulla procedura penale, modificata nel 2011.

45 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), pagg. 8-12.

46 Cfr. § 4. Verbandsgeldbuße in Verbandsverantwortungsgesetz; BGBl. N. 151/2005 zuletzt geändert BGBl. I n. 112/2007.

questo livello è stato ritenuto insufficiente, soprattutto nei casi in cui la persona giuridica potrebbe non aver realizzato utili significativi nel periodo considerato⁴⁷.

Inoltre, gli esaminatori dell'OCSE hanno riscontrato che, nella maggior parte dei casi in cui le autorità responsabili del perseguimento giudiziario presentano una relazione al ministero della Giustizia alla fine di un'indagine, il ministro ordina ulteriori indagini. Nonostante lo status particolare del WKStA, l'OCSE ha ribadito le proprie preoccupazioni nella relazione della terza fase. Ha raccomandato quindi di assicurare che le indagini e il perseguimento giudiziario della corruzione all'estero non siano influenzati da considerazioni legate all'interesse economico nazionale, agli effetti potenziali sui rapporti con un altro Stato, né all'identità delle persone fisiche o giuridiche coinvolte, soprattutto in considerazione del potere decisionale del ministro della Giustizia nei casi di corruzione all'estero⁴⁸.

L'Austria ha modificato la propria legislazione nel 2012 per adeguare il codice penale alla Convenzione dell'OCSE contro la corruzione. L'OCSE ha elogiato l'Austria per aver esteso la propria giurisdizione sui casi di corruzione all'estero a tutti i reati commessi da cittadini austriaci, indipendentemente dal fatto che la tangente sia stata offerta, promessa o pagata. Sono stati ugualmente lodati gli sforzi compiuti dall'Austria per rimuovere il requisito della doppia incriminazione⁴⁹.

Le norme sull'accesso alle informazioni bancarie possono ancora rappresentare un ostacolo alle indagini transnazionali, con potenziale riduzione dell'efficienza dell'assistenza legale reciproca. Nell'ambito della revisione tra pari dell'OCSE, le autorità austriache hanno fatto notare che il segreto bancario rappresenta una delle cause principali di gran parte dei ritardi nell'assistenza legale reciproca⁵⁰.

L'integrità dei funzionari di alto livello eletti e nominati

Norme dettagliate sulle dichiarazioni dei redditi e del patrimonio sono contenute in una legge federale applicabile, tra l'altro, ai membri dei governi federali e statali (*Länder*), a sindaci, vicesindaci e membri dei consigli comunali, nonché ai membri del Consiglio nazionale (*Nationalrat*), del Consiglio federale (*Bundesrat*) e dei parlamenti dei *Länder*⁵¹.

I membri dei governi federali e dei *Länder*, compresi i segretari di Stato, devono dichiarare il loro intero patrimonio al presidente della Corte dei conti subito dopo essere entrati in carica, ogni due anni durante il loro mandato, e tre mesi dopo aver lasciato l'incarico. L'obbligo di presentare queste dichiarazioni tuttavia non è integrato da un meccanismo di revisione che verifichi la correttezza dei dati forniti e di conseguenza non viene comminata alcuna sanzione qualora vengano forniti dati inesatti. La legge stabilisce soltanto che, qualora si registrino considerevoli aumenti del patrimonio, il presidente della Corte dei conti deve informarne rispettivamente il presidente del Consiglio nazionale e il presidente del parlamento dei *Länder*. In qualsiasi momento inoltre questi ultimi possono chiedere al presidente della Corte

47 OECD Phase 2 report, paragraph 145 et seq. (OCSE Fase 2-Relazione, paragrafo 145 e segg.), OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria, (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), dicembre 2012, paragrafo 52 e segg. Disponibile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>.

48 OECD Phase 3-report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), paragrafi da 90 a 96.

49 Fase 3-Relazione sull'Austria del gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione.

50 OECD Phase 3-report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria (Fase 3-Relazione sull'attuazione in Austria della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione), paragrafo 149.

51 Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983), modificata da ultimo nel 2013, BGBl. I n. 141/2013 <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40140745>.

dei conti di presentare una relazione. Le dichiarazioni della situazione patrimoniale non sono a disposizione del pubblico. I conflitti d'interessi dei titolari di cariche di governo sono stati oggetto di discussioni all'inizio degli anni '80 e da allora sono regolati da un generico divieto di intraprendere qualsiasi attività economica. Se i titolari di cariche di governo o i segretari di Stato, in via eccezionale, desiderano svolgere altre attività retribuite, devono richiedere un'autorizzazione alla commissione competente del Consiglio nazionale o del parlamento degli Stati federali⁵².

I parlamentari non sono obbligati a dichiarare il proprio patrimonio⁵³. Le disposizioni modificate di recente hanno introdotto alcune norme sulla dichiarazione di interessi e redditi. Vi è l'obbligo di dichiarare eventuali posizioni dirigenziali occupate in aziende private, e ogni anno i parlamentari devono presentare anche informazioni sul reddito medio mensile, indicando a quale delle cinque fasce di reddito appartengono⁵⁴. La commissione di incompatibilità del parlamento decide a maggioranza semplice se sia possibile continuare l'attività dichiarata. Per quanto riguarda i membri dei parlamenti dei *Länder* è competente la commissione degli stessi parlamenti. Non esiste però alcun meccanismo di verifica per controllare il contenuto della dichiarazione, né è prevista alcuna sanzione nel caso di inadempienza delle norme. Ai parlamentari è espressamente proibito svolgere attività di lobbismo, ma è consentito perseguire e rappresentare interessi economici, a condizione che essi rispettino le norme in materia di dichiarazione. La legge prevede sanzioni nel caso di abuso di posizione, e i parlamentari possono decadere dalla carica se la commissione parlamentare stabilisce che essi hanno abusato della posizione occupata per ottenere dei vantaggi.

3. EVOLUZIONE FUTURA

La lotta alla corruzione portata avanti dall'Austria è stata rafforzata dall'attività istituzionale di prevenzione e perseguimento giudiziario. Per rimuovere gli ostacoli che ancora si frappongono alle indagini occorre, se necessario, garantire l'accesso alle informazioni bancarie; ciò renderebbe più efficace il perseguimento della corruzione, sia nazionale che internazionale. Recentemente l'Austria ha introdotto modifiche sostanziali al codice penale e ha adottato una nuova legge sui partiti politici, il cui impatto non può ancora essere valutato.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- garantire la capacità necessaria ai **pubblici ministeri specializzati** affinché possano trattare i casi di corruzione, nazionale o all'estero; assegnare un carattere prioritario alle indagini e al perseguimento della **corruzione all'estero**; elaborare linee guida per i pubblici ministeri, specificando che il perseguimento della corruzione all'estero non dev'essere ostacolato da considerazioni legate all'interesse economico nazionale; inasprire le sanzioni comminate alle persone giuridiche, rendendole efficaci, proporzionate e dissuasive;
- migliorare la procedura di **accesso alle informazioni sui conti bancari** nei casi di sospetta corruzione; consentire alle autorità di contrasto di ottenere rapidamente i dati necessari, a seconda della gravità e della rilevanza del caso;

52 § 2 dell'Unvereinbarkeitsgesetz.

53 I parlamentari che sono anche titolari di cariche di governo, sia a livello federale che a livello di *Länder*, sono tuttavia soggetti all'obbligo di dichiarazione della situazione patrimoniale, come previsto per quest'ultima categoria di funzionari.

54 Unvereinbarkeitsgesetz 1983, modificata nel 2013, BGBl. I n. 141/2013.

- introdurre un efficace meccanismo di monitoraggio per controllare le dichiarazioni della situazione patrimoniale e di interessi degli **alti funzionari sia eletti che nominati**, in modo da garantire una verifica imparziale; comminare sanzioni dissuasive nel caso di inadempienza delle norme che regolano le dichiarazioni della situazione patrimoniale, di interessi e dei redditi.