

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0367/2003**

4 novembre 2003

## RELAZIONE

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo "lotta contro la corruzione: strumenti e raccomandazioni"

(COM(2003) 317 – 2003/2154(INI))

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

Relatore: Francesco Rutelli

PR\_INI

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
MOTIVAZIONE.....	12
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	16

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 28 maggio 2003, la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua Comunicazione "lotta contro la corruzione: strumenti e raccomandazioni" (COM(2003) 317), che è stata deferita per conoscenza alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni.

Nella seduta del 4 settembre 2003, il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa sull'argomento, a norma dell'articolo 47, paragrafo 2 e dell'articolo 163 del regolamento, e che erano state consultate per parere la commissione per il controllo dei bilanci e la commissione giuridica e per il mercato interno.

Nella riunione del 10 luglio 2003, la commissione ha nominato relatore Francesco Rutelli.

Nelle riunioni del 24 ottobre 2003 e del 4 novembre 2003, ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (vice-presidente), Giacomo Santini (vice-presidente), Francesco Rutelli (relatore), Alima Boumediene-Thiery, Giuseppe Brienza, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Patsy Sörensen), Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Bárbara Dührkop Dührkop (in sostituzione di Martin Schulz, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Alain Krivine (in sostituzione di Fodé Sylla), Baroness Ludford, Lucio Manisco (in sostituzione di Ilka Schröder), Hartmut Nassauer, Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Wilhelm Ernst Piecyk (in sostituzione di Michael Cashman, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Miet Smet (in sostituzione di Bernd Posselt), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco e Christian Ulrik von Boetticher.

Il parere della commissione giuridica e per il mercato interno è allegato alla presente relazione; la commissione per il controllo dei bilanci ha deciso il 24 settembre 2003 di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 4 novembre 2003.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo "lotta contro la corruzione: strumenti e raccomandazioni"**  
**(COM(2003) 317 – 2003/2154(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione "lotta contro la corruzione: strumenti e raccomandazioni" (COM(2003) 317),
  - visto il progetto di Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione che sarà aperto alla firma il 9-11 dicembre prossimo;
  - vista la sua risoluzione del 20 novembre 2002 sull'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<sup>1</sup>,
  - vista la decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI),
  - vista la sua risoluzione del 15 dicembre 1995 "sulla lotta alla corruzione in Europa"<sup>2</sup> e la sua risoluzione del 6 ottobre 1998 "su una politica dell'Unione contro la corruzione"<sup>3</sup>,
  - vista la risoluzione di Strasburgo del 7 novembre 2000 dei ministri responsabili della funzione pubblica e della pubblica amministrazione<sup>4</sup>,
  - vista la raccomandazione dell'OCSE del 2003 "sulle linee guida per gestire i conflitti di interesse nell'amministrazione pubblica",
  - visti gli articoli 29, 31 e 34 del trattato UE,
  - visti l'articolo 47, paragrafo 2 e l'articolo 163 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 (A5-0367/2003),
- A. considerando che la lotta contro la corruzione a livello mondiale troverà nella futura Convenzione delle Nazioni Unite uno strumento efficace anche grazie al contributo offerto in fase di negoziati dall'Unione Europea;
- B. considerando che la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo ha inserito la corruzione come uno dei trentadue reati che rientrano nel campo di applicazione del

---

<sup>1</sup> GU L 192E del 31.7.2003, pag. 54.

<sup>2</sup> GU C17 del 22.1.1996, pag. 6.

<sup>3</sup> GU C328 del 26.10.1998, pag. 17.

<sup>4</sup> Non pubblicato in Gazzetta ufficiale.

mandato europeo e per il quale non sarà più richiesta la doppia incriminazione;

- C. considerando che l'entrata in vigore della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo il 1° gennaio 2004 rende urgente la definizione a livello europeo degli elementi essenziali del reato di corruzione, attiva e passiva, nel settore pubblico come in quello privato, e delle sanzioni ad esso applicabili;
- D. considerando che la maggior parte degli Stati membri non ha ancora firmato e/o ratificato le convenzioni del Consiglio d'Europa per la lotta contro la corruzione nel settore civile e penale, mentre invece quasi tutti gli Stati candidati hanno già aderito e ratificato entrambe le convenzioni;
- E. considerando che, nonostante il fatto che la convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali sia stata ratificata da tutti gli Stati membri, solo pochi casi di corruzione abbiano fatto oggetto di un'inchiesta nel quadro di questa convenzione;
- F. considerando che la cooperazione giudiziaria sia all'interno dell'Unione europea che con i paesi terzi è un fattore fondamentale per arginare la corruzione;
- G. considerando che, accanto alla creazione degli strumenti legislativi e di valutazione, è necessaria la sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea circa i danni che la corruzione provoca al buon funzionamento delle istituzioni democratiche, alla convivenza civile, alla competitività delle imprese e, in termini generali, dell'economia europea;
- H. considerando che la lotta alla corruzione può avere successo soltanto a condizione che tutte le componenti della società ne riconoscano il carattere indispensabile, in particolare la classe dirigente e politica che deve, per prima, rispettare le norme anticorruzione di cui chiede l'effettiva attuazione;
- I. considerando che la corruzione di uomini politici fa perdere fiducia ai cittadini verso tutta la classe politica, che essa mina la credibilità dei partiti politici e dei loro dirigenti e che ciò ha portato, in alcune situazioni, ad una grave disaffezione dell'opinione pubblica verso la politica;
- J. considerando che per prevenire e combattere efficacemente la corruzione occorre garantire che i titolari di una funzione pubblica agiscano nell'esclusivo interesse della collettività e che pertanto non debbano persistere situazioni di conflitto di interessi e che obiettivo primario nella lotta contro la corruzione è di rendere più trasparente il legame fra autorità pubblica e affari;
- K. considerando che la corruzione della classe politica, oltre che una violazione del diritto penale, costituisce una violazione dei principi della democrazia e delle leggi della trasparenza, delle leggi del libero commercio, dell'imparzialità delle istituzioni e che su tali fondamenti sono basati lo stato di diritto e il principio dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge;
- L. considerando che i fondi destinati alla corruzione vengono sottratti ai controlli giuridici e fiscali, sicché la prevenzione della corruzione deve prevedere severe misure contro il falso

in bilancio, l'evasione fiscale e il riciclaggio;

- M. considerando che la libertà e il pluralismo dei mezzi di informazione sono condizioni essenziali perché si possa creare nell'opinione pubblica la consapevolezza della gravità dei fenomeni della corruzione e perché fatti di corruzione della classe politica possano essere denunciati dai giornalisti in modo libero e indipendente;
- N. ritiene che la libertà di stampa e di informazione debba rispettare pienamente i diritti delle persone sottoposte ad indagini, in particolare quello ad essere considerate innocenti sino a sentenza di condanna definitiva;
- O. considerando che la libertà dell'informazione e dei media nei riguardi della corruzione è considerata uno dei dodici principi guida definiti dal primo Forum mondiale di lotta alla corruzione, tenutosi a Washington il 24-26 febbraio 1999 e che nella sua risoluzione del 20 novembre 2002 <sup>1</sup> sulla concentrazione nei mezzi d'informazione, questo Parlamento chiedeva espressamente alla Commissione di sottoporre alla Convenzione una proposta di base giuridica che tutelasse il principio del pluralismo e della libertà dei mezzi di informazione e di provvedere alla stesura di una direttiva;

### **Quadro legislativo comunitario e internazionale**

1. plaude al completamento dei lavori della commissione ad hoc per i negoziati della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e sollecita gli Stati membri e i paesi candidati all'adesione all'UE a sottoscrivere e quindi a ratificare rapidamente questo strumento globale contro la corruzione;
2. deplora che la criminalizzazione della corruzione passiva dei funzionari pubblici internazionali, il finanziamento illecito dei partiti politici e l'efficace monitoraggio della convenzione non siano sufficientemente trattati nel progetto di convenzione delle Nazioni Unite e chiede quindi agli Stati membri, ai paesi aderenti e alla Commissione di fare esplicite dichiarazioni alla conferenza delle Nazioni Unite per la firma di detto progetto, che si svolgerà a Merida (Messico) dal 9 all'11 dicembre 2003 affinché l'inserimento di questi aspetti sia preso in considerazione dalla futura conferenza degli Stati firmatari della convenzione;
3. Invita:
  - la Presidenza del Consiglio a sottoscrivere la Convenzione delle Nazioni Unite per quanto rientra nelle competenze dell'Unione europea (artt. 24 e 38 TUE in analogia con la procedura seguita per gli accordi UE/USA) e
  - la Commissione a firmare la stessa Convenzione per quanto di competenza della Comunità e sollecita la consultazione del Parlamento europeo su ambedue i profili di competenza.
4. accoglie con favore l'adozione da parte del Consiglio il 22 luglio 2003 della decisione

---

<sup>1</sup> P5\_TA(2002)0554.

quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato;

5. invita gli Stati membri ad adoperarsi affinché la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo possa essere trasposta in diritto interno entro il 1° gennaio 2004;
6. invita il Consiglio ad adottare in tempi brevi le due proposte di decisioni quadro relative alla confisca di beni e all'esecuzione nell'Unione europea degli ordini di confisca che obbligheranno gli Stati membri a garantire il reciproco riconoscimento delle decisioni di blocco dei beni, incluse quelle relative ai proventi di attività di corruzione;
7. invita la Commissione a colmare tutti gli ambiti non toccati delle vigenti convenzioni internazionali in materia di corruzione e ad avanzare contemporaneamente proposte intese a conseguire un livello di coordinamento e di consolidazione giuridica a livello dell'UE, segnatamente nel proposito di rendere palese la sua volontà risoluta di introdurre e mettere in atto una cultura anti-corruzione ad ogni livello della vita politica, pubblica e privata;
8. sollecita gli Stati membri a sottoscrivere senza ulteriori indugi tutte le convenzioni internazionali aperte alla ratifica in questo campo, ed esorta la Commissione ad adottare una politica di esplicita denuncia ("name and shame") degli Stati membri che non hanno ottemperato ai loro impegni in materia di ratifica;
9. deplora il fatto che alcuni Stati membri non abbiano ratificato e notificato entro il 1° dicembre 2001 il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, come richiesto dalla "Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio sulla prevenzione ed il controllo della criminalità organizzata" del marzo 2000; rinnova, quindi, l'invito agli Stati membri che ancora non lo avessero fatto a ratificare e notificare i testi summenzionati entro il 1° gennaio 2004;
10. invita il Consiglio ad adottare in tempi brevi la proposta di direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità <sup>1</sup>nella quale è proposta una definizione comune della corruzione attiva e passiva a danno degli interessi finanziari delle Comunità, su cui il Parlamento ha già espresso il proprio parere il 29 novembre 2001;
11. invita i dieci Stati membri che ancora non hanno firmato e/o ratificato la convenzione penale del Consiglio d'Europa in materia di lotta contro la corruzione, entrata in vigore il 1° luglio 2002, a firmarla e/o ratificarla entro il 1° gennaio 2004; invita parimenti i tredici Stati membri che non hanno ancora ratificato la convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa a ratificarla entro il 1° gennaio 2004;
12. invita la Commissione, se la data del 1° gennaio 2004 non fosse stata rispettata, a trasformare le convenzioni esistenti a livello comunitario in materia di lotta alla corruzione, in strumenti legislativi vincolanti in base agli articoli 29, 31, lettera e, e 34,

---

<sup>1</sup> COM(2001) 272 def. modificata il 16 ottobre 2002 dal COM(2002) 577 def. Parere in prima lettura del Parlamento europeo il 29 novembre 2001



paragrafo 2, lettera b, del trattato UE;

13. chiede alla Commissione di preparare l'adesione della Comunità europea alle due convenzioni del Consiglio d'Europa sulla corruzione, invita i due Stati membri ancora non aderenti ad entrare a far parte del Gruppo Greco del Consiglio d'Europa e chiede agli Stati membri e agli Stati candidati di sostenere senza riserve, in seno al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, la domanda di adesione della Comunità europea;
14. invita la Commissione e il Consiglio a predisporre, per una fase ulteriore, la creazione di un sistema di valutazione autonomo da quello del Consiglio d'Europa, per verificare la corretta attuazione da parte degli Stati membri della legislazione anticorruzione nei vari campi d'azione dell'Unione europea;
15. invita la Commissione a richiedere a Paesi candidati e Stati membri sforzi equivalenti nella lotta alla corruzione ed invita la Commissione ad elaborare una lista di principi per migliorare la lotta contro la corruzione, valida non solo nei paesi candidati, ma anche negli Stati membri, sulla base dei venti principi guida del Consiglio d'Europa, elaborando dei rapporti biennali da sottoporre al Consiglio, al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali;
16. ribadisce che Eurojust e Europol devono essere le sedi idonee per garantire la cooperazione giudiziaria e di polizia fra le autorità nazionali in materia di lotta alla corruzione e invita entrambi gli organismi a considerare i casi di corruzione transfrontaliera come una delle priorità di azione a livello europeo;
17. è favorevole al rafforzamento del ruolo di Europol e all'armonizzazione dei principi riguardanti la protezione dei testimoni e degli autori di denunce, pur tenendo in debita considerazione i diritti della difesa e le garanzie procedurali;
18. ritiene che occorra rafforzare il coordinamento dell'attività investigativa attraverso un potenziamento di Eurojust;
19. invita gli Stati membri e gli Stati candidati a dotarsi di organismi specializzati nella lotta alla corruzione, di migliorare gli strumenti investigativi a disposizione e di istituire reti e punti di contatto nazionali, amministrativi e giudiziari, incaricati di trattare specificamente i fatti di corruzione, in modo da facilitare la cooperazione internazionale nel settore;
20. auspica l'istituzione, al più presto, della procura europea indipendente, con poteri di attività investigativa e di azione penale, che sarà incaricata, tra l'altro, di trattare gli atti di corruzione commessi ai danni degli interessi finanziari della Comunità;

### **Impegno politico e sensibilizzazione**

21. invita la Commissione ad elaborare delle proposte volte a introdurre norme, unitamente a codici di buone prassi, per prevenire ed evitare i conflitti di interesse di autorità pubbliche il cui operato possa essere condizionato da tali interessi nel settore privato, come la proprietà di mezzi di comunicazione, la titolarità di concessioni pubbliche, e ad elaborare delle linee guida in materia di conflitti di interesse, sul modello di quelle elencate dall'OCSE nella raccomandazione del giugno 2003 sulla gestione dei conflitti di interesse

nell'amministrazione pubblica;

22. ritiene che il pluralismo dei mezzi di comunicazione e la libertà di informazione siano fattori essenziali di una efficace strategia anticorruzione, sia a livello nazionale che a livello europeo, ed esorta pertanto la Commissione a verificare che tali principi, ripresi anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal progetto di Costituzione europea, siano correttamente rispettati dagli Stati membri;
23. invita pertanto la Commissione, come richiesto da questo Parlamento nella sua risoluzione del 20 novembre 2002 succitata, a presentare una direttiva per la salvaguardia del pluralismo dei media, come condizione per permettere ai media di svolgere un ruolo attivo e indipendente al fine di garantire una corretta informazione del pubblico in ordine alla prevenzione e al contrasto della corruzione negli Stati membri;
24. ritiene che, sebbene si siano già conseguiti importanti risultati nel settore finanziario, sia richiesto ancora molto lavoro per assicurare condizioni omogenee e affinché tutto il settore, nell'Unione, sia permeato da una cultura anti-corruzione. Occorre anche impegnarsi per assicurare in particolar modo che il giornalismo finanziario sia esente da ogni forma corruzione;
25. concorda con la Commissione sulla necessità di garantire la massima trasparenza in materia di finanziamento dei partiti politici e di spese elettorali e invita la Commissione ad elaborare proposte volte ad introdurre norme e buone prassi per rendere trasparente il finanziamento dei partiti e le spese elettorali e ad evitare conflitti d'interesse, così come annunciato nella comunicazione;
26. ritiene fermamente che la vita politica dovrebbe essere resa più trasparente e comprendere un pubblico registro degli interessi finanziari e di altro tipo per tutti i titolari di incarichi politici a livello dell'UE così come a livello nazionale, regionale e locale. Tale prassi dovrebbe venire estesa anche ai membri della magistratura e ai funzionari di organizzazioni quasi-governative;
27. invita la Commissione e gli Stati membri a introdurre norme comuni per l'assunzione delle prove, per l'elaborazione di specifiche tecniche investigative, per la protezione dei denunciatori, delle vittime e dei testimoni di atti di corruzione e per la confisca dei proventi della corruzione allo scopo di facilitare l'attività investigativa e giudiziaria e il corretto perseguimento dei reati di corruzione;

### **Prevenzione della corruzione**

28. invita gli Stati membri a rafforzare la prevenzione della corruzione attraverso l'adozione di severe misure di repressione del falso in bilancio, dell'evasione fiscale e del riciclaggio di denaro di provenienza illecita;
29. ritiene che la corruzione si prevenga garantendo la giusta trasparenza dei processi decisionali, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività amministrativa;
30. si compiace che nelle nuove direttive sugli appalti si preveda l'obbligo di escludere dagli appalti qualsiasi offerente che sia stato condannato con sentenza passata in giudicato per

reati di corruzione, frode o partecipazione alla criminalità organizzata e invita la Commissione a monitorare l'efficacia delle nuove norme, anche negli accordi di finanziamento con gli Stati terzi;

31. è dell'avviso che la Commissione dovrebbe incoraggiare programmi intesi a radicare una cultura anti-corruzione in tutta la società, a cominciare dall'educazione civica nelle scuole e dall'introduzione di codici di comportamento e di un'etica professionale. A tal fine, i procedimenti intentati con successo dovrebbero ricevere maggiore pubblicità, quale misura dissuasiva oltre che per elevare il livello di consapevolezza del pubblico;
32. ritiene che leggi semplici e chiare riducano il potere della burocrazia e rappresentino un mezzo adeguato per limitare la portata della corruzione; reputa che la Commissione dovrebbe riesaminare i regolamenti vigenti al fine di sfrondare e semplificare la legislazione UE, soprattutto in materia di mercato interno;
33. concorda con la Commissione nell'invito ai firmatari della Carta delle associazioni professionali europee a rafforzare ulteriormente i loro sistemi di autoregolamentazione a sostegno della lotta contro la criminalità e contro la corruzione, e a vegliare sulla qualità della messa in atto dei codici di condotta;
34. concorda con la Commissione sull'importanza dell'indipendenza dei revisori legali dei conti, invita pertanto la Commissione a rendere vincolanti le raccomandazioni esistenti in materia, stabilendo il divieto ai revisori di effettuare una revisione qualora esista un legame con il cliente che ne potrebbe compromettere l'indipendenza; invita inoltre la Commissione a presentare una proposta di direttiva per definire norme armonizzate riguardo alla professione dei revisori dei conti;
35. concorda con la Commissione sulla necessità che gli Stati membri promuovano la responsabilità delle persone giuridiche, così come previsto dalle convenzioni del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e dell'Unione europea in materia di lotta alla corruzione;
36. invita la Commissione a rinnovare gli sforzi per continuare i negoziati in seno all'OMC, sulla base dell'agenda di Doha, nonostante il fallimento del vertice di Cancun, in particolare al fine di concludere gli accordi sulla trasparenza delle procedure doganali e delle regole applicabili agli appalti pubblici, come strumento di lotta alla corruzione nel commercio internazionale;
37. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Segretario generale delle Nazioni Unite, al Consiglio, alla Commissione, ai parlamenti nazionali e ai paesi candidati.

## MOTIVAZIONE

### Quadro legislativo internazionale e comunitario

In un mondo in cui la globalizzazione degli scambi economici ha portato anche il moltiplicarsi della frode e della corruzione, le istituzioni internazionali hanno conferito alla lotta alla corruzione un ruolo centrale nell'agenda politica degli ultimi anni.

La lotta alla corruzione deve essere svolta a più livelli e, per essere efficace, deve essere compresa in un approccio globale, su più fronti.

Il Consiglio d'Europa è stata la prima organizzazione a legiferare in materia, con la convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio del 1999, entrata in vigore il 1° luglio 2002 e con la convenzione civile sulla corruzione del 4 novembre del 1999, entrata in vigore il 1° novembre 2003. Il 1° maggio 1999 il Consiglio d'Europa ha anche creato il gruppo GRECO (*Groupe d'Etats contre la corruption*) incaricato di valutare il rispetto degli impegni presi nel quadro delle convenzioni sulla corruzione.

Anche l'OCSE ha adottato una convenzione, entrata in vigore il 15 febbraio 1999, sulla lotta contro la corruzione dei funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali. La convenzione definisce delle regole comuni per sanzionare le società e le persone che si rendono colpevoli di corruzione nei paesi terzi. L'OCSE, come corollario della convenzione summenzionata e della raccomandazione del 1998 su "Migliorare la condotta etica nella pubblica amministrazione"<sup>1</sup>, ha adottato, nel giugno del 2003, una raccomandazione contenente "linee guida per gestire i conflitti di interesse nell'amministrazione pubblica". La raccomandazione dell'OCSE è il primo strumento internazionale completamente dedicato al conflitto di interesse, che dà una definizione, offre degli standard per risolvere i casi esistenti e propone misure preventive affinché tale conflitto non si verifichi e non porti a fenomeni di corruzione.

La raccomandazione invita gli Stati membri a sviluppare una strategia onnicomprensiva per promuovere l'integrità della funzione pubblica, identificare i casi esistenti di conflitto di interesse e individuare quelli potenziali. Si richiede anche un attivo monitoraggio per assicurare sanzioni effettive e appropriate, inclusa l'incompatibilità e quindi la cessazione della carica pubblica.

Le raccomandazioni dell'OCSE non sono vincolanti, ma questo importante standard internazionale serve da valido punto di riferimento per creare strumenti legislativi contro il conflitto di interessi, modificare e rinnovare quelli già in vigore.

L'OCSE sta lavorando anche ad un insieme di misure pratiche per aiutare i governi e le istituzioni nella messa in atto delle linee guida. Nel 2006 ci sarà il primo rapporto sull'applicazione concreta della raccomandazione.

Anche l'ONU nel 2003 ha ottenuto due risultati di notevole importanza per la lotta alla corruzione. Il primo è l'entrata in vigore della Convenzione di Palermo sulla lotta alla criminalità organizzata il 29 settembre 2003, il secondo è la conclusione dei lavori preparatori della convenzione penale dell'ONU contro la corruzione, che sarà firmata il 9/10 dicembre 2003 in Messico.

L'Unione europea, infine, ha iniziato la lotta contro la corruzione partendo dal patrimonio comune degli Stati membri: il bilancio comunitario. Infatti già nel 1995 aveva adottato una

---

<sup>1</sup> (C(98)70/FINAL)

convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, con i due protocolli: il primo<sup>2</sup> del 1996 che riguarda la "lotta contro gli atti di corruzione nei quali sono coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari"; il secondo<sup>3</sup> del 1997 relativo "alla responsabilità delle persone giuridiche, la confisca e il riciclaggio di denaro nonché la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e della protezione dei dati personali ad essi connessi". Inoltre nel 1997 gli Stati membri hanno firmato la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il settore privato, il 22 luglio 2003 il Consiglio ha adottato la decisione quadro relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, che sostituisce l'azione comune del 1998.

Altre organizzazioni internazionali si occupano di corruzione, basti citare l'ONG Transparency International, punto di riferimento mondiale nel settore della lotta alla corruzione, e World Business Organisation, che ha creato una commissione speciale anticorruzione, incaricata del monitoraggio, della corretta applicazione delle convenzioni internazionali e della definizione di codici di buona condotta.

### **Posizione del relatore**

Gli strumenti internazionali esistono e sono molteplici. Si pongono tuttavia alcuni problemi: la mancata ratifica e trasposizione della normativa internazionale nel diritto interno di ciascuno Stato membro, il carattere non vincolante di alcune raccomandazioni, come quelle dell'OCSE, il coordinamento dei vari livelli di intervento.

Le convenzioni del Consiglio d'Europa non sono ancora state ratificate da tutti gli Stati membri. Il 14 ottobre 2003 mancavano ancora all'appello, per la convenzione penale: Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Spagna, Svezia, Regno Unito. Per la convenzione in materia civile mancavano: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito. Al contrario, quasi tutti i paesi candidati (tranne la Lettonia) hanno proceduto alla ratifica.

A livello comunitario il secondo protocollo della citata convenzione relativa agli interessi finanziari delle Comunità europee, relativo alla responsabilità delle persone giuridiche e alla confisca e al riciclaggio di denaro, non è entrato in vigore per mancanza di ratifiche, lo stesso dicasi per la convenzione relativa alla corruzione dei funzionari dell'Unione e degli Stati membri.

Lo strumento delle convenzioni si è dimostrato obsoleto. Il Trattato di Amsterdam ha dotato l'Unione di strumenti più vincolanti in materia di cooperazione in campo penale. Il relatore invita pertanto la Commissione a trasformare le convenzioni esistenti a livello comunitario in materia di lotta alla corruzione, in strumenti legislativi vincolanti in base agli articoli 29, 31, lettera e, e 34, paragrafo 2, lettera b, del trattato UE.

L'entrata in vigore del mandato d'arresto europeo il 1° gennaio 2004 rende ancora più urgente

---

<sup>2</sup> Atto del Consiglio del 27 settembre 1996 che stabilisce un protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee  
*Gazzetta ufficiale n. C 313 del 23/10/1996 pag. 0001 - 0001*

<sup>3</sup> Atto del Consiglio del 19 giugno 1997 che stabilisce il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee  
*Gazzetta ufficiale n. C 221 del 19/07/1997 pag. 0011 - 0011*

l'esigenza di avere una definizione chiara di corruzione, attiva e passiva, nel settore privato e nel settore pubblico.

Alla definizione di norme chiare e compatibili a livello europeo, deve seguire la necessaria valutazione della messa in atto della legislazione nei singoli Stati membri. Per lottare efficacemente contro la corruzione occorre che le sanzioni siano effettivamente applicate. Le sanzioni devono essere percepite come un pericolo reale e non come un rischio minore.

A tale proposito il relatore è d'accordo con la Commissione che la Comunità dovrebbe aderire, in una prima fase, al gruppo GRECO del Consiglio d'Europa. In una seconda fase, tuttavia, la Commissione dovrebbe creare un sistema di valutazione autonomo per valutare la corretta applicazione del diritto comunitario.

Esistono altri strumenti strettamente correlati alla lotta alla corruzione, come per esempio le proposte di decisione quadro relative alla confisca dei beni e all'esecuzione degli ordini di confisca nell'Unione europea. Il Parlamento ha già espresso il proprio parere, ora sono nelle mani del Consiglio.

Anche Eurojust e Europol hanno un ruolo importante nella lotta alla corruzione. Eurojust ha il compito di coordinare le autorità nazionali incaricate delle azioni penali, collaborare nelle inchieste relative alla criminalità organizzata, in particolare quelle su iniziativa di Europol e cooperare con la rete giudiziaria europea, anche al fine di semplificare l'esecuzione delle rogatorie.

Il relatore auspica che Eurojust possa essere trasformato in tempi brevi in procura europea, con reali poteri di attività investigativa e di azione penale. La procedura prevista dal progetto di trattato costituzionale presentato dalla Convenzione (articolo III-175) rende la creazione della procura difficoltosa a causa del voto all'unanimità in seno al Consiglio dei ministri e considerando la palese contrarietà di alcuni Stati membri.

A parte la legislazione e gli strumenti di *law enforcement*, sono indispensabili la prevenzione e il coinvolgimento della società civile. Non basta sanzionare i corruttori e i corrotti, occorre agire sul piano etico, tramite la definizione di codici di buona condotta, campagne di moralizzazione della funzione pubblica, istruzione e informazione del l'opinione pubblica nel suo insieme.

Occorre inoltre adottare misure preventive che contribuiscano a limitare i casi di corruzione, in particolare ai livelli più alti dei governi degli Stati membri. A questo proposito il relatore ritiene necessario, a livello europeo, lo sviluppo di normative vincolanti in termini di lotta al conflitto di interessi. Una base seria su cui sviluppare una normativa vincolante a livello dell'Unione, e' la raccomandazione dell' OCSE del giugno 2003 sulle linee guida per gestire i conflitti di interesse nell'amministrazione pubblica. L'OCSE afferma nel testo che *una cattiva gestione dei conflitti di interesse dei dipendenti pubblici rischia di pregiudicare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche*. Il relatore concorda anche con l'affermazione che *"un conflitto di interesse possa portare ad abusi nell'esercizio delle funzioni pubbliche*. Il conflitto di interesse è definito come *un conflitto tra la funzione pubblica e gli interessi privati di un dipendente pubblico, in cui detto dipendente possiede, a titolo privato, interessi che potrebbero indebitamente influenzare il modo in cui egli assolve ai propri obblighi e alle proprie responsabilità. Secondo tale definizione il conflitto di interesse assume il significato di "conflitto di interesse effettivo". Una situazione di conflitto di interesse può pertanto riguardare un periodo presente o passato*. Uno dei punti più importanti che legano la raccomandazione alla lotta alla corruzione è il seguente: *qualora un interesse privato abbia effettivamente compromesso il buon adempimento degli obblighi di un dipendente pubblico, occorre piuttosto ritenere che si tratta di un caso di cattiva condotta o di "abuso di funzioni" ovvero di corruzione, e non di un "conflitto di interesse"*. La possibile soluzione proposta

dall'OCSE è che: *i dipendenti pubblici si liberino (o limitino l'effetto) degli interessi privati che possono compromettere le decisioni ufficiali cui essi partecipano. Qualora non sia possibile, il dipendente pubblico non deve prendere parte alle decisioni ufficiali che potrebbero essere compromesse dai suoi interessi e legami in quanto privato.*

Il relatore ha anche ripreso molte delle raccomandazioni della comunicazione della Commissione in materia di prevenzione nell'ambito del mercato interno.

Infine ci sono altre misure che sono considerate anche da numerose organizzazioni internazionali come un corollario fondamentale alla lotta alla corruzione, vale a dire il pluralismo e l'indipendenza dei media, l'indipendenza della magistratura, la trasparenza nel finanziamento dei partiti politici e delle spese elettorali. La Commissione è chiamata a studiare questi settori di intervento e ad elaborare delle proposte.

In una comunità di valori e per garantire il corretto sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è importante che si creino le basi su cui fondare la reciproca fiducia fra gli Stati membri, grazie anche alla definizione di norme minime nei settori summenzionati.

## **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 comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo "lotta contro la corruzione: strumenti e raccomandazioni" (COM(2003) 317 – 2003/2154(INI))

Relatore per parere: Bill Miller

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 7 luglio 2003 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere Bill Miller.

Nelle riunioni del 6 e 20 ottobre 2003 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione indicata ha approvato i suggerimenti in appresso con 16 voti favorevoli e 11 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Bill Miller (vicepresidente e relatore per parere), Ulla Maija Aaltonen, Paolo Bartolozzi, Ward Beysen, Brian Crowley, Bert Doorn, Giovanni Claudio Fava, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Lord Inglewood, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Peter Liese, Toine Manders, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Elena Ornella Paciotti (in sostituzione di Maria Berger), Bernd Posselt (in sostituzione di Rainer Wieland, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Anne-Marie Schaffner, Astrid Thors, Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis, Phillip Whitehead, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.



## SUGGERIMENTI

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 includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. invita la Commissione a colmare tutti gli ambiti non toccati delle vigenti convenzioni internazionali in materia di corruzione ed a avanzare contemporaneamente proposte intese a conseguire un livello di coordinazione e di consolidazione giuridica a livello dell'UE, segnatamente nel proposito di rendere palese la sua volontà risoluta di introdurre e mettere in atto una cultura anti-corruzione ad ogni livello della vita politica, pubblica e privata;
2. sollecita gli Stati membri a sottoscrivere senza ulteriori indugi tutte le convenzioni internazionali aperte alla ratifica in questo campo, ed esorta la Commissione ad adottare una politica di esplicita denuncia ("name and shame") degli Stati membri che non hanno ottemperato ai loro impegni in materia di ratifica;
3. sottoscrive la proposta della Commissione secondo la quale la Comunità dovrebbe aderire alle convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di corruzione e al Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO);
4. invita la Commissione a formulare almeno una definizione provvisoria della corruzione, che serva da base di discussione per un'armonizzazione delle definizioni giuridiche. La definizione dovrebbe tener conto del fatto che la corruzione riguarda i settori pubblico, a livello nazionale e comunitario, privato e non-governativo e che il profitto privato non è il solo motivo all'origine delle attività corruttive. Un ragionevole punto di partenza potrebbe essere che "la corruzione rappresenta il ricevere per sé o per un terzo in denaro o altra utilità una retribuzione non dovuta o accettarne la promessa al fine di compiere o per aver compiuto un atto conforme o contrario ai propri doveri nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore pubblico o privato";
5. invita la Commissione a considerare anche una definizione provvisoria di istigazione alla corruzione rappresentata dall'"offrire o promettere denaro od altra utilità non dovuti, per indurre un operatore del settore pubblico o privato, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo, a compiere, a omettere o ritardare un atto conforme ai suoi doveri ovvero ad operare in violazione di questi";
6. ritiene che, sebbene si siano già conseguiti importanti risultati nel settore finanziario, si richiede ancora molto lavoro per assicurare condizioni omogenee ed affinché tutto il settore, nell'Unione, sia permeato da una cultura anti-corruzione. Occorre anche impegnarsi per assicurare in particolar modo che il giornalismo finanziario sia esente da ogni forma corruzione;
7. invita la Commissione ad adottare regole di condotta che prevedano il divieto di erogare finanziamenti comunitari ad enti e società di cui i membri della Commissione europea siano stati, nei 5 anni precedenti la loro nomina, o siano tuttora direttamente o per interposta persona amministratori, dirigenti o consulenti o di cui essi sono divenuti

direttamente o per interposta persona amministratori, dirigenti o consulenti al termine del loro mandato;

8. è dell'avviso che la Commissione dovrebbe incoraggiare programmi intesi a radicare una cultura anti-corruzione in tutta la società, a cominciare dall'educazione civica nelle scuole e dall'introduzione di codici di comportamento e di un'etica professionale. A tal fine, i procedimenti intentati con successo dovrebbero ricevere maggiore pubblicità, quale misura dissuasiva oltre che per elevare il livello di consapevolezza del pubblico;
9. ritiene che la corruzione di rappresentanti delle istituzioni comunitarie faccia perdere ai cittadini la fiducia nel processo di integrazione europea, specialmente quando, come nel caso Eurostat, essa arriva a coinvolgere, seppure apparentemente solo per negligenza, i massimi vertici della Commissione europea;
10. ritiene che la corruzione si prevenga garantendo la giusta trasparenza dei processi decisionali, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività amministrativa;
11. invita la Commissione a rendere più accessibili e trasparenti i propri procedimenti amministrativi al fine di evitare fenomeni di corruzione del tipo di quelli verificatisi nel caso Eurostat;
12. è favorevole al rafforzamento del ruolo di Europol ed all'esame di un'armonizzazione dei principi riguardanti la protezione dei testimoni e degli autori di denunce, pur tenendo in debita considerazione i diritti della difesa e le garanzie procedurali;
13. ritiene che occorra rafforzare il coordinamento dell'attività investigativa attraverso un potenziamento di Eurojust, nel pieno rispetto delle competenze nazionali in materia di diritto penale e processuale come richiesto dal principio di sussidiarietà;
14. ritiene fermamente che la vita politica dovrebbe essere resa più trasparente e comprendere un pubblico registro degli interessi finanziari e di altro tipo per tutti i titolari di incarichi politici a livello dell'UE così come a livello nazionale, regionale e locale. Tale prassi dovrebbe venire estesa anche ai membri della magistratura ed ai funzionari di organizzazioni quasi-governative;
15. ritiene che leggi semplici e chiare riducano il potere della burocrazia e rappresentino un mezzo adeguato per limitare la portata della corruzione; reputa che la Commissione dovrebbe riesaminare i regolamenti vigenti al fine di sfrondare e semplificare la legislazione UE, soprattutto in materia di mercato interno;
16. afferma che qualsiasi piano di azione (compresi i dieci principi definiti nell'allegato alla comunicazione) dovrebbe riguardare gli Stati membri oltre che altri paesi.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Per quanto possa essere vero il detto di Gibbon, secondo il quale la corruzione è l'indice più perfetto della libertà costituzionale, essa dev'essere avversata con la massima energia. Nella vita pubblica, rappresenta una minaccia insidiosa che, in assenza di controlli, può minare le nostre istituzioni democratiche, il sistema giudiziario, lo Stato di diritto ed i diritti umani. Nel settore privato, la corruzione è un ostacolo agli scambi. In ambo i casi, non esiste una vittima chiaramente identificabile che possa muovere accuse, ma la corruzione non è un delitto senza vittime: queste sono i contribuenti, gli azionisti, i lavoratori e - soprattutto - i più poveri. Sono in gioco anche la nostra reputazione e l'esempio che diamo al resto del mondo.

La Commissione ha pertanto ragione nel prendere l'iniziativa di una politica globale dell'UE di lotta alla corruzione. L'articolo 29 del trattato UE ci fornisce la necessaria base legale, ed ora è necessario operare al fine di dotare tutti gli Stati membri di una cornice legale comune, attraverso la ratifica delle convenzioni pertinenti dell'UE, dell'OCDE e del Consiglio d'Europa. Sebbene si debba considerare superflua una duplicazione di quanto già conseguito in seno alle organizzazioni internazionali, la Commissione dovrebbe presentare proposte per colmare ogni vuoto e raggiungere un livello di coordinazione e di consolidazione giuridica a livello dell'UE così da manifestare, in particolare, la sua volontà risoluta di introdurre e attuare una cultura anti-corruzione ad ogni livello della vita politica, pubblica e privata. Il relatore condivide pienamente l'invito della Commissione perché la Comunità europea aderisca alle convenzioni sulla corruzione del Consiglio d'Europa ed al Gruppo di Stati contro la corruzione. Contemporaneamente, la Commissione dovrebbe adottare una politica di esplicita denuncia ("name and shame") degli Stati membri che non hanno ottemperato ai loro impegni riguardo alla ratifica degli accordi internazionali pertinenti.

Definire la corruzione non è un compito agevole. Tuttavia, la Commissione dovrebbe essere incaricata di elaborare almeno una definizione provvisoria, quale base di discussione in vista di un'armonizzazione delle definizioni giuridiche. La definizione dovrebbe comprendere gli abusi di potere e gli abusi di fiducia e tener conto del fatto che la corruzione riguarda i settori pubblico, privato e non-governativo e che il profitto privato non è il solo motivo all'origine delle attività corruttive. Un ragionevole punto di partenza potrebbe essere che la corruzione rappresenta "un abuso del potere, dell'influenza o della posizione di un individuo nell'intento di ottenere un guadagno privato ovvero qualsiasi tipo di vantaggio a beneficio di tale soggetto o di altri".

Benché siano già stati compiuti molti progressi nel settore finanziario, in particolare a seguito della lotta contro il riciclaggio dei capitali, si richiede ancora molto lavoro per assicurare condizioni omogenee ed affinché tutto il settore, nell'UE, sia permeato da una cultura anti-corruzione. Occorre anche impegnarsi per assicurare in particolar modo che il giornalismo finanziario sia esente da ogni forma corruzione.

E' inoltre necessario radicare una cultura anti-corruzione in tutta la società, a cominciare dall'educazione civica nelle scuole e dall'introduzione di codici di comportamento e di un'etica professionale. A tal fine, i procedimenti intentati con successo dovrebbero ricevere maggiore pubblicità, quale misura dissuasiva oltre che per elevare il livello di consapevolezza del pubblico.

La Comunità dovrebbe altresì vegliare sul rafforzamento del ruolo di Europol e l'esame di un'armonizzazione dei principi riguardanti la protezione dei testimoni e degli autori di denunce,

pur tenendo in debita considerazione i diritti della difesa e le garanzie procedurali.

Inoltre, la vita politica dovrebbe essere resa più trasparente e comprendere un pubblico registro degli interessi finanziari e di altro tipo per tutti i titolari di incarichi politici a livello dell'UE così come a livello nazionale, regionale e locale. Ciò dovrebbe estendersi anche ai membri della magistratura ed ai funzionari di organizzazioni quasi-governative.

Infine, qualsiasi piano di azione (compresi i dieci principi definiti nell'allegato alla comunicazione) dovrebbe riguardare non soltanto i paesi in via di adesione, i paesi candidati ed i paesi terzi, ma anche gli attuali Stati membri.