

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **286**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MARTEDÌ 6 OTTOBRE 1998

Risoluzione

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica dell'Unione contro la corruzione

Annunziata il 3 novembre 1998

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo [COM(97)0192-C4-0273/97],

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli B, F, K.1, punto 5 e punti 7-9, K.3, paragrafo 2, e K.6,

visto il trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997, in particolare gli articoli 2 (ex articolo B), 6 (ex articolo F) e 29 (ex articolo K.1) del trattato sull'Unione europea da esso modificato,

vista la relazione del gruppo ad alto livello sulla lotta contro la criminalità or-

ganizzata, approvata dal Consiglio europeo riunito ad Amsterdam il 16 e 17 giugno 1997, in particolare la raccomandazione n. 6 del piano d'azione di lotta alla criminalità organizzata (1), che prevede che venga sviluppata un'ampia politica contro la corruzione,

visti la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (2), i suoi protocolli, stabiliti dal Consiglio il 27 settembre 1996 (3), il 29

(1) G.U. C 251 del 15 agosto 1997, pag. 1.

(2) G.U. C 316 del 27 novembre 1995, pag. 48.

(3) G.U. C 313 del 23 ottobre 1996, pag. 2.

novembre 1996 (4) e il 19 giugno 1997 (5), e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, stabilita dal Consiglio il 26 maggio 1997 (6),

viste la posizione comune del 6 ottobre 1997, definita dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sui negoziati in seno al Consiglio d'Europa e all'OCSE relativi alla lotta contro la corruzione (7), la seconda posizione comune, del 13 novembre 1997, definita dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sui negoziati, in seno al Consiglio d'Europa e all'OCSE, in materia di lotta contro la corruzione (8) e la posizione comune del 25 maggio 1998 — definita dal Consiglio in base all'articolo J.2 del trattato sull'Unione europea — sui diritti umani, i principi democratici, lo Stato di diritto e il buon governo in Africa (9),

viste le sue numerose risoluzioni e pareri sui vari aspetti della lotta contro la corruzione, in particolare:

la sua risoluzione del 15 dicembre 1995 sulla lotta alla corruzione in Europa (10),

la sua risoluzione del 15 novembre 1996 sul progetto di atto del Consiglio che stabilisce la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (11),

la sua risoluzione del 20 novembre 1997 sul piano d'azione contro la criminalità organizzata (12),

il suo parere del 20 novembre 1997 sul progetto di azione comune adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla punibilità della corruzione nel settore privato (13), e

la sua risoluzione del 17 febbraio 1998 sulla condotta della Commissione per quanto riguarda presunte frodi e irregolarità nel settore del turismo (14) e sulla relazione speciale n. 3/96 della Corte dei conti europea relativa alla politica del turismo e alla sua promozione, corredata delle risposte della Commissione (15),

visti la dichiarazione finale del secondo *Summit* dei capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa dell'ottobre 1997, i venti « principi direttori » per la lotta contro la corruzione adottati dal comitato ministeriale del Consiglio d'Europa con la risoluzione (97) 24 nonché la risoluzione (98) 7 che autorizza la messa a punto di un accordo parziale recante istituzione di un « Gruppo di Stati contro la corruzione - GRECO »,

vista la Convenzione dell'OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta contro la corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali,

vista la comunicazione della Commissione « Gli appalti pubblici nell'Unione europea » [COM(98)0143],

viste le conclusioni della presidenza della conferenza « Costruire un contesto commerciale esente da corruzione - contributo dell'UE », organizzata congiuntamente dalla Presidenza britannica del Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione il 14-15 aprile 1998,

(4) G.U. C 151 del 20 maggio 1997, pag. 1.

(5) G.U. C 221 del 19 luglio 1997, pag. 11.

(6) G.U. C 195 del 25 giugno 1997, pag. 1.

(7) G.U. L 279 del 13 ottobre 1997, pag. 1.

(8) G.U. L 320 del 21 novembre 1997, pag. 1.

(9) G.U. L 156 del 29 maggio 1998, pag. 1.

(10) G.U. C 17 del 22 gennaio 1996, pag. 443.

(11) G.U. C 362 del 2 dicembre 1996, pag. 321.

(12) G.U. C 371 dell'8 dicembre 1997, pag. 183.

(13) G.U. C 371 dell'8 dicembre 1997, pag. 193.

(14) G.U. C 80 del 16 marzo 1998, pag. 36.

(15) G.U. C 80 del 16 marzo 1998, pag. 38.

vista la decisione del Consiglio 98/344/CE, del 27 aprile 1998, sulla conclusione dell'accordo che modifica la quarta convenzione ACP-CE di Lomé, firmato a Maurizio il 4 novembre 1995 (16),

viste le conclusioni della presidenza sul vertice del Consiglio europeo di Cardiff del 15-16 giugno 1998, in cui — tra l'altro — si invita il Consiglio ad adottare l'azione comune concernente la corruzione nel settore privato entro dicembre 1998,

visti la relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e i pareri della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini, della commissione per il controllo dei bilanci e della commissione per lo sviluppo e la cooperazione (A 4-0285/98),

A. considerando che è essenziale garantire lo stesso elevato livello di probità in tutti i campi d'attività, sia nel settore pubblico che in quello privato,

B. considerando che la corruzione nel settore pubblico mette in pericolo il funzionamento del sistema democratico e la fiducia dei cittadini nell'integrità dello Stato democratico di diritto,

C. considerando inoltre che anche nel settore privato la corruzione può avere un effetto corrosivo sulla correttezza della libera concorrenza nonché sulla credibilità e sulla gestione finanziaria delle imprese,

D. riconoscendo l'esistenza di numerosi collegamenti fra corruzione e criminalità organizzata, che comportano particolari pericoli per lo Stato democratico di diritto e per il sistema dell'economia di mercato, specialmente quando la criminalità organizzata, con l'aiuto della corruzione, riesce a penetrare nell'amministrazione pubblica o nell'economia legale, poiché in tal modo essa può avere accesso ad importanti informazioni e può così accrescere le proprie

possibilità di sfruttare le strutture legali per i propri scopi illegali,

E. nella consapevolezza che la corruzione è un problema diffuso a livello mondiale per la cui prevenzione e repressione occorrono misure di portata generale e condotte su più piani, le quali devono essere adottate a livello mondiale, europeo, nazionale, regionale e locale e secondo una strategia complessiva, integrata e flessibile,

F. considerando che la corruzione è divenuta negli ultimi anni un tema centrale della discussione di politica del diritto a livello internazionale e che in tale contesto viene spesso formulata la richiesta di efficaci misure anticorruzione valide a livello internazionale, ad esempio — anche se con accentuazioni diverse — da parte dell'OCSE, del Consiglio d'Europa, della Banca mondiale e della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), ma anche da parte di associazioni che rappresentano interessi privatistici, come la Camera di commercio internazionale, e di ONG quale *Transparency International*,

G. giungendo alla conclusione — condividendo il punto di vista della Commissione — che è interesse vitale dell'UE elaborare una strategia coerente in materia di lotta contro la corruzione sia all'interno che all'esterno dei suoi confini, che investa anche i settori del commercio e della concorrenza internazionali, nonché quello dell'aiuto finanziario e tecnico,

H. nella convinzione che tale coerente strategia europea contro la corruzione sia necessaria anche perché, se è vero che ciascuno Stato membro dell'Unione dispone di proprie misure contro la corruzione, si tratta tuttavia di misure molto diverse tra loro quanto a disciplina giuridica, portata e applicazione pratica, per cui ne risulta, per l'Unione nel suo complesso, un sistema di lotta contro la corruzione eterogeneo e lacunoso,

I. considerando che — anche a causa della crescente privatizzazione di attività

(16) G.U. L 156 del 29 maggio 1998, pag. 1.

in precedenza pubbliche e della sempre maggiore interdipendenza economica — le misure contro la corruzione non possono più limitarsi al settore pubblico interno, bensì ogni Stato membro dell'Unione deve necessariamente svolgere un'opera di semplificazione normativa e di sburocratizzazione, oltre che adeguare il proprio sistema di sanzioni alle mutate circostanze; che al riguardo occorre stabilire la punibilità di ogni influenza illecita su un processo decisionale nell'ambito di attività pubbliche o private, all'interno dello Stato o all'estero, se tale influenza si esercita attraverso la concessione di un vantaggio patrimoniale (corruzione attiva) o attraverso l'accettazione di esso (corruzione passiva),

J. ritenendo che per lottare in modo più efficace contro la corruzione occorranza, oltre a quelle penali, anche sanzioni di natura amministrativa, civile e disciplinare,

K. nella convinzione che l'introduzione della trasparenza, attraverso una semplificazione normativa ed azioni di sburocratizzazione, e di efficaci meccanismi di controllo per tutti i processi decisionali significativi possa dare, quale principio democratico generale, un contributo essenziale alla prevenzione della corruzione, poiché in tal modo si impedisce la creazione delle condizioni ideali per il proliferare della corruzione e si accresce la probabilità della sua scoperta e punizione,

L. considerando che le pratiche di corruzione riducono sensibilmente l'efficacia dell'assistenza ai paesi terzi, sottraendo mezzi finanziari e contribuendo a far scegliere dei progetti meno adatti alle realtà locali e a selezionare dei partner meno idonei a realizzare efficacemente gli obiettivi della cooperazione; ritenendo pertanto che una coerente strategia europea contro la corruzione debba abbracciare anche le relazioni con i paesi terzi; che a tale riguardo si deve esigere, in tutti gli accordi di assistenza, di cooperazione e di sviluppo con tali paesi, il rispetto, insieme ai principi generali della trasparenza e dell'indipendenza della giustizia, della clausola del

buon governo che deve diventare, con il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto, un « elemento essenziale » di ogni futuro accordo; che inoltre la validità di tali principi dovrebbe estendersi a tutte le relazioni commerciali con paesi terzi, anche per evitare che l'impegno dell'UE contro la corruzione venga intralciato e vanificato da imprese private,

M. sottolineando che le delegazioni della Commissione nei paesi terzi hanno un ruolo fondamentale da svolgere nell'attuazione effettiva di una politica di lotta alla corruzione, congiuntamente a unità specializzate da creare in seno alle Direzioni generali della Commissione incaricate dell'assistenza allo sviluppo nonché all'Unità di coordinamento della lotta antifrodi (UCLAF) in seno alla Commissione,

N. rammaricandosi vivamente del fatto che, nonostante aspre critiche a livello internazionale, numerosi Stati membri continuino a favorire la corruzione nell'ambito dell'attività commerciale privata non solo non mettendo al bando tale pratica in questo settore, ma addirittura incentivandola indirettamente attraverso la detraibilità fiscale; ritenendo che le disposizioni giuridico-fiscali di alcuni Stati membri che consentono la deducibilità fiscale delle tangenti pagate in paesi terzi siano totalmente contrarie al disposto del trattato, in particolare alle disposizioni concernenti gli aiuti statali, in quanto falsano o minacciano la concorrenza favorendo talune imprese o produzioni; rilevando che la possibilità di deduzione fiscale delle tangenti può risultare incompatibile con gli obiettivi enunciati nel Codice di condotta sulla fiscalità delle imprese, approvato dal Consiglio il 1° dicembre 1997 (17), e chiedendo che nel futuro sviluppo di tale codice il Consiglio presti particolare attenzione a questo problema,

O. considerando che numerose imprese operanti a livello internazionale e le loro

(17) G.U. C 2 del 6 gennaio 1998, pag. 2.

rappresentanze di interessi, prima fra tutte la Camera di commercio internazionale, avanzano 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 autodisciplina a livello di impresa (« *Corporate Codes of Conduct* ») e ne garantirebbe il funzionamento,

P. considerando di particolare urgenza intraprendere una lotta alla corruzione in ambito politico garantendo la trasparenza di sistemi di finanziamento generale dei partiti, ostacolando in tal modo la corruzione di uomini e di partiti politici,

Q. considerando che in alcuni Stati membri il finanziamento pubblico dei partiti politici è stato introdotto proprio per evitare la corruzione,

R. considerando la tuttora insufficiente normativa interna alle Istituzioni europee volta a garantirne la trasparenza nei processi decisionali riguardanti, in particolar modo, i finanziamenti e le transazioni di carattere finanziario,

S. considerando che in particolare la Commissione necessita di un progetto esaustivo per una lotta sistematica alla corruzione, visti i suoi numerosi settori di attività suscettibili di corruzione,

T. nella convinzione che le misure da adottare per la prevenzione e l'efficace repressione della corruzione — a parte il principio della libera concorrenza — sono innanzi tutto nell'interesse del cittadino, il quale spesso deve sopportare i costi di prodotti eccessivamente cari, di qualità scadente o addirittura inutili, è costretto a subire le conseguenze del malfunzionamento degli uffici pubblici e delle procedure amministrative ed è esposto, a causa della destabilizzazione delle strutture democratiche, a rischi personali che non di rado comportano una limitazione delle libertà fondamentali,

U. ricordando che la prevenzione e la repressione della corruzione rappresentano, secondo l'articolo 29 (ex articolo K.1) del trattato sull'Unione europea modificato dal trattato di Amsterdam, un presupposto essenziale per la progressiva costruzione di uno « spazio di libertà, sicurezza e giustizia »,

1. sostiene pienamente l'esigenza, sollevata dalla Commissione nella sua comunicazione, di sviluppare nell'Unione, nel quadro di un approccio complessivo, misure concrete e coordinate contro la corruzione, e invita la stessa a presentare al più presto le specifiche proposte di sua competenza;

2. giudica positivamente le proposte della Commissione contenute nella succitata comunicazione [COM(98)0143] sui miglioramenti da apportare agli appalti pubblici nell'Unione Europea, poiché procedure di aggiudicazione corrette, trasparenti e non discriminatorie ostacolano la corruzione ed altre forme di uso illecito delle risorse pubbliche; sollecita vivamente la Commissione a presentare proposte legislative volte a chiarire le condizioni di accesso degli offerenti alle procedure relative agli appalti pubblici, al fine di escludere le persone che hanno riportato condanne per corruzione;

3. invita la Commissione ad elaborare misure concrete di prevenzione della corruzione anche per altri settori esposti a tale fenomeno (ad esempio la direttiva in tema di contabilità), a contrastare il formarsi di « culture » inclini alla corruzione, attraverso adeguati programmi di formazione per le persone esposte o mediante vaste campagne di sensibilizzazione della popolazione, e — dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam — a far uso senza indugio del suo potere d'iniziativa nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale al fine di potenziare la lotta contro la corruzione in Europa, ricorrendo soprattutto a strumenti giuridici diversi dalle Convenzioni;

4. invita la Commissione, nel contesto della sua politica contro la corruzione, a

presentare proposte specifiche volte a combattere più efficacemente la corruzione all'interno delle istituzioni UE — nel rispetto dei principi della trasparenza del processo decisionale, della semplificazione normativa, della sburocratizzazione, dell'efficacia dei controlli interni e della chiara determinazione delle responsabilità, per le quali deve essere eventualmente possibile una verifica in sede penale, civile ed amministrativa — soffermandosi in particolare:

a) sullo *status* degli organi interni delle istituzioni dell'UE responsabili delle inchieste sui presunti casi di corruzione interna,

b) sulle disposizioni che regolano l'attribuzione della giurisdizione penale nei confronti dei funzionari dell'UE sospettati di corruzione,

c) sulla cooperazione tra istituzioni UE e autorità inquirenti e giudicanti nazionali nei casi di presunta corruzione interna,

d) sul principio dell'immunità di servizio e sui meccanismi per la sua revoca,

e) sul ruolo di controllo della Corte dei conti e del Parlamento europeo;

5. invita la Commissione nella politica di cooperazione con i paesi terzi a dare attuazione al « principio essenziale » del buon governo attraverso la generalizzazione dell'inclusione nei contratti di clausole specifiche anticorruzione, la previsione di sanzioni dissuasive diverse da quelle penali (sospensione o annullamento dei contratti e dei finanziamenti, tenuta dei registri centralizzati) e il rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio e di valutazione in seno alla Commissione;

6. chiede alla Commissione di citare esplicitamente gli Stati membri che consentono detrazioni fiscali per la corruzione di funzionari stranieri; invita la Commissione a prendere misure adeguate, eventualmente sotto forma di proposte legislative, al fine di abolire la detraibilità fiscale

dei pagamenti illeciti a funzionari stranieri;

7. chiede alla Commissione di fissare un calendario in cui sia indicata per ogni provvedimento previsto la data della sua attuazione; chiede altresì alla Commissione di presentare tale calendario al Parlamento europeo quanto prima e comunque entro la fine del 1999;

8. invita gli Stati membri a portare avanti con decisione la lotta contro la corruzione a livello internazionale e ad assumere in modo credibile un ruolo guida nell'elaborazione e nell'attuazione di impegni internazionali in materia; a tal fine essi dovrebbero, ad esempio:

eliminare immediatamente, e comunque entro il 10 gennaio 1999, dai loro ordinamenti giuridici e dalle loro pratiche fiscali ogni possibilità di detraibilità fiscale delle tangenti, senza legare l'abbandono di tale pratica, come avviene in alcuni Stati membri, alla condanna del corruttore e del corrotto da parte di un tribunale;

portare avanti celermente i negoziati in seno al Consiglio d'Europa sulla convenzione contro la corruzione attualmente in discussione, in modo che sia possibile giungere alla sua firma già nel 1998;

provvedere entro il 1998 alla ratifica delle seguenti convenzioni:

Convenzione del 26 luglio 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e relativi protocolli (del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997);

Convenzione del 26 maggio 1997 sulla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'UE;

Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 « sulla lotta contro la corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali »;

9. invita il Consiglio ad ottemperare quanto prima, e comunque entro la fine

del 1998, a quanto stabilito in materia di lotta contro la corruzione dal piano d'azione contro la criminalità organizzata approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam il 17 giugno 1997; in tale ambito il Consiglio deve decidere l'azione comune relativa alla punibilità della corruzione nel settore privato, tenendo debito conto del punto di vista del Parlamento europeo, secondo il succitato parere del 20 novembre 1997;

10. invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a dare la priorità, nell'ambito delle loro competenze in materia di lotta contro la corruzione, ai seguenti settori assicurando che i loro rispettivi provvedimenti siano armonizzati:

prevenzione della corruzione, per esempio assicurando la trasparenza, la semplificazione e la sburocratizzazione di tutte le decisioni amministrative di una certa importanza e dei relativi controlli contabili, stabilendo codici di condotta nell'amministrazione pubblica e nell'economia privata, eliminando quanto più è possibile i passaggi burocratici e garantendo la trasparenza della situazione patrimoniale di ministri e deputati e delle persone che occupano posizioni amministrative esposte alla corruzione;

sanzionamento della corruzione in tutte le sue forme (corruzione attiva e passiva, nel settore pubblico ed in quello privato, all'interno e all'esterno, commessa da persone fisiche e da persone giuridiche; riciclaggio di denaro proveniente da tan-

genti); a tale riguardo si dovrebbe prestar attenzione ad un maggior ricorso a sanzioni amministrative, civili e disciplinari, accanto a quelle penali, in particolare attraverso la previsione del risarcimento del danno arrecato al bilancio pubblico;

fissazione dei principi della « clausola del buon governo », della « trasparenza » e della « indipendenza della giustizia » come condizione per la stipula di contratti commerciali e per accordi di assistenza, di cooperazione e di sviluppo dell'UE con paesi terzi;

11. lancia un appello a tutti i partiti politici, a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, affinché rendano trasparente la loro gestione finanziaria — in particolare per quanto riguarda i contributi al loro finanziamento — in modo da evitare ogni sospetto di corruzione; invita inoltre tutte le istituzioni politiche a fare in modo che i politici e altri partecipanti ai processi decisionali non possano abusare dell'immunità derivante dal loro ufficio servendosi quale schermo protettivo contro l'azione penale in presenza di un sospetto fondato di corruzione;

12. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché a quelli degli Stati candidati all'adesione.

URSULA SCHLEICHER
Vicepresidente