

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0382/2002

7 novembre 2002

RELAZIONE

sulla iniziativa del Regno di Danimarca in vista dell'adozione da parte del Consiglio di un progetto di decisione quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato
(10698/2002 – C5-0376/2002 – 2002/0817(CNS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Francesco Rutelli

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA.....	5
MOTIVAZIONE.....	16
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	20

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 1 agosto 2002 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 39, paragrafo 1 del trattato UE, sulla iniziativa del Regno di Danimarca in vista dell'adozione da parte del Consiglio di un progetto di decisione quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (10698/2002 – 2002/0817 (CNS)).

Nella seduta del 2 settembre 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale proposta alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito. Nella seduta del 26 settembre 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale proposta alla commissione giuridica e per il mercato interno per parere (C5-0376/2002).

Nella riunione del 11 settembre 2002 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatore Francesco Rutelli.

Nelle riunioni del 11 settembre 2002, 8 ottobre 2002. e 5 novembre 2002. ha esaminato l'iniziativa del Regno di Danimarca e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 28 voti favorevoli, 2 contrarii e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Lousewies van der Laan (vicepresidente), Francesco Rutelli (relatore), Roberta Angelilli, Mary Elizabeth Banotti, Giuseppe Brienza, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Alima Boumediene-Thiery), Michael Cashman, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Francesco Fiori (in sostituzione di Marcello Dell'Utri, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Monica Frassoni (in sostituzione di Patsy Sørensen), Evelyne Gebhardt (in sostituzione di Robert J.E. Evans), Renzo Imbeni (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto), Pierre Jonckheer, Sylvia-Yvonne Kaufmann (in sostituzione di Fodé Sylla), Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Luís Marinho (in sostituzione di Carmen Cerdeira Morterero), Pasqualina Napoletano (in sostituzione di Walter Veltroni), Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Martine Roure, Heide Rühle, Ole Sørensen (in sostituzione di Baroness Sarah Ludford), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco, Graham R. Watson (in sostituzione di Bill Newton Dunn) e Olga Zrihen Zaari (in sostituzione di Martin Schulz).

Il parere della commissione giuridica e per il mercato interno è allegato.

La relazione è stata depositata il 7 novembre 2002.

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

Risoluzione legislativa del Parlamento sulla iniziativa del Regno di Danimarca in vista dell'adozione da parte del Consiglio di un progetto di decisione quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (10698/2002 – C5-0376/2002 – 2002/0817(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- vista l'iniziativa del Regno di Danimarca (10698/2002¹),
 - visti gli articoli 30, 31 e 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato UE,
 - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 39, paragrafo 1, del trattato UE.(C5-0376/2002),
 - visto l'articolo 67 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0382/2002),
1. approva l'iniziativa del Regno di Danimarca quale emendata;
 2. invita il Consiglio a modificare di conseguenza il testo;
 3. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;
 4. chiede di essere nuovamente consultato qualora il Consiglio intenda modificare sostanzialmente l'iniziativa del Regno di Danimarca;
 6. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e al governo del Regno di Danimarca.

Iniziativa del Consiglio (10698)

Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1
Considerando 1 bis (nuovo)

(1 bis) In data 26 luglio 1995 il Consiglio ha adottato la Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità². La Convenzione è entrata in vigore il 17 ottobre 2002 e comprende

¹ GU C 184E del 2.8.2002, pag. 5.

***alcune definizioni e l'armonizzazione
delle sanzioni per i delitti di corruzione***

² GU C 316, 27/11/1995, p. 48.

Motivazione

E' importante rilevare il parallelismo fra la lotta alla corruzione nel settore privato con quella nel settore pubblico nell'Unione europea

Emendamento 2

Considerando 3 bis (nuovo)

(3 bis) In data 13 giugno 2002 il Consiglio ha adottato la Decisione quadro 2002/584/GAI³ relativa al mandato d'arresto europeo nella quale la corruzione viene indicata nella lista di reati che rientrano nel campo di applicazione del mandato d'arresto europeo, per i quali non è necessaria la preventiva verifica della doppia incriminazione il che rende opportuna la definizione a livello europeo degli elementi essenziali del reato e delle sanzioni ad esso applicabili.

³ GU L 190, 18/07/2002, p. 1-20

Motivazione

La corruzione rientra nella lista dei 32 reati per i quali non è prevista la verifica della doppia incriminazione. Data tuttavia la presenza di notevoli differenze nelle legislazioni dei paesi membri appare opportuna una armonizzazione degli elementi essenziali del reato e delle sue sanzioni secondo quanto previsto dall'art. 31 del Trattato sull'Unione.

Emendamento 3

Considerando 7 bis (nuovo)

(7 bis) Considerando che il reato di corruzione nel settore pubblico è già stato regolato dalla convenzione UE del 26

maggio 1997 e dalla convenzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 e che in linea di principio tali convenzioni dovrebbero essere già state ratificate da tutti gli Stati membri prima dell'entrata in vigore della presente decisione quadro così da evitare differenze sostanziali nella definizione del reato di corruzione tanto pubblica che privata.

Motivazione

La decisione quadro sul mandato di arresto europeo non fa distinzione fra reati di corruzione nel settore privato o nel settore pubblico ed impone una immediata cooperazione da parte dell'autorità giudiziaria richiesta. E' quindi essenziale che le legislazioni nello Stato richiedente e nello Stato richiesto siano, per quanto possibile, equivalenti anche in relazione al fatto che per il reato di corruzione non è prevista la condizione della doppia incriminazione. In linea di principio l'armonizzazione legislativa del reato di corruzione nel settore pubblico è già stata operata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam dalla Convenzione UE del 27 maggio 1997. Essa rischia tuttavia di non essere operante per gli Stati membri che non la ratifichino entro il 31 dicembre 2003.

Emendamento 4

Considerando 7 ter (nuovo)

(7 ter) Riservandosi di adottare una nuova decisione quadro relativa al reato di corruzione nel settore pubblico qualora tutti gli Stati membri non abbiano ratificato entro il 30 giugno 2003 le convenzioni sopracitate.

Motivazione

Si propone di ricorrere a una nuova decisione quadro per regolare il reato di corruzione nel settore pubblico nel caso in cui mancassero delle ratifiche della Convenzione UE del 27 maggio 1997 alla data del 30 giugno 2003.

Emendamento 5
Considerando 8 bis (nuovo)

La presente decisione quadro deve entrare in vigore in tempo utile per essere recepita nell'"acquis" dell'Unione europea da parte dei paesi candidati e per assicurare la certezza del diritto vigente negli Stati membri al momento dell'entrata in vigore della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo. Essa si rende altresì necessaria nel contesto attuale di crescenti privatizzazioni di società a gestione pubblica e di crescente dimensione transnazionale delle società.

Motivazione

Pare opportuno richiamare fra gli elementi che giustificano l'adozione della decisione quadro anche la necessità di disporre di un quadro legislativo comune al momento dell'adesione dei paesi candidati. Occorre altresì fare riferimento all'attuale evoluzione dell'economia europea che vede moltiplicarsi i fenomeni di concentrazione e di privatizzazione delle società già titolari di funzioni servizio pubblico.

Emendamento 6
Articolo 1

Ai fini della presente decisione quadro si intende per:

- *"Convenzione sulla corruzione", la Convenzione del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea;*
- *"Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione", la convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999;*
- "persona giuridica", qualsiasi ente così definito a norma del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni

Ai fini della presente decisione quadro si intende per:

Soppresso

Soppresso

- "persona giuridica", qualsiasi ente così definito a norma del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni

pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

- ***violazione di un dovere: ciò che è inteso come tale ai sensi del diritto nazionale. La nozione di violazione di un dovere nel diritto nazionale comune copre almeno qualsiasi comportamento sleale che costituisca una violazione di una obbligazione legale o, se del caso, una violazione di normative professionali o di istruzioni professionali applicabili nell'ambito dell'attività di una "persona" che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato.***

Motivazione

Il riferimento alle due Convenzioni è nei considerando e non occorre quindi riprenderlo nel dispositivo. Al fine di una maggiore certezza giuridica sembra opportuno introdurre la descrizione di ciò che si intende per "violazione di un dovere".

Emendamento 7 Articolo 2

Corruzione attiva e passiva nel settore privato

Prima parte

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che le seguenti condotte intenzionali costituiscano un illecito penale allorché sono compiute nel quadro di attività professionali:

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che le seguenti condotte intenzionali costituiscano un illecito penale allorché sono compiute nel quadro di attività professionali ***anche se svolte senza fini di lucro;***

Motivazione

L'emendamento mira a eliminare dubbi quanto all'applicabilità ad attività svolte senza fini di lucro.

Emendamento 8
Articolo 3

Istigazione, favoreggiamento **e tentativo**

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a fare sì che l'istigazione a commettere i reati di cui all'articolo 2 nonché il favoreggiamento degli stessi **o il tentativo di commetterli** siano puniti come reato.

Istigazione, favoreggiamento

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a fare sì che l'istigazione a commettere i reati di cui all'articolo 2 nonché il favoreggiamento degli stessi (...) siano puniti come reato.

Motivazione

Il tentativo di commettere un atto di corruzione e' difficilmente dimostrabile. L'istigazione copre già tale fattispecie

Emendamento 9
Articolo 4

1. ***Gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione sulla corruzione si impegnano a procedere in tal senso entro un anno dall'entrata in vigore della presente decisione quadro.*** (...)

2. ***Gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione si impegnano a procedere in tal senso entro un anno dall'entrata in vigore della presente decisione quadro.*** (...)

Motivazione

L'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di corruzione nel settore pubblico deve essere in vigore prima del 1° gennaio 2004 al fine di evitare problemi di applicazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo. La proposta danese crea paradossalmente le condizioni per ulteriori ritardi nelle ratifiche e apre la possibilità di un periodo di grave incertezza nell'interpretazione del diritto applicabile. Di conseguenza non è possibile lasciare un periodo supplementare agli Stati membri per ratificare le convenzioni citate, che avrebbero dovuto già essere ratificate. Il richiamo alla ratifica deve necessariamente essere legato all'adozione della presente decisione quadro, come specificato nei nuovi considerando 7 bis e ter e all'articolo 10, come emendato dall'emendamento 19.

Or. it

Emendamento 10 Articolo 6, paragrafo 2

2. Oltre ai casi di cui al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando **la carenza di sorveglianza o controllo** da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di un illecito del tipo menzionato agli articoli 2 e 3 a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

2. Oltre ai casi di cui al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando **la carenza di sorveglianza o controllo, legalmente dovuti**, da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di un illecito del tipo menzionato agli articoli 2 e 3 a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

Motivazione

Il concetto di "carenza di sorveglianza o controllo" è troppo ampio. Una responsabilità va considerata in caso di comportamento omissivo, che implica una colpa grave da parte dei responsabili.

Emendamento 11 Articolo 7, paragrafo 1, lettera d) bis (nuova)

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi

dell'articolo 6, paragrafo 1, sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive comprendenti sanzioni pecuniarie di natura penale o non penale, ed eventualmente altre sanzioni, tra cui:

- a) l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico;
- b) il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; o
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento.

dell'articolo 6, paragrafo 1, sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive comprendenti sanzioni pecuniarie di natura penale o non penale, ed eventualmente altre sanzioni, tra cui:

- a) l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico;
- b) il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; o
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento.

d bis) ***la confisca dei proventi illeciti.***

Motivazione

La confisca dei proventi illeciti è in tutte le convenzioni internazionali anti-corrruzione, una delle sanzioni più importanti.

Emendamento 12

Articolo 7, paragrafo 2 bis) (nuovo)

2 bis. Gli Stati membri comunicano ogni anno alla Commissione la lista delle imprese giudicate colpevoli di corruzione, con sentenza definitiva dai tribunali nazionali, nel corso dell'anno precedente. Tale lista è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione.

Motivazione

Nel mercato unico, in cui le imprese hanno la libertà di stabilimento, è molto importante che si conoscano le imprese che sono state giudicate colpevoli di corruzione e che, se sono state oggetto di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale (ai sensi dell'articolo 7.1 b), non possano eludere tale divieto stabilendosi in un altro Stato membro. A tal fine il Consiglio dovrebbe elaborare una lista, analoga a quella della Banca mondiale a cui gli Stati membri devono dare un'ampia diffusione. Il Parlamento europeo si è già espresso in tal senso dal 1995 con la risoluzione sulla lotta alla corruzione in Europa (A4- 0314/1995) e, più recentemente, con la relazione Howitt sul Libro verde della Commissione "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese" (A5-0159/2002).

Emendamento 13 Articolo 8, paragrafo 3

3. *Gli Stati membri che, in virtù delle loro legislazioni nazionali, non estradano ancora i propri cittadini, adottano le misure necessarie per stabilire la propria competenza rispetto agli illeciti di cui agli articoli 2 e 3 commessi da loro cittadini al di fuori del territorio nazionale.* **Soppresso**

Motivazione

Questa disposizione è superflua perché la corruzione rientra nel campo del mandato di cattura europeo e la decisione sul mandato di cattura che dovrebbe entrare in vigore contestualmente alla presente decisione.

Emendamento 14 Articolo 8, paragrafo 8 ter (nuovo)

1. Gli Stati membri assicurano la più ampia ed efficace cooperazione reciproca fra i servizi preposti alla prevenzione, l'indagine e alla repressione degli atti di corruzione. A tal fine favoriscono gli scambi di informazioni sulle migliori pratiche perseguite e incontri periodici fra i servizi preposti.

2. Nei negoziati con paesi terzi e con organizzazioni internazionali gli Stati membri si astengono dall'adottare qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi della presente decisione quadro e, più in generale, della politica dell'Unione in materia di lotta contro la corruzione.

Motivazione

La semplice armonizzazione degli elementi essenziali del reato rischia di essere priva di effetti concreti se non accompagnata da una cooperazione efficace tra le autorità pubbliche competenti negli Stati membri. Per quanto riguarda gli aspetti internazionali, sembra opportuno rendere esplicito il principio della cooperazione leale fra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione, affinché quest'ultima non sia messa di fronte al fatto compiuto e possa partecipare, a fianco degli Stati membri, in particolare nei negoziati in corso sulla Convenzione delle Nazioni Unite in materia di corruzione.

Emendamento 15

Articolo 10

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro al più tardi entro il [...] *.

2. Gli Stati membri trasmettono, entro la stessa data, al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni che operano il recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il [...] **, valuterà, sulla base di un rapporto redatto a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, se gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro al più tardi entro il **31 dicembre 2003**.

2. Gli Stati membri trasmettono, entro la stessa data, al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni che operano il recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il **30 giugno 2003**, valuterà, sulla base di un rapporto redatto a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri, **relative alla reale portata dei provvedimenti presi**, e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione **al Consiglio e al Parlamento**, se gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla

* Data da inserire: due anni dopo l'adozione della decisione quadro.

** Data da inserire: tre mesi dopo il termine per l'attuazione della decisione quadro.

presente decisione quadro *nonché se sono state depositate tutte le ratifiche della convenzione del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea. Nel caso in cui tali ratifiche non fossero state depositate la Presidenza del Consiglio pro-tempore presenterà un progetto di decisione quadro che regoli la corruzione nel settore pubblico. Tale decisione quadro dovrebbe essere adottata in tempo utile per entrare in vigore il 1° gennaio 2004 contestualmente alla presente decisione quadro. Il Parlamento europeo è informato costantemente delle misure in applicazione della presente decisione quadro.*

Motivazione

Il testo si commenta da solo.

Or. it

MOTIVAZIONE

Introduzione

La lotta alla corruzione è diventata, negli anni recenti, un tema di primario interesse politico, sociale ed economico, a livello nazionale ed internazionale. Per questa ragione essa figura anche fra gli obiettivi del trattato sull'Unione europea (art. 29).

La corruzione mina lo stato di diritto, il tessuto sociale e i principi dell'ordinamento democratico poiché attenta agli interessi di tutti i cittadini. Essa è anche una causa primaria del ritardo di sviluppo economico ed è, in particolare, anche un fattore di distorsione della concorrenza nell'ambito dell'Unione europea.

La crisi di fiducia dell'opinione pubblica, a seguito dei recenti scandali finanziari, specialmente emersi negli Stati Uniti, è un richiamo alle istituzioni affinché esse garantiscano una maggiore trasparenza e una lotta ferma alla corruzione, in ogni sfera della vita sociale, aiutando inoltre il mercato a riacquistare credibilità e fiducia. Gli attori del mercato stanno acquistando una grande consapevolezza dell'importanza di una gestione più etica e responsabile degli affari.

Le istituzioni europee hanno il dovere di dare una vigorosa risposta al crescente bisogno dei cittadini di garanzie e di regole trasparenti, semplici e certe. Per parte sua il Parlamento europeo ha nel corso dell'ultimo decennio approvato alcune importanti risoluzioni sulla lotta alla corruzione in Europa ¹. Il relatore ricorda in particolare l'importanza dell'ultima risoluzione adottata in materia le cui raccomandazioni rimangono, purtroppo, ancora di attualità. Ciò è ben presente anche alla Commissione che si appresta a presentare, a cinque anni di distanza dalla precedente in materia, una nuova comunicazione che faccia il punto su questo preoccupante fenomeno.

E' del tutto evidente che la lotta alla corruzione richiede il coinvolgimento di tutti gli attori della società: dai responsabili pubblici nazionali ed europei, al settore privato, alla società civile, ai mezzi di comunicazione. Tale lotta si svolge, con uno sforzo congiunto e complementare, su vari livelli, da quello internazionale a quello locale.

Un fattore decisivo per il successo di questa lotta sarà l'entrata in vigore il 1° gennaio 2004 della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo. Tale decisione annovera infatti il reato di corruzione fra quelli per i quali non è richiesta la verifica della doppia incriminazione e deve di conseguenza essere assicurata la consegna della persona incriminata all'autorità giudiziaria dello Stato richiedente. Una tale procedura sarà tanto più efficace se gli elementi essenziali del crimine di corruzione saranno armonizzati negli Stati membri. Va tuttavia notato che la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo non fa distinzione fra corruzione nel settore pubblico e nel settore privato ed è quindi necessario che le legislazioni nazionali siano compatibili per ambedue gli ambiti. In teoria la soluzione ideale sarebbe una decisione quadro che regoli sia il settore pubblico sia il settore privato pur nella consapevolezza che il bene tutelato è nel settore pubblico innanzitutto il rispetto dei principi della "Rule of law" e

¹ (A4- 0314/1995, risoluzione sulla lotta alla corruzione in Europa.);

(A4-0365/1996, risoluzione sulla convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri);

(A4-0348/1997, risoluzione relativa all'azione comune, relativa alla punibilità della corruzione nel settore privato);

(A4-0285/1998, risoluzione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica dell'Unione contro la corruzione [COM(97)0192]);

della buona amministrazione, mentre nel settore privato è la tutela degli interessi economici del consumatore o dell'utente, oltre che del buon funzionamento del mercato.

Tale soluzione non è stata tuttavia proposta dalla Danimarca in quanto sono tuttora in corso le procedure di ratifica della Convenzione UE del 26 maggio 1997 che armonizza le legislazioni nazionali per quanto riguarda la corruzione nel settore pubblico. Tale convenzione pur essendo stata adottata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam fa formalmente parte dell'*aquis* dell'Unione europea e vincola, se ratificata, gli Stati membri alla stregua di una decisione quadro ai sensi dell'art. 31 del Trattato sull'Unione. La Danimarca ha quindi ritenuto opportuno circoscrivere l'ambito della propria proposta alla corruzione relativa al solo settore privato.

Ad avviso del relatore questa soluzione pecca di ottimismo poiché almeno quattro Stati non hanno ancora ratificato la Convenzione, il che apre la possibilità teorica che per la corruzione nel settore pubblico le legislazioni nazionali non siano armonizzate entro il 1° gennaio 2004 determinando quindi situazioni di obiettiva incertezza del diritto e minando l'operatività della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo.

Le modifiche principali proposte dalla presente relazione mirano quindi a instaurare un meccanismo che consenta al Consiglio di adottare una decisione quadro anche per la corruzione nel settore pubblico nel caso in cui entro il 30 giugno 2003 non siano state depositate tutte le ratifiche alla convenzione del 1997. Non va infine sottovalutata l'urgenza di disporre di una legislazione europea in materia di corruzione in tempo utile perché essa possa essere recepita come *aquis* dell'Unione da parte dei Paesi candidati all'occasione della ratifica dei trattati d'adesione.

La corruzione nel settore privato

La corruzione nel settore privato come già denunciato dalla risoluzione del Parlamento europeo del 1998, ha un effetto nefasto sulla correttezza della libera concorrenza, sui costi che gravano sulle società e sulla credibilità e gestione finanziaria delle imprese.

Una delle forme più gravi di criminalità nel settore privato è la corruzione nel settore bancario e della revisione dei conti: essa nuoce particolarmente all'economia.

Il buon funzionamento del commercio internazionale è minato dalle imprese che utilizzano le tangenti e la corruzione come strategia di conquista dei mercati. L'interdipendenza economica a livello mondiale, facilitata dai moderni mezzi di informazione e comunicazione, ha reso possibile la creazione di vere e proprie reti di corruzione, che hanno basi in più Stati, che si servono della disparità delle legislazioni nazionali per restare impunte e che richiedono quindi un intervento a livello sovranazionale. A maggior ragione nell'Unione europea, in cui vige la libertà di circolazione e di stabilimento.

La necessità di legiferare, a livello internazionale, nel campo della corruzione nel settore privato è stata espressa in molte sedi internazionali, da ultimo dalla 10a Conferenza Internazionale contro la corruzione (IACC), che si è svolta a Praga il 7-11 ottobre del 2001. Gli stessi rappresentanti del settore, come la Camera Internazionale del Commercio (ICC), il BIAC (Business and Industry Advisory Committee to the OECD), le associazioni europee di Piccole e Medie Imprese (vedi la Carta di Bologna del 15 Giugno 2000), le ONG, quali Transparency International, la rete CIVICUS, si sono a più riprese espressi a favore. Anche numerose imprese operanti a livello internazionale hanno avanzato la richiesta di una strategia europea completa e coerente contro la corruzione nel settore privato, che verrebbe fra l'altro a integrare i loro sistemi di autoregolamentazione a livello di impresa («Corporate Codes of Conduct»).

L'International Anti-Corruption and Good Governance Act, adottato dall'amministrazione

USA nell'ottobre 2000, è un esempio di come la lotta alla corruzione sia diventata una delle priorità anche negli Stati Uniti.

La presente Decisione quadro abroga l'azione comune 98/742/GAI del 22 dicembre 1998 sulla corruzione nel settore privato, che si basava sull'articolo K.3 del trattato di Maastricht.

L'azione comune del '98 limitava il campo di applicazione alla corruzione che comportasse distorsione di concorrenza nell'ambito del mercato comune. Inoltre non tutti gli Stati membri hanno introdotto nella legislazione nazionale la fattispecie di reato di corruzione attiva e passiva, penalmente perseguibile e sanzioni effettive, come richiesto dall'azione comune. La Presidenza danese ha deciso di presentare una decisione quadro per garantire che:

- sia la corruzione attiva che quella passiva siano considerati reati perseguibili penalmente in tutti gli Stati membri e, se del caso, anche all'estero
- che anche le persone giuridiche possano essere considerate colpevoli di tali reati
- che le sanzioni siano efficaci, proporzionate, dissuasive e che comprendano anche pene privative della libertà.

Allo stato attuale non esistono statistiche attendibili sulla incidenza dei reati di corruzione fra privati. E' infatti difficile provarne l'esistenza poiché tanto il corrotto che il corruttore non hanno alcun interesse a essere scoperti. Definire una legislazione penale e delle sanzioni effettive costituisce un deterrente, ma è solo il primo passo. Occorrerà che si sviluppi in tutta l'Unione europea una cultura della legalità, una cultura di responsabilità sociale delle imprese, tramite codici di buona condotta, procedure anti-corruzione, contabilità e transazioni finanziarie trasparenti.

Le associazioni professionali nazionali dovrebbero analizzare l'efficacia e l'adeguatezza dei propri codici deontologici al fine di garantire sanzioni adeguate per i propri membri responsabili di atti di corruzione.

Gli azionisti devono sviluppare la consapevolezza dell'importanza del controllo della trasparenza dei conti e del processo decisionale, per impedire abusi o casi di corruzione. I costi nascosti della corruzione e i rischi inerenti alla mancanza di una sana gestione hanno un impatto negativo nel valore di lungo periodo della società e sull'entità dei dividendi. Come si è potuto constatare anche in tempi recenti, il costo di riparare il danno alla reputazione delle società considerate responsabili di pratiche di corruzione è molto elevato. Combinato con la verifica della falsificazione dei bilanci, esso può essere irreparabile per la stessa sopravvivenza della società implicata.

E' basilare, inoltre, che negli Stati membri e negli Stati candidati sia garantita l'indipendenza e l'integrità del sistema giudiziario, come fondamento dello stato di diritto, da cui dipende la riuscita della lotta alla corruzione.

E' altrettanto importante che gli Stati membri promuovano campagne di informazione e di sensibilizzazione dei cittadini perché questi siano, nel loro stesso interesse, i primi difensori della legalità.

Un ruolo fondamentale di coordinamento deve essere svolto dalle strutture europee che a diverso titolo sono incaricate di favorire la cooperazione fra gli Stati membri nella prevenzione e nella repressione dei reati di corruzione: Eurojust, Europol, Olaf e la rete giudiziaria europea. Un'azione coordinata di queste strutture dovrebbe rafforzare l'azione delle polizie nazionali e facilitare le indagini transnazionali mettendo in comune le capacità di *intelligence* degli Stati membri.

La posizione del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo si riserva di riesaminare l'intera questione della corruzione alla luce della comunicazione che la Commissione si appresta a presentare. Per quanto riguarda l'iniziativa danese accoglie con favore l'intenzione di estendere il campo di applicazione alla corruzione in generale, indipendentemente dagli eventuali effetti distorsivi della concorrenza.

Il relatore ritiene questo un punto particolarmente importante visto che il bene tutelato non é solo il mercato in sé ma i cittadini stessi in quanto consumatori o utenti dei servizi, oltre che azionisti o risparmiatori.

Va inoltre notato che se il provvedimento venisse limitato alla prevenzione delle sole turbative del mercato, occorrerebbe modificare la base giuridica e presentare una misura fondata sul trattato CE che definisse la portata della turbativa, del mercato preso in considerazione. In quanto decisione quadro fondata sul Trattato sull'Unione la presente proposta non può infatti regolare aspetti che rientrano nelle competenze comunitarie (vedi art. 46 TUE).

Il dispositivo chiave della decisione quadro è la responsabilità delle persone giuridiche, che non esiste ancora in tutti gli Stati membri, e che non dovrà essere indebolito in Consiglio, in sede di negoziato finale.

Per parte sua il relatore considera opportuno inserire dei riferimenti ai vari strumenti esistenti a livello europeo che hanno, fra i propri obiettivi, la lotta alla corruzione per insistere sulla necessità di un approccio coerente in materia.

Pur rinviando alle motivazioni presentate ai vari emendamenti il relatore richiama l'attenzione sui punti seguenti:

- per quanto riguarda il campo di applicazione, specificare l'inclusione del settore non-profit, come parte del settore privato;
- adeguare il dispositivo sulle sanzioni al regime di consegna delle persone che sostituirà le procedure di estradizione all'entrata in vigore della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo (1 gennaio 2004 - data anteriore all'entrata in vigore della presente decisione quadro);
- rafforzare la cooperazione fra gli Stati membri poiché questa è determinante nella lotta alla corruzione. Occorre ricordare che gli Stati membri sono vincolati dal principio della buona fede (specificato dall'articolo 10 del Trattato CE per le competenze comunitarie) ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che mini la realizzazione della presente decisione, anche nel periodo fra l'entrata in vigore e la trasposizione della decisione nelle legislazioni nazionali.
- promuovere il monitoraggio delle disposizioni prese dagli Stati membri, la valutazione delle stesse, anche grazie a dati statistici, e la diffusione delle informazioni raccolte è determinante nella realizzazione concreta della lotta alla corruzione.

4 novembre 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di decisione del Consiglio concernente l'Iniziativa del Regno di Danimarca in vista dell'adozione da parte del Consiglio di un progetto di decisione quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (10698/2002 - C5-0376/2002 - 2002/0817(CNS))

Relatore per parere: on. Klaus-Heiner Lehne

PROCEDURA

Nella riunione del 1° ottobre 2002 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere l'on. Klaus-Heiner LEHNE.

Nelle riunioni del 7 ottobre 2002 e 4 novembre 2002 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 17 voti favorevoli, 11 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Bill Miller (vicepresidente), Klaus-Heiner Lehne (relatore), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (in sostituzione di Maria Berger), Ward Beysen, Willy C.E.H. De Clercq (in sostituzione di Toine Manders), Francesco Fiori, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Vitaliano Gemelli, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, The Lord Inglewood, Carlos Lage, Kurt Lechner, Hans-Peter Mayer (in sostituzione di Bert Doorn), Manuel Medina Ortega, Pasqualina Napoletano, Marcelino Oreja Arburúa (in sostituzione di Anne-Marie Schaffner), Paolo Pastorelli, Guido Sacconi, Michel-Ange Scarbonchi, Karin Scheele, Francesco Enrico Speroni (in sostituzione di Alexandre Varaut), Astrid Thors (in sostituzione di Diana Wallis), Marianne L.P. Thyssen e Stefano Zappalà.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

L'iniziativa danese, sia pure animata dall'intento lodevole di dotare di maggiore efficacia la lotta contro la corruzione, appare non sufficientemente fondata dal punto di vista giuridico e non opportuna dal punto di vista politico.

Occorre infatti tenere nel debito conto che molti Stati membri non prevedono il reato di corruzione nel settore privato, e pertanto una decisione quadro che introduce una tale figura di reato avrebbe l'effetto di determinare un'interferenza troppo intensa negli ordinamenti nazionali.

Inoltre, tale iniziativa si scontra con il principio di sussidiarietà, il quale deve trovare piena applicazione soprattutto in un settore come quello del diritto penale, nel quale un'azione comunitaria deve essere messa in atto solo in casi di effettiva necessità, giustificata dal fatto che gli Stati membri non sono in grado di agire in modo soddisfacente al fine di realizzare gli obiettivi stabiliti dal Trattato.

Infatti, conformemente alla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia¹, la necessità di armonizzazione e la distorsione di concorrenza, che stanno alla base dell'iniziativa legislativa, debbono essere motivate in modo specifico in relazione agli obiettivi dell'atto da adottare.

La Corte sostiene che la semplice constatazione di disparità tra le normative nazionali e del rischio di ostacoli alle libertà fondamentali o di distorsioni della concorrenza che ne potrebbero derivare non basta, in quanto ciò potrebbe precludere il controllo giurisdizionale.

A questo proposito, le distorsioni di concorrenza determinate dalle diversità presenti negli ordinamenti nazionali non sembrano così rilevanti.

Inoltre, tanto la mancanza di giurisdizione della Corte di giustizia in materia, quanto l'assenza di una effettiva protezione dei diritti fondamentali, rendono molto rischiosa l'introduzione di una figura di reato così problematica come la corruzione nel settore privato.

La necessità di tale iniziativa è inoltre esclusa dalla Decisione-quadro approvata dal Consiglio il 13 giugno 2002 e relativa al mandato di arresto europeo². In tale contesto normativo la corruzione (senza alcuna distinzione tra settore pubblico o privato) è contemplata tra le ipotesi di arresto "indipendentemente dalla doppia incriminazione per il reato"³. Ciò autorizza a ritenere che il presupposto della fissazione di una fattispecie incriminatrice minima in ambito comunitario non sia indispensabile per la piena operatività del mandato di arresto europeo, utilizzabile per la persecuzione dei reati di corruzione oggi previsti dalle singole legislazioni degli Stati membri.

Anzi vi è addirittura il rischio che un approccio diverso nella disciplina della corruzione nel settore privato - che sarebbe sottoposta alla presente decisione quadro - rispetto alla corruzione nel settore pubblico, che invece sarebbe disciplinata dalla Convenzione UE del 26 maggio 1997, crei difficoltà applicative al mandato di arresto europeo.

Non solo: il bene pubblico tutelato tanto con il reato di corruzione nel settore pubblico quanto con quello di corruzione nel settore privato, è per molti aspetti lo stesso: lo stato di diritto, il buon funzionamento del mercato, gli interessi economici dei cittadini e delle imprese.

Quello che occorre è dunque un atto legislativo che disciplini entrambe le fattispecie di reato, tenendo conto peraltro che la presentazione di una proposta da parte della Commissione esige un esame complessivo e approfondito della materia. Ciò potrà avvenire tra non molto, sulla base di una comunicazione che la Commissione europea si appresta ad adottare.

¹ Cfr sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2000 nella causa C-376 - Germania c. Parlamento e Consiglio [2000] ECR I-8419

² Decisione-quadro del 13 giugno 2002 relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI) ; in GU L 190, E del 18/07/2002, p. 1-20.

³ Art. 2, par.2

Per tutte queste ragioni appare opportuno rigettare l'iniziativa in esame.

CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a rigettare la proposta di decisione del Consiglio concernente l'Iniziativa del Regno di Danimarca in merito ad un progetto di decisione quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.