

## Corruzione: prevenzione e repressione

Austria  
07 Gennaio 2020  
Armin Kapeller

### Abstract

“Prevenire è meglio che reprimere”. Questo principio vale non soltanto in campo sanitario e, in attuazione dello stesso, sono state predisposte, dal legislatore, varie misure, anche in adempimento a obblighi assunti in sede sopranazionale. Da tempo, il principio retributivo non è più l’unica garanzia di fondo di libertà (G. Bettiol). Lo Stato è venuto ad assumere compiti positivi da realizzare per il bene e il progresso sociale. La rieducazione di cui all’articolo 27, 2° comma, Costituzione, è anche prevenzione di futuri reati.

### Indice:

1. Introduzione
2. La legge istitutiva dell’Ufficio federale per la prevenzione e la repressione della corruzione (BAK-G)
3. Garanzie in favore di chi informa il BAK
4. Dati statistici
5. Fattori e ambienti di rischio
6. L’organizzazione del BAK è un modello per altri Stati?

### 1. Introduzione

La corruzione, come pure in altri Stati europei, è piuttosto diffusa anche in Austria; questo è dimostrato da statistiche, riportate in un altro nostro articolo, pubblicato qualche mese fa nonché nel presente articolo. Ovviamente, la repressione di questo delitto – da sola – non è rimedio sufficiente o comunque adeguato, per estirpare questa piaga.

**Anche l’Austria, in adempimento di obblighi di carattere sopranazionale, ha adottato una serie di provvedimenti legislativi, al fine di prevenire e di reprimere atti di corruzione, nelle varie forme e modalità, in cui essa si manifesta. Queste “Verpflichtungen” sono state assunte in sede di ONU, OCSE, Consiglio d’Europa e UE.**

Può dirsi, che, attualmente, nella prevenzione e nel contrasto della corruzione, si possono distinguere tre livelli: **1) internazionale, 2) UE e 3) nazionale.**

È da precisare subito, che per “corruzione”, in sede sopranazionale e anche per la legislazione interna austriaca, non s’intendono soltanto fatti puniti dal codice penale italiano agli articoli 314 e seguenti, ma **è compreso uno spettro molto più ampio di illegalità, di arricchimento, di danneggiamento della collettività, come, per esempio, collusione e inesatta esecuzione di contratti pubblici** (naturalmente dietro “adeguato” compenso). Gli strumenti di prevenzione si sostanziano, perlopiù, **assicurando la trasparenza anche in sede di conclusione e di esecuzione di contratti**, di cui è parte la PA. A tal fine sono molto utili il monitoraggio dell’esecuzione dei contratti e la tracciabilità dei flussi finanziari. Contribuiscono pure limiti all’arbitrato, l’aumento della responsabilità dei funzionari pubblici, codici di comportamento degli stessi, inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso la PA (per garantirne l’imparzialità), la previsione di casi di incandidabilità e di divieti di ricoprire cariche elettive.

Per motivi di brevità, ci limiteremo ad accennare – sommariamente – soltanto a due dei quattro Accordi suddetti.

Di particolare importanza è l’**Accordo OCSE di data 21.11.1997**, ratificato dall’Austria l’11.1.2006, con il quale è stata prevista la “Kriminalisierung” anche di fatti di corruzione commessi da pubblici ufficiali esteri (compresi i deputati). È previsto, che le relative pene pecuniarie siano applicabili pure a persone giuridiche.

**Una lotta, effettiva ed efficace, contro la corruzione, è possibile soltanto se il denaro incassato dal corrotto (o dai corrotti) venga sequestrato e poi confiscato (oppure restituito a chi ha subito danni per effetto di comportamenti corruttivi).** Norme più “stringenti” in materia di contabilità e di revisione, dovrebbero rendere impossibile (o, perlomeno, meno facile), nascondere “Bestechungsgelder” (denaro corrisposto ai corrotti). D’altra parte, nonostante tutte le attività di prevenzione (e le misure di repressione), **non ci si illuda**, che se in certi ambienti “dominano” incontrastati “signori” del tipo don Afflitto e don Fasulo (vedasi: “La mossa del cavallo” di A. Camilleri), per chi ha la schiena dritta, è difficilissimo “campare”, anzi, è impossibile (alla lunga). Ci sono comunque non pochi, che la schiena dritta pare non l’abbiano (per cui sono portati sempre a inchinarsi dinanzi a chi “di dovere”) e che, così sembra, siano predestinati ad ambienti di questa specie.

E passiamo alla **Convenzione ONU contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale in data 31.10.2003** e indicata comunemente come UNCAC (United Nations Convention Against Corruption), entrata in vigore, a livello internazionale, il 14.12.2005. L’intero Titolo II° di questa Convenzione, è **dedicato a strumenti di prevenzione alla corruzione, tra i quali sono da menzionare, in particolare, l’obbligo degli Stati aderenti alla creazione di uno specifico organo nazionale anticorruzione** (che, in Austria, è il “Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung”, di cui si parlerà nell’ulteriore prosieguo di quest’articolo) e di sensibilizzare l’opinione pubblica ai problemi (e ai danni) della corruzione.

**Nel Titolo III° sono previste misure di carattere penale per contrastare la corruzione. Elemento innovativo è che la Convenzione (che viene indicata pure come Convenzione di Merida), non si limiti a considerare corruttivi atti "tradizionali" di corruzione, ma pure atti diretti a *facilitare* la corruzione stessa**

## **2. La legge istitutiva dell'Ufficio federale per la prevenzione e la repressione della corruzione (BAK-G)**

Al fine di garantire concretamente la restituzione delle somme e dei beni illecitamente ottenuti attraverso la corruzione, **nel Titolo III° sono state previste modalità di cooperazione e di assistenza tecnica, nonché lo scambio di informazioni**; soltanto in tal modo è possibile "debellare" la corruzione cosiddetta transfrontaliera.

**Finora più di 190 Stati hanno ratificato l'UNCAC.** L'Austria ha provveduto alla ratifica di questa Convenzione l'11.1. 2006, la Svizzera il 24.9 2009. La ratifica da parte della RFT è avvenuta soltanto nel settembre del 2014. Il ritardo è stato causato perché due partiti erano, per parecchio tempo, stati contrari all'aumento di sanzioni a carico di deputati ("Abgeordneten").

Al fine di adempiere gli obblighi assunti in sede sopranazionale e per arginare il fenomeno della corruzione anche all'interno, il legislatore federale ha avvertito l'esigenza – nell'ambito di una "Nationalen Antikorruptionsstrategie" – di **emanare un'apposita legge (federale), il "Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung"** ("Legge federale concernente l'istituzione e l'organizzazione dell'Ufficio federale per la Prevenzione e la Repressione della Corruzione – abbreviato BAK"). Questa legge – fatta eccezione per alcuni paragrafi - è entrata in vigore l'1.1.2010 ed è stata, ultimamente, modificata nel corso degli anni 2015 e 2017.

La **prevenzione** della corruzione è, anch'essa, molto importante, forse ancora più importante della mera repressione. Il **Machiavelli**, nella sua opera più nota – consapevole della miseria morale dei suoi contemporanei e del numero di signorotti di basso (bassissimo) conio – ha avvertito che **"aspettando che gli scandali ti si appressino, la medicina non è a tempo, perché la malattia è diventata incurabile"**; parla anche di "piaghe già per lungo tempo infistolate". Pure in Ovidio troviamo una frase simile: "Sero medicina paratur, cum mala per longas convaluere"

**Al BAK è preposto (§ 2 BAK-G) un dirigente, nominato dal ministro dell'Interno**, sentiti i presidenti della Corte Costituzionale, del "Verwaltungsgerichtshof" e della Corte Suprema. Dura in carica 5 anni e può essere riconfermato. Presupposti per la nomina sono 1) particolare esperienza nella prevenzione e repressione della corruzione e 2) aver esercitato, per almeno 5 anni, una professione, per la quale è prescritta la laurea in giurisprudenza o in economia. Ostano alla nomina, l'aver ricoperto, nei sei anni precedenti la nomina al vertice del BAK, la carica di membro del Governo federale o del Governo di un Land. Il dirigente non può svolgere altra attività retribuita, fatta eccezione per quella pubblicistica e per l'insegnamento universitario.

Oltre all'attività di prevenzione e di repressione della corruzione (in proposito, il lettore va avvertito, che per corruzione, in Austria, s'intendono non soltanto reati che sono considerati tali dal codice penale italiano, ma pure altre fattispecie di reato), **sono di competenza del BAK** soprattutto la collaborazione con la "Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten und Korruption – WKStA" = Procura centrale per la persecuzione di reati contro l'economia e la corruzione (§ 1 BAK-G).

Al BAK possono essere impartite "**Weisungen**" (**direttive**), ma devono rivestire la **forma scritta**; le stesse devono altresì essere motivate. Soltanto qualora sussistano particolari motivi (per esempio, in caso di pericolo nel ritardo), un'eventuale "mündliche Weisung", deve essere seguita, prontamente, da quella scritta (§ 6, 3° comma, BK-G).

Il BAK, oltre a essere competente – sull'intero territorio nazionale - per la prevenzione e la repressione di tutta una serie di reati (come vedremo), svolge altresì attività di **collaborazione (e di coordinamento) con organizzazioni internazionali operanti nei settori della prevenzione della corruzione e della criminalità organizzata**.

Con l'espressione "**Korruption**", adottata nella predetta legge, non ci si riferisce, come già accennato, soltanto a ciò che il codice penale italiano intende per corruzione, ma a parecchi altri reati, come, per esempio, **pure all'abuso dei poteri da parte di pubblici ufficiali, alla violazione del segreto d'ufficio, al riciclaggio, alla turbativa d'asta**. Si parla, in proposito, di "Amts- und Begleitsdelikte" (delitti contro la PA e delitti "accessori").

### **3. Garanzie in favore di chi informa il BAK**

Una delle disposizioni più importanti del BAK – G, è il § 5, che contiene non soltanto una "Meldepflicht" (obbligo di denuncia), ma pure un "**Melderecht**" (diritto di denunciare), per cui gli organi di polizia che abbiano avuto conoscenza di uno dei reati indicati nel § 4, 1° comma, nn. 1-15 BAK-G, sono tenuti, *a prescindere* dagli obblighi sanciti a loro carico dalla Strafprozessordnung = StPO (CPP), a **informare, senza dilazione alcuna, il BAK**. Il "Melderecht" fa sí, che a nessun dipendente del "Bund", anche se di infimo grado, **può essere impedito di riferire – direttamente e senza osservanza del "Dienstweg" - al predetto ufficio**, un fatto o sospetti concernenti la commissione di reati di cui sopra. Pare condivisibile la frase del Machiavelli: "Qui è virtù grande nelle membra quando la non mancasse nei capi".

## **IL BAK, per motivi di opportunità, ha facoltà di delegare atti di indagine agli organi di polizia.**

La legge istitutiva del BAK, prevede (§ 9) una "besondere Rechtsschutzeinrichtung", la "**Rechtsschutzkommission**", vale a dire una commissione, indipendente, non soggetta a direttive e tenuta a serbare il segreto d'ufficio. È **composta** dal "Rechtsschutzbeauftragten" di cui al § 91 a SPG = Sicherheitspolizeigesetz – Legge di Pubblica Sicurezza e da altri due membri. A questa commissione, i cui membri sono soggetti all'"Amtsverschwiegenheit", **si possono rivolgere**, qualora non abbiano avuto a propria disposizione altri "Rechtsmittel" (mezzi di impugnazione), tutti coloro che reputano, che il BAK non abbia adempiuto i propri doveri. La "Rechtsschutzkommission" è obbligata a prendere in esame tutte le "doglianze" non manifestamente infondate.

**Il BAK ha sede a Vienna**, significativamente in una caserma già utilizzata dall'esercito. È un organo del ministero dell'Interno e **dispone di uno SPOC = Sigle Point of Contact**, al quale possono rivolgersi, anche anonimamente, tutti per segnalazioni, se sono a conoscenza o sospettano, che sia stato commesso un reato di corruzione.

**Il BAK**, nell'esercizio delle attività, alle quali è preposto, **ha facoltà di prendere visione e, se del caso, di richiedere copia di documenti**. I detentori della documentazione richiesta, non possono opporre, nei confronti del BAK, l'Amtsverschwiegenheit, fatta eccezione per i casi in cui potrebbe essere messa in pericolo la sicurezza nazionale o la sicurezza di persone. **La "Rechtsschutzkommission" può, in ogni tempo, riferire al ministro dell'Interno**. Ogni anno (entro il mese di aprile), questa commissione è tenuta a inviare, al ministro dell'Interno, una relazione sull'attività svolta, relazione, che questo ministro invia poi alla Commissione parlamentare "Affari Interni", che la esamina, proponendo, se del caso, misure atte alla tutela degli organi costituzionali e della funzionalità degli stessi.

#### **4. Dati statistici**

Il BAK provvede altresì alla **pubblicazione di dati statistici**. Complessivamente, nell'anno passato, sono pervenute al BAK, 1.330 "Meldungen", anche se soltanto il 50% circa di esse era di specifica competenza di quest'ufficio. In ben 566 casi si trattava di segnalazioni concernenti "Missbrauch von Amtsgewalt" (abuso dei poteri d'ufficio); seguono "Meldungen" riguardanti violazioni del segreto d'ufficio. "Di cosa nasce cosa e il tempo la governa" (Callimaco).

**La maggior parte dei segnalati (presunti) autori di delitti, erano pubblici ufficiali (l'82,4 %); seguono, persone occupate nell'edilizia e nel cosiddetto consulting.**

Dato che sia il "Nehmer" (l'accipiens), che il "Geber" (l'autore della "dazione") vengono puniti, se viene accertata l'avvenuta commissione di uno o più reati sopra indicati, entrambe le parti del "negozio corruttivo" fanno, ovviamente, il possibile per tenere **nascosto il loro operato**. Ne consegue, che i reati in parola sono di difficile accertamento (e, più ancora, è difficile trovare prove tali da consentire la condanna di questi "malandrini").

**Il cosiddetto Dunkelfeld è notevole, anche se la possibilità di rivolgersi a un ufficio, che tratta "vertraulich" le segnalazioni e nel quale prestano servizio persone affidabili e specializzate in materia di reati di corruzione (intesa, questa ultima parola, in senso lato, come sopra già accennato) induce alcuni a rivelare quanto è di loro conoscenza (diretta o anche indiretta).**

È però da notare che se i fatti vengono **denunciati**, ciò avviene spesso a **distanza notevole di tempo**, rendendo ancora più ardui gli atti di indagine. Pure i danni conseguenti ad atti di corruzione, non di rado, si manifestano (soltanto) dopo anni. **Spesso la corruzione è collegata (anche) ad abusi d'ufficio.**

Quasi la metà delle segnalazioni pervenute al BAK (circa il 43%) hanno riguardato fatti asseritamente **commessi nella capitale (Wien)**; seguono, Niederösterreich (14% circa) e Oberösterreich (9% circa). Complessivamente, sono stati “individuati” 1.140 presunti autori di reati corruttivi; 728 (63,9%) di sesso maschile e 177 (15,5%) di sesso femminile. La maggior parte di essi aveva un’età tra i 45 e i 54 anni. Dei “sospettati” di aver commesso reati di corruzione, l’82,4 % erano dipendenti pubblici, cioè **impiegati nei vari ministeri, presso i Länder”, il “Landesschulrat”, i comuni.**

## **5. Fattori e ambienti di rischio**

Come sopra già accennato, l’attività del BAK comprende anche la prevenzione della corruzione. Organizza, quest’ufficio, soprattutto conferenze per sensibilizzare le persone al problema della corruzione nonché “Compliance- und Korruptionspräventionsberatungen” (consulenze in materia di prevenzione della corruzione). In tale sede vengono **analizzati sistematicamente i ”fattori” e gli “ambienti” di rischio**. Il BAK ha provveduto altresì a redigere due manuali, nei quali vengono illustrati metodi per individuare “pratiche corruttive” e per ovviare alle stesse. Sono stati individuati, dal BAK, **“Riskofelder”**, vale a dire **ambienti particolarmente “inclinati” alla corruzione.**

Il BAK ha reagito a una critica di TI (Transparency International). Quest’organizzazione, alcuni anni fa, aveva messo in rilievo, che **in Austria veniva fatto troppo poco contro la corruzione nel settore sanitario** (“Gesundheitswesen”). Difettava una lotta condotta con decisione, con intensità e con metodi “professionali”, per cui il rischio di “attività” corruttive (e truffaldine) era elevato. Ciò anche in considerazione della **massa di denaro “movimentata” (anche in Austria) in questo settore.** Pure statistiche internazionali avevano rivelato, che nel “Gesundheitsbereich” esiste “eine Reihe von Korruptions-Riskofeldern”.

## **6. L’organizzazione del BAK è un modello per altri Stati?**

**L’organizzazione del BAK, secondo alcuni, costituisce un modello per non pochi Stati europei e non europei. Qualche mese fa, hanno fatto visita a questo “Bundesamt”, delegazioni provenienti dalla Moldavia, dal Kosovo, dalla Lituania. Non è mancata neppure una rappresentanza giunta dal Kasachstan. Tutti si sono informati sulle modalità di organizzazione e di funzionamento del BAK, sui risultati dallo stesso conseguiti nella prevenzione e nella repressione della corruzione.**

Con **circolare di data 10.2.2010**, il ministro dell'Interno ha chiarito che, qualora vi sia "Zusammentreffen" tra reati di competenza del BAK e altri reati, è competente il BAK soltanto per il reato, per il quale è prevista la pena edittale più grave. La cosiddetta "**Berichtspflicht**" (obbligo di riferire) di cui al § 100 a StPO (CPP) **incombe**, in tal caso, **in linea di principio, al BAK** (che ha sostituito l'Ufficio per gli Affari Interni - "Büro für interne Angelegenheiten"- BIA), già istituito presso il suddetto ministero), fatta eccezione per i casi di pericolo nel ritardo e per quelli, in cui le indagini sono state "delegate" a una Procura della Repubblica. Un'informazione alla (altrimenti) competente Procura della Repubblica, "hat in diesen Fällen zu unterbleiben" (non va fatta).

Da quanto ora esposto, pare che si possa dire, che il legislatore abbia preso sul serio la lotta contro la corruzione, **predisponendo una serie di meccanismi** atti a evitare che procedimenti per delitti di corruzione (e per reati a essi collegati) non inizino neppure oppure inizino soltanto quando la prescrizione è già "in vista" per chi possa permettersi tutte le impugnazioni ammissibili oppure finiscano comunque "nel nulla".

**TAG:** *corruzione, Austria, evasione*

---

### **Avvertenza**

*La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.*