PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

PROVVISORIO
2006/0023(CNS)

12.9.2006

*

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, per conto della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione
(COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

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

Relatore: Giusto Catania

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

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

MOTIVAZIONE.....7

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, per conto della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

– vista la proposta di decisione del Consiglio (COM(2006)0082),

– vista la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003,

– visto il trattato che istituisce la Comunità europea e in particolare l'articolo 47, paragrafo 2, l'articolo 57, paragrafo 2, l'articolo 95, l'articolo 107, paragrafo 5, l'articolo 179, l'articolo 181a, l'articolo 190, paragrafo 5, l'articolo 195, paragrafo 4, l'articolo 199, l'articolo 207, paragrafo 3, l'articolo 218, paragrafo 2, l'articolo 223, ultimo comma, l'articolo 224, penultimo comma, l'articolo 225a, penultimo comma, l'articolo 245, paragrafo 2, l'articolo 248, paragrafo 4, ultimo comma, l'articolo 255, paragrafo 2, l'articolo 255, paragrafo 3, l'articolo 260, secondo comma, l'articolo 264, secondo comma, l'articolo 266, ultimo comma, gli articoli 279, 280, 283 e l'articolo 300, paragrafo 2, primo comma,

– visto l'articolo 300, paragrafo 3, primo comma, del trattato CE, a norma del quale è stato consultato dal Consiglio (C6-0105/2006),

– visti l'articolo 51 e l'articolo 83, paragrafo 7, del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per il controllo dei bilanci (A6-0000/2006),

1. approva la proposta di decisione del Consiglio quale emendata e approva la conclusione dell'accordo;

2. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

Testo della Commissione	Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1
Considerando 4 bis (nuovo)

	4 bis) Sarebbe auspicabile che tutti gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto aderiscano alla convenzione.

MOTIVAZIONE

Introduzione

La corruzione pregiudica i diritti umani, le istituzioni democratiche, lo stato di diritto e il sistema giudiziario, consentendo al crimine organizzato di prosperare.

La corruzione rappresenta un problema per la gestione trasparente della cosa pubblica, mina la credibilità e aumenta la sfiducia nei confronti delle istituzioni democratiche.
Spesso la corruzione viene utilizzata per determinare o accelerare decisioni politiche e amministrative; pertanto essa si nutre dell'eccesso di burocratismo e della scarsa linearità dei processi decisionali attivati dalle amministrazione pubbliche.

La corruzione colpisce maggiormente i poveri e ha effetti devastanti sullo sviluppo, in quanto riduce l'efficacia degli aiuti ed ha come conseguenze la malnutrizione, sistemi sanitari e d' istruzione carenti, maggiori rischi per le imprese e una riduzione degli investimenti stranieri diretti.

Per tali ragioni la lotta contro la corruzione è divenuta negli ultimi anni una delle principali priorità politiche dell'UE, sia al suo interno che nelle relazioni con i paesi terzi e candidati.

La convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)

Nel 2000[(1)] l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso di costituire un comitato ad hoc incaricato di mettere a punto uno strumento giuridico internazionale contro la corruzione, indipendente dalla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Il comitato ad hoc si è riunito a Vienna e ha negoziato la convenzione tra il gennaio 2002 e l'ottobre 2003. La Commissione ha rappresentato gli interessi della Comunità europea e ritiene che gli obiettivi stabiliti dal Consiglio siano stati conseguiti. Il testo della convenzione è stato adottato nell'ottobre 2003 e la convenzione è entrata in vigore nel dicembre 2005, dopo la trentesima ratifica.

Il 15 settembre 2005 la Commissione europea e la Presidenza del Consiglio hanno firmato la convenzione per conto della Comunità europea. Tutti gli Stati membri dell'UE e gli Stati in fase di adesione hanno firmato la convenzione, fatta eccezione per la Svezia, la Slovenia e l'Estonia. Hanno già provveduto alla ratifica l'Austria, la Finlandia, la Francia, l'Ungheria, la Lettonia, la Slovacchia, la Spagna, il Regno Unito e la Romania, paese in fase di adesione.

Questa convenzione rappresenta un ulteriore tassello di una strategia mondiale di lotta alla criminalità organizzata e si integra perfettamente con la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata.
Per questa ragione diventa decisivo, al fine di intervenire con un'azione efficace per sconfiggere la criminalità organizzata, che entrambe le convenzioni siano ratificate, oltre che

[1] Risoluzione 55/61.

dall'UE, anche da tutti i paesi membri.

In effetti, la firma dell'UNCAC e la volontà di approvarne la definitiva conclusione da parte dell'UE rispondono pienamente all'evoluzione della politica di creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

Si rammenta che l'art. 29 *TUE* (Maastricht, 7.2.92) contempla "la corruzione" (par.2) tra le forme di criminalità che è necessario prevenire e reprimere in vista della implementazione dello spazio comune.

Lo sviluppo di una politica globale contro la corruzione è stato ulteriormente sottolineato come obiettivo prioritario nel *Piano d'azione contro la criminalità organizzata*, adottato dal Consiglio di Amsterdam il 28.4.97.

Contenuto della convenzione

La convenzione è applicabile alla prevenzione, alle indagini e al perseguimento della corruzione nonché al congelamento, al sequestro, alla confisca e alla restituzione dei proventi di attività illecite.

La corruzione può essere perseguita dopo i fatti, ma richiede in primo luogo un'attività di prevenzione. La convenzione (articoli 5-14) prevede le seguenti misure:

- codici di condotta per funzionari pubblici, misure che garantiscano l'indipendenza dell'autorità giudiziaria,
- criteri obiettivi per l'assunzione e la promozione dei funzionari e per gli appalti pubblici,
- promozione della trasparenza e della responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche e nel settore privato,
- partecipazione della società civile.

Gli articoli 15-42 riguardano la definizione di reati penali in relazione alla corruzione.

Gli articoli 43-50 riguardano la cooperazione internazionale e prevedono un sistema efficace di assistenza legale reciproca. Attualmente molte cause contro la corruzione sono abbandonate, in quanto la mancata cooperazione tra Stati rende impossibile seguire le tracce del denaro. Sotto tale aspetto la convenzione apporta una novità sostanziale, includendo per la prima volta il concetto di cooperazione internazionale nel recupero dei beni sottratti. Gli Stati contraenti devono cooperare in materia penale in diverse situazioni descritte dalla convenzione. Essi possono anche condurre indagini comuni e fare uso di tecniche investigative speciali come la sorveglianza elettronica.

Gli articoli 51-59 contengono misure destinate a favorire il recupero dei beni. La restituzione dei beni è un principio fondamentale della convenzione, che fa sperare che i fondi sottratti al patrimonio nazionale e trasferiti all'estero da leader corrotti possano essere restituiti ai rispettivi paesi. Questo è particolarmente importante per molti paesi in via di sviluppo.

Le istituzioni finanziarie sono incoraggiate a verificare l'identità dei titolari di conti ingenti, affinché sia più difficile per i funzionari corrotti tenere nascosti i guadagni illeciti.

La convenzione stabilisce che le persone danneggiate dalla corruzione hanno diritto di avviare procedimenti legali contro i responsabili.

Infine, viene creata una conferenza degli Stati contraenti, con il fine di migliorare la cooperazione fra gli stessi per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nella convenzione, nonché per promuovere e rivedere la sua attuazione.

La proposta di decisione del Consiglio

Il progetto di decisione del Consiglio prevede la conclusione della convenzione per conto della Comunità europea. La proposta approva la convenzione, autorizzando il Presidente del Consiglio a designare la persona abilitata a depositare lo strumento di ratifica e a fare una dichiarazione relativa alla competenza comunitaria.

Il testo della dichiarazione è contenuto nell'Allegato II della decisione. Esso rileva che la Comunità ha competenza esclusiva in relazione alla propria amministrazione pubblica, all'elaborazione di codici di condotta per i suoi funzionari e alla prevenzione della corruzione. Nella dichiarazione si stabilisce altresì che la Comunità ha competenza in relazione al mercato interno e a tal fine ha adottato misure volte a garantire un pari accesso agli appalti pubblici e ai mercati, nonché a fornire regole per quanto concerne la contabilità e gli audit e le misure per il riciclaggio del denaro.

L'opinione del relatore

L'UNCAC non costituisce un'altra dichiarazione sulla corruzione, ma rappresenta un documento che affronta in modo esplicito aspetti cruciali della corruzione. Nel nostro mondo globalizzato, si tratta del primo strumento veramente globale destinato ad affrontare il problema della corruzione.

Va detto che la convenzione è il risultato di negoziati difficili e non è perfetta. È tuttavia necessario che sia definitivamente approvata e messa in pratica.

Il relatore deplora che l'UNCAC non copra in modo esauriente questioni come la criminalizzazione della corruzione passiva dei funzionari internazionali e l'efficace monitoraggio della convenzione stessa.
Tuttavia, il potenziale della convenzione è considerevole ed essa rappresenta un buon punto di partenza. In questa fase, una rapida ratifica da parte dell'UE è importante, in quanto garantirebbe la sua partecipazione alla conferenza che si riunirà per decidere sull'attuazione dell'UNCAC.

La corruzione rappresenta un vulnus ai principi democratici e la convenzione può essere uno strumento per contrastare il crimine organizzato transnazionale. Per questo motivo bisogna attivare tutti gli strumenti previsti dai Trattati al fine di far diventare l’approvazione della convenzione un elemento significativo per la valutazione dell’efficienza della pubblica amministrazione.

Il relatore ritiene che, al fine di garantire l'efficacia degli strumenti previsti dalla convenzione, vadano attivate tutte le misure necessarie per rendere trasparente l'attività nella pubblica amministrazione e rafforzare la cooperazione tra gli Stati Membri per tutti gli aspetti della lotta alla corruzione, incluse la prevenzione e la repressione.

Il relatore ritiene che sia necessario istituire un organo di garanzia presso la Commissione Europea, composto da giuristi, docenti di diritto e professionisti riconosciuti, che sia garante della trasparenza e dell'imparzialità dell'amministrazione dell'UE e della verifica delle situazioni patrimoniali dei dipendenti delle istituzioni comunitarie, sempre nel pieno rispetto della riservatezza.
Organi con le stesse funzioni potrebbero essere istituiti a livello nazionale e decentrato nella pubblica amministrazione.
Tali organi potrebbero valutare le informazioni ed i dati relativi alla mancata osservanza del dovere di imparzialità e ipotesi di danno erariale da parte dei pubblici funzionari.

I dipendenti pubblici sotto procedimento giudiziario potrebbero essere trasferiti in altri uffici, al fine di evitare rischi di eventuale reiterazione del reato. Qualora, invece, vi fossero condanne definitive per reati recanti danni alla pubblica amministrazione, si dovrebbe poter procedere al licenziamento.

Il recupero dei beni rappresenta uno dei principali scopi dichiarati dell'UNCAC (art. 1, lett.b; ribadito all'art. 51) e per questa ragione va riservata grande attenzione all'analisi patrimoniale dei dipendenti pubblici.

Il relatore ritiene necessario che vada posta altresì l'attenzione, oltre che ai dipendenti di tutte le istituzioni dell'Unione Europea, anche ai settori politici; per questa ragione bisogna che sia resa pubblica la situazione patrimoniale dei deputati europei e dei componenti della Commissione europea.

Il relatore ritiene infine che siano da mettere al bando le imprese corruttrici, a qualsiasi paese esse appartengano.

La convenzione rappresenta un risultato importante ed ha già ricevuto un grande sostegno, attestato dal gran numero di paesi che l'hanno già firmata. Il suo impatto dipenderà tuttavia dalla sua effettiva attuazione. Le attività diplomatiche devono trasformarsi in azione reale ed è necessario creare una cultura contro la corruzione a tutti i livelli della società.

Sarà anche essenziale procedere ad un monitoraggio. Pertanto l'UE deve trovare una soluzione: o partecipare al Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) o creare un meccanismo di valutazione dell'UE, basato su valutazioni inter pares.

Il relatore invita gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea a confermare il loro impegno nella lotta contro la corruzione, in nome dell'onestà, del rispetto dello stato di diritto, della responsabilità e della trasparenza, per un mondo che sia migliore per tutti.