



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

2011/0297(COD)

13.6.2012

PARERE

della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

destinato alla commissione per i problemi economici e monetari

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle sanzioni penali in caso di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato

(COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD))

Relatore per parere (*): Emine Bozkurt

(*) Commissione associata – articolo 50 del regolamento

PA_Legam

BREVE MOTIVAZIONE

Adottata all'inizio del 2003, la direttiva 2003/6/CE (direttiva "MAD") sugli abusi di mercato, pur avendo introdotto un quadro normativo globale per far fronte alle pratiche di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato, non ha conseguito l'obiettivo di accrescere la fiducia degli investitori e l'integrità del mercato.

Secondo la relazione del gruppo ad alto livello sulla vigilanza finanziaria nell'UE, una delle principali ragioni risiede nei regimi sanzionatori degli Stati membri, considerati deboli ed eterogenei.

Inoltre, la valutazione di impatto della Commissione sottolinea che le sanzioni attualmente in vigore per combattere i reati di abuso di mercato non hanno un'incidenza adeguata e non sono sufficientemente dissuasive, con la conseguenza che la direttiva non è applicata in modo efficace. Inoltre, la definizione dei reati di abuso di informazioni privilegiate o di manipolazione del mercato che costituiscono reati passibili di sanzioni penali varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro. Poiché l'abuso di mercato può essere transfrontaliero, tale divergenza reca pregiudizio al mercato interno e lascia un certo margine agli autori degli abusi di mercato per la scelta del foro più favorevole ("forum shopping"). La valutazione d'impatto ha concluso che sanzioni penali per i più gravi reati di abuso di mercato sono essenziali al fine di garantire un'applicazione efficace della politica dell'Unione in tale settore.

La proposta di direttiva, basata sull'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE, è intesa ad attuare le raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulla vigilanza finanziaria nell'UE e della valutazione di impatto della Commissione europea. Essa va inoltre vista nel quadro di un pacchetto che comprende anche la proposta di regolamento relativo all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) (COM(2011)0651 def.). In tale prospettiva, si dovrebbe garantire la massima coerenza tra i due strumenti giuridici. Ciò significa che le definizioni di illecito amministrativo e illecito penale devono essere coerenti, rispettando nel contempo il principio di certezza del diritto e descrivendo gli elementi di un illecito penale con la maggior precisione possibile, al fine di consentire una chiara comprensione delle azioni che fanno sì che una persona sia ritenuta penalmente responsabile (emendamenti agli articoli 3 e 4). Inoltre, dovrebbe applicarsi il principio "ne bis in idem" affinché una persona non sia punita due volte per lo stesso reato (emendamento all'articolo 6, paragrafo 1 quater (nuovo)).

Per quanto riguarda una delle principali preoccupazioni sollevate in merito all'attuale quadro giuridico, ossia la debolezza e il carattere eterogeneo del regime sanzionatorio, l'armonizzazione di almeno la soglia della sanzione massima sembra essere più che appropriata (emendamento all'articolo 6, paragrafo 1 bis (nuovo) e paragrafo 1 ter (nuovo)).

EMENDAMENTI

La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni invita la commissione per i problemi economici e monetari, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Emendamento 1

Proposta di direttiva Considerando 7

Testo della Commissione

(7) Non tutti gli Stati membri hanno previsto sanzioni penali per alcune forme di violazione grave della legislazione nazionale di attuazione della direttiva 2003/6/CE. Tali approcci differenti recano pregiudizio all'uniformità delle condizioni operative nel mercato interno e possono fornire un incentivo ad attuare abusi di mercato negli Stati membri che non prevedono sanzioni penali per questi reati. Inoltre, finora non è stato stabilito a livello dell'Unione quale condotta sia da considerare una violazione grave. Occorre pertanto stabilire norme minime sulla definizione dei reati commessi da persone fisiche e giuridiche e delle relative sanzioni. L'adozione di norme minime comuni renderebbe inoltre possibile ricorrere a metodi più efficaci di indagine e di cooperazione a livello nazionale e tra Stati membri. ***La reclusione per reati di abuso di mercato in forza del diritto penale è spesso oggetto di ampia copertura mediatica, il che contribuisce a dissuadere i potenziali contravventori attirando l'attenzione del pubblico sull'impegno delle autorità competenti a combattere gli abusi di mercato.***

Emendamento

7) Non tutti gli Stati membri hanno previsto sanzioni penali per alcune forme di violazione grave della legislazione nazionale di attuazione della direttiva 2003/6/CE. Tali approcci differenti recano pregiudizio all'uniformità delle condizioni operative nel mercato interno e possono fornire un incentivo ad attuare abusi di mercato negli Stati membri che non prevedono sanzioni penali per questi reati. Inoltre, finora non è stato stabilito a livello dell'Unione quale condotta sia da considerare una violazione grave. Occorre pertanto stabilire norme minime sulla definizione dei reati commessi da persone fisiche e giuridiche e delle relative sanzioni. L'adozione di norme minime comuni renderebbe inoltre possibile ricorrere a metodi più efficaci di indagine e di cooperazione a livello nazionale e tra Stati membri. ***Alla luce della crisi finanziaria, è divenuto evidente che la manipolazione del mercato può comportare danni estesi per la vita di milioni di persone. La mancanza di sanzioni penali armonizzate è stata vista, a ragione, dai cittadini come un elemento che ha creato un contesto di impunità nel quale i manipolatori del mercato possono prosperare, approfittando di un mercato senza frontiere e operando in giurisdizioni che non li perseguono, o che hanno quadri giuridici carenti per questo tipo di***

reati. Ciò crea, a sua volta, le condizioni per una accentuata percezione sociale della corruzione e una corrispondente mancanza di fiducia nello Stato di diritto e nella legittimità delle istituzioni. Inoltre, l'irrogazione di sanzioni penali per i reati di abuso di mercato avrà un effetto dissuasivo sui potenziali contravventori.

Emendamento 2

Proposta di direttiva Considerando 12 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

12 bis) Affinché le sanzioni previste per i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano efficaci e dissuasive, è opportuno che la presente direttiva preveda un tetto minimo per la pena detentiva massima.

Emendamento 3

Proposta di direttiva Considerando 13 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

13 bis) Gli Stati membri sono tenuti a rispettare pienamente i principi "ne bis in idem" e "favor rei" e a garantire che, qualora sia già stata applicata una sanzione amministrativa, non sia applicata alcuna sanzione penale in relazione agli stessi fatti, nel caso in cui le sanzioni amministrative e penali siano della stessa natura.

Emendamento 4

Proposta di direttiva Considerando 14 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

14 bis) È necessario che gli Stati membri adottino le misure necessarie a garantire che le autorità di contrasto e giudiziarie o altri servizi preposti alle indagini o al perseguimento dei reati di cui agli articoli 3 e 4 ricevano una formazione adeguata. È altresì necessario che gli Stati membri adottino le misure necessarie a garantire che le autorità di contrasto e giudiziarie o altri servizi preposti alle indagini o al perseguimento dei reati di cui agli articoli 3 e 4 dispongano di strumenti investigativi adeguati.

Emendamento 5

**Proposta di direttiva
Considerando 16 bis (nuovo)**

Testo della Commissione

Emendamento

16 bis) È necessario che tutte le condanne pronunciate a norma della presente direttiva siano rese pubbliche nel più breve tempo possibile e contengano, come minimo, informazioni riguardanti la tipologia e la natura del reato, la sanzione e l'identità della persona fisica o giuridica oggetto della condanna, nella misura in cui ciò non comprometta seriamente la stabilità dei mercati finanziari o non arrechi danni sproporzionati alle parti coinvolte.

Emendamento 6

**Proposta di direttiva
Considerando 17**

Testo della Commissione

(17) **Poiché** l'obiettivo della presente direttiva, ossia garantire l'esistenza di sanzioni penali per i reati più gravi di abuso di mercato nell'Unione, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti della presente direttiva, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

Emendamento

17) **Sebbene al momento sia disponibile soltanto un numero limitato di statistiche affidabili sulla dimensione transfrontaliera dell'abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato, considerando l'integrazione dei mercati finanziari all'interno dell'Unione, si può presumere che numerosi reati di questa natura non si limitino a transazioni effettuate in un unico Stato membro. In tale contesto,** l'obiettivo della presente direttiva, ossia garantire l'esistenza di sanzioni penali per i reati più gravi di abuso di mercato nell'Unione, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti della presente direttiva, essere realizzato meglio a livello dell'Unione; l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

Emendamento 7

**Proposta di direttiva
Considerando 17 bis (nuovo)**

Testo della Commissione

Emendamento

17 bis) Al fine di garantire che i casi transfrontalieri siano perseguiti efficacemente, è opportuno che gli Stati membri adottino le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3 e 4, nel caso in cui tali reati siano stati commessi

interamente o parzialmente nel loro territorio, o a vantaggio di una persona fisica o giuridica che è residente o ha sede nel territorio di uno Stato membro.

Emendamento 8

Proposta di direttiva Considerando 18 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

18 bis) Nell'attuare la presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero garantire il rispetto dei diritti procedurali degli indagati o imputati in procedimenti penali e dovrebbero tenere conto, in particolare, della risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009, relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali¹, della direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali² e della direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali³ nonché di qualsiasi altro atto giuridico o raccomandazione dell'Unione esistenti in materia.

¹ GU C 295 del 4.12.2009, pag. 1.

² GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1.

³ GU L 142 dell'1.6.2012, pag. 1.

Motivazione

È importante sottolineare l'importanza dei diritti fondamentali e in particolare dei diritti procedurali nei procedimenti penali.

Emendamento 9

Proposta di direttiva Considerando 19

Testo della Commissione

(19) È opportuno che la Commissione valuti l'attuazione della presente direttiva negli Stati membri, anche in considerazione dell'eventuale necessità futura di introdurre un'armonizzazione minima dei tipi e dei livelli delle sanzioni penali.

Emendamento

19) È opportuno che la Commissione valuti l'attuazione della presente direttiva negli Stati membri, anche in considerazione dell'eventuale necessità futura di introdurre un'armonizzazione minima dei tipi e dei livelli delle sanzioni penali. ***La Commissione dovrebbe, in particolare, cercare di ottenere informazioni sulla natura transfrontaliera di numerose transazioni che costituiscono reato ai sensi della presente direttiva, rispettando così il principio di sussidiarietà.***

Emendamento 10

Proposta di direttiva Articolo 3 – lettera a

Testo della Commissione

(a) *quando si è in possesso di informazioni privilegiate, l'utilizzo di tali informazioni* per acquisire o cedere, per conto proprio o di terzi, gli strumenti finanziari cui le informazioni si riferiscono. È compreso anche l'utilizzo di dette informazioni per annullare o modificare un ordine concernente uno strumento finanziario cui le informazioni si riferiscono se tale ordine è stato effettuato prima di entrare in possesso delle informazioni privilegiate; ***oppure***

Emendamento

a) *il fatto di essere in possesso di informazioni privilegiate e, pur essendo consapevoli della natura di tali informazioni, utilizzare direttamente o indirettamente tali informazioni* per acquisire o cedere, ***consigliare l'acquisizione o la cessione o indurre un'altra persona all'acquisizione o alla cessione***, per conto proprio o di terzi, degli strumenti finanziari cui le informazioni si riferiscono. È compreso anche l'utilizzo di dette informazioni per annullare o modificare un ordine concernente uno strumento finanziario cui le informazioni si riferiscono se tale ordine è stato effettuato prima di entrare in possesso delle informazioni privilegiate ***ed è stato effettivamente annullato o modificato;***

Motivazione

L'emendamento applica il principio della certezza del diritto: la descrizione degli estremi di un reato deve essere formulata con la massima precisione, affinché la persona possa essere in grado di prevedere le azioni che la renderanno penalmente responsabile.

Emendamento 11

Proposta di direttiva Articolo 3 – lettera b

Testo della Commissione

(b) la comunicazione di informazioni privilegiate a un'altra persona, se non nell'ambito dell'esercizio legale delle funzioni risultanti dal lavoro o dalla professione.

Emendamento

b) la comunicazione di informazioni privilegiate a un'altra persona, ***pur essendo consapevoli della natura di tali informazioni***, se non nell'ambito dell'esercizio legale delle funzioni risultanti dal lavoro o dalla professione;

Motivazione

L'emendamento applica il principio della certezza del diritto: la descrizione degli estremi di un reato deve essere formulata con la massima precisione, affinché la persona possa essere in grado di prevedere le azioni che la renderanno responsabile penalmente.

Emendamento 12

Proposta di direttiva Articolo 3 – lettera b bis (nuova)

Testo della Commissione

Emendamento

b bis) quando si è in possesso di informazioni privilegiate, il fatto di consigliare l'acquisizione o la cessione o di indurre un'altra persona all'acquisizione o alla cessione degli strumenti finanziari cui le informazioni si riferiscono, o di annullare o modificare un ordine relativo a uno strumento finanziario cui le informazioni si riferiscono, senza comunicare le informazioni privilegiate alla persona in questione.

Emendamento 13

Proposta di direttiva Articolo 5 – paragrafo 1

Testo della Commissione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'istigazione ai reati di cui agli articoli 3 e 4 nonché il favoreggiamento, la complicità e il tentativo di commetterli siano punibili come reati.

Emendamento

(Non concerne la versione italiana)

Emendamento 14

Proposta di direttiva Articolo 6 – paragrafo 1 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

1 bis. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i reati penali di cui all'articolo 3, lettera a), e all'articolo 4, lettere a), b) e c), siano punibili con una pena detentiva massima non inferiore a cinque anni.

Motivazione

Se la necessità di tale strumento giuridico nasce dal fatto che i regimi sanzionatori degli Stati membri sono in generale deboli ed eterogenei, le sanzioni dovrebbero essere in certa misura armonizzate.

Emendamento 15

Proposta di direttiva Articolo 6 – paragrafo 1 ter (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

1 ter. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i reati penali

di cui all'articolo 3, lettere b) e b bis), e all'articolo 4, lettera d), siano punibili con una pena detentiva massima non inferiore a due anni.

Motivazione

Se la necessità di tale strumento giuridico nasce dal fatto che i regimi sanzionatori degli Stati membri sono in generale deboli ed eterogenei, le sanzioni dovrebbero essere in certa misura armonizzate.

Emendamento 16

**Proposta di direttiva
Articolo 8 bis (nuovo)**

Testo della Commissione

Emendamento

Articolo 8 bis

Giurisdizione

Gli Stati membri adottano le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3 e 4 nei seguenti casi:

a) il reato è stato commesso interamente o parzialmente sul loro territorio; oppure

b) il reato è stato commesso a favore di una persona fisica o giuridica che è residente o ha sede nel territorio dello Stato membro interessato.

Emendamento 17

**Proposta di direttiva
Articolo 8 ter (nuovo)**

Testo della Commissione

Emendamento

Articolo 8 ter

Ne bis in idem

Gli Stati membri garantiscono che, qualora sia già stata applicata una sanzione amministrativa, non sia

applicata alcuna sanzione penale in relazione agli stessi fatti, nel caso in cui le sanzioni amministrative e penali siano della stessa natura.

Emendamento 18

Proposta di direttiva Articolo 8 quater (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

Articolo 8 quater

Strumenti formativi e investigativi

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che le autorità di contrasto e giudiziarie o altri servizi preposti alle indagini o al perseguimento dei reati di cui agli articoli 3 e 4 ricevano una formazione adeguata.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che le autorità di contrasto e giudiziarie o altri servizi preposti alle indagini o al perseguimento dei reati di cui agli articoli 3 e 4 dispongano di strumenti investigativi adeguati.

PROCEDURA

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titolo | Sanzioni penali applicabili all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato |
| Riferimenti | COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD) |
| Commissione competente per il merito Annuncio in Aula | ECON 15.11.2011 |
| Parere espresso da Annuncio in Aula | LIBE 15.11.2011 |
| Commissioni associate - annuncio in aula | 24.5.2012 |
| Relatore per parere Nomina | Emine Bozkurt 20.3.2012 |
| Esame in commissione | 21.3.2012 |
| Approvazione | 10.7.2012 |
| Esito della votazione finale | +: 45 -: 0 0: 4 |
| Membri titolari presenti al momento della votazione finale | Jan Philipp Albrecht, Edit Bauer, Mario Borghezio, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Simon Busuttil, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Frank Engel, Monika Flašíková Beňová, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Lívia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Baronessa Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu, Anthea McIntyre, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Renate Sommer, Rui Tavares, Nils Torvalds, Wim van de Camp, Axel Voss, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka |
| Supplenti presenti al momento della votazione finale | Elena Oana Antonescu, Michael Cashman, Leonidas Donskis, Dimitrios Droutsas, Lorenzo Fontana, Hubert Pirker, Raül Romeva i Rueda, Salvador Sedó i Alabart, Bogusław Sonik, Michèle Striffler |
| Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale | Nadja Hirsch |