



Council of the
European Union

Brussels, 1 August 2023
(OR. en, it)

12273/23

Interinstitutional File:
2023/0135(COD)

COPEN 288
JAI 1073
DROIPEN 121
CODEC 1465
INST 301
PARLNAT 163

COVER NOTE

From:	The Italian Chamber of Deputies
date of receipt:	26 July 2023
To:	The President of the Council of the European Union

Subject:	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council [9241/23 - COM(2023)234] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality
----------	--

Delegations will find attached the opinion¹ of the Italian Chamber of Deputies on the above.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-234>

Il Presidente della Camera dei Deputati

Gentile Presidente,

Le trasmetto il parere motivato concernente la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2023) 234 final), approvato, nella seduta del 19 luglio 2023, dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) e confermato, nella seduta del 26 luglio 2023, dall'Assemblea della Camera dei deputati, nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona (Doc. XVIII-bis, n. 10).

Con i migliori saluti

Lorenzo Fontana



Pedro SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN
Presidente del Consiglio dell'Unione europea
Rue de la Loi 175
B - 1048 - BRUXELLES

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII-bis
n. 10

XIV COMMISSIONE (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA VERIFICA DI SUSSIDIARIETÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA:

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE, CHE SOSTITUISCE LA DECISIONE QUADRO 2003/568/GAI DEL CONSIGLIO E LA CONVENZIONE RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NELLA QUALE SONO COINVOLTI FUNZIONARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE O DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA, E CHE MODIFICA LA DIRETTIVA (UE) 2017/1371 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO (COM(2023) 234 FINAL)

Approvato il 19 luglio 2023

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE, CHE SOSTITUISCE LA DECISIONE QUADRO 2003/568/GAI DEL CONSIGLIO E LA CONVENZIONE RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NELLA QUALE SONO COINVOLTI FUNZIONARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE O DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA, E CHE MODIFICA LA DIRETTIVA (UE) 2017/1371 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO (COM(2023) 234 FINAL)

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni di esperti e rappresentanti delle istituzioni nonché degli organismi associativi interessati, svolte nell'ambito dell'esame della proposta;

premesso che:

la Commissione europea intende introdurre un quadro giuridico organico dell'UE in materia di lotta contro la corruzione, vincolando gli Stati membri all'adozione di un complesso di disposizioni relative a tre profili: l'armonizzazione minima di un'ampia serie di fattispecie di reato riconducibili al fenomeno corruttivo; le misure per la prevenzione della corruzione; gli strumenti per rafforzare la cooperazione nelle relative attività di contrasto;

la Commissione giustifica l'intervento legislativo rilevando che il quadro normativo europeo in materia è attualmente frammentato e parziale, essendo riconducibile ad atti che riguardano specifici aspetti del fenomeno, quali la corruzione nel settore privato, quella dei funzionari UE, la tutela del bilancio europeo contro le frodi, il riciclaggio;

la Commissione sottolinea altresì la necessità di un nuovo strumento che tenga conto in particolare della Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC), siglata a Merida, ed adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003, ritenuta il più esaustivo strumento giuridico internazionale in questo campo, che include norme concernenti sia il profilo della prevenzione che quello della repressione;

nel preambolo della proposta non risultano adeguatamente né la necessità né il valore aggiunto della stessa, non accompagnata da alcuna valutazione d'impatto ma soltanto da una mera ricognizione del lavoro istruttorio che ha preceduto l'elaborazione del testo normativo, nonché dal quadro delle diverse opzioni che in esito a tale attività

preparatoria sono state prese in considerazione per realizzare l'obiettivo del miglioramento del contrasto alla corruzione;

le diverse argomentazioni utilizzate dalla Commissione europea a giustificazione della proposta sono in misura non trascurabile di natura metagiuridica, non fondandosi su un'analisi rigorosa dei dati relativi alle fattispecie criminali oggetto della proposta e delle relative previsioni legislative nazionali ma su indici di percezione del livello di corruzione o del livello di rischio di corruzione da parte di cittadini o imprese;

osservato al riguardo che:

a) la Convenzione UNCAC impone la penalizzazione di un insieme determinato di fattispecie criminali, segnatamente la corruzione di pubblici ufficiali nazionali, la corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche, la sottrazione, l'appropriazione indebita od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale, il riciclaggio dei proventi del crimine, l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia;

b) la Convenzione, tuttavia, prevede un'incriminazione meramente facoltativa per quanto riguarda l'abuso d'ufficio, la corruzione nel settore privato, e l'arricchimento illecito nonché altre fattispecie disciplinate dalla proposta della Commissione europea: appare quindi difficilmente giustificabile la sovrapposizione tra fenomenologie criminali radicalmente dissimili che potrebbe alimentare il rischio di realizzare squilibri non trascurabili in termini di proporzionalità del sistema; la stessa diversificazione operata dalla Convenzione sottende infatti la consapevolezza delle Parti contraenti in ordine all'adozione di un approccio regolatorio prudenziale, rispettoso della diversità e delle dinamiche dei diversi ordinamenti statali;

c) ne discende che l'intervento normativo a livello unionale, obbligando alla criminalizzazione di una serie eterogenea di fattispecie di reato, valutate in maniera diversa a livello internazionale, corre il rischio di porre su uno stesso piano veri e propri obblighi convenzionali insieme a semplici raccomandazioni;

d) dal momento che la Convenzione UNCAC, incidendo su materie oggetto di competenza concorrente, è stata firmata e ratificata sia dall'Unione sia dai suoi Stati membri, la decisione in merito a quali aspetti della medesima Convenzione debbano essere attuati a livello unionale oppure a livello nazionale va dunque operata in ogni caso in coerenza con i tre principi fondamentali dei Trattati in materia di riparto ed esercizio delle competenze (attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità);

e) l'estensione della disciplina, tale da coprire, tra l'altro, la definizione delle fattispecie di reato, delle pene principali e accessorie, delle attenuanti e aggravanti, della responsabilità delle persone giuridiche, e della prescrizione, unitamente al grado di dettaglio impiegato nelle singole disposizioni, suscitano forti dubbi anche per quanto riguarda la stessa coerenza alla base giuridica individuata dalla Commissione europea, atteso che proprio l'articolo 83 TFUE legittima le

Istituzioni europee alla previsione di sole norme minime, relative alla definizione dei reati e delle sanzioni;

f) nell'ottica della Commissione europea, i delitti di corruzione costituirebbero una grave minaccia per la « democrazia », la « stabilità e la sicurezza della società », i « valori universali su cui si fonda l'Unione europea », lo « Stato di diritto », l'intervento dell'Unione si renderebbe altresì necessario per salvaguardare la concorrenza, la crescita economica sostenibile, l'efficienza della spesa pubblica: in tal senso non può non rilevarsi l'ampiezza e la genericità dei beni giuridici citati che s'intendono tutelare, e la conseguente incertezza del nesso tra gli obiettivi dichiarati e gli strumenti mediante i quali raggiungerli;

g) nonostante la Commissione europea rilevi un'asserita difformità tra gli Stati membri nella disciplina delle singole incriminazioni prese in considerazione dalla proposta, è lo stesso preambolo alla disciplina a smentire l'assunto in base al quale vi sarebbero profonde differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, laddove indica che, in realtà, nella quasi totalità delle Nazioni dell'UE sono già esaurientemente contemplate le incriminazioni di cui si propone l'introduzione;

h) appare peraltro fisiologico, se non necessario, che in talune circostanze un determinato fenomeno criminale presenti specificità quanto alla sua definizione penalistica nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali, considerate le inevitabili peculiarità di contesto e di cornice giuridico-costituzionale dei singoli Stati membri;

i) in relazione alla repressione transnazionale del fenomeno corruttivo inteso in senso lato si fa presente che è già pienamente operante dall'1 giugno 2021 la cosiddetta Procura europea (EPPO) – alla quale, peraltro, l'Italia ha aderito ai sensi della disciplina di cooperazione rafforzata - e che la direttiva 2017/1371/UE prevede che proprio tale organismo sia incaricato d'indagare, perseguire e portare in giudizio reati quali frodi, corruzione e riciclaggio che ledano gli interessi finanziari dell'Unione;

j) l'asserito carattere transnazionale del fenomeno criminale oggetto della disciplina, invocato dalla Commissione europea a sostegno della conformità dell'intervento normativo al principio di sussidiarietà, non appare interamente dimostrato quanto meno con particolare riferimento ad alcune fattispecie definite nella proposta, segnatamente il reato di intralcio alla giustizia e quello di abuso di ufficio;

k) in particolare, la disciplina della prescrizione, che per diversi reati prevede l'allungamento significativo dei termini di prescrizione, potrebbe determinare ulteriori squilibri di sistema, ed appare persino contraddittoria con altre politiche dell'Unione europea, quali quelle tendenti a condizionare l'ottenimento dei fondi europei alla riduzione dei tempi dei processi penali e, più in generale, all'efficiamento della giustizia;

l) con riferimento al regime delle pene accessorie, ed in particolare alla sanzione dell'impedimento alla candidatura della persona perseguita per reati di corruzione, appare non privo di fondamento l'argomento in base al quale potrebbe risultare non conforme al

principio di attribuzione (ed in ogni caso al principio di sussidiarietà) l'opzione della Commissione europea di estendere l'esercizio della competenza legislativa dell'UE in diritto penale fino a incidere sulle disposizioni che regolano lo svolgimento del processo democratico nelle elezioni nazionali;

valutate positivamente le previsioni, di cui all'articolo 3 della proposta, dedicato alla prevenzione della corruzione, che obbligano gli Stati membri a disporre di misure adeguate, come campagne di informazione e sensibilizzazione, e programmi di ricerca e istruzione, per sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti nocivi della corruzione, e quelle di cui all'articolo 6 intese a configurare una specifica formazione anticorruzione alle autorità competenti ed ai funzionari pubblici, assicurando risorse adeguate a tale scopo;

considerando altresì che l'articolo 4 della proposta obbliga gli Stati membri a dotarsi di organismi specializzati nella prevenzione e nella repressione della corruzione, che devono essere indipendenti, così come ha fatto l'Italia con l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);

ritenuto, alla luce delle argomentazioni sopra riportate che la proposta in esame esorbita dalla base giuridica richiamata a suo fondamento nella misura in cui essa disciplina reati ulteriori rispetto a quello di corruzione in senso stretto, privi peraltro del requisito della transnazionalità, relativamente ai quali l'UE non ha la competenza ad adottare norme di armonizzazione;

osservato in ogni caso che, anche laddove si volesse ritenere che la disciplina di fattispecie criminose ulteriori rispetto alla corruzione in senso stretto sia riconducibile all'articolo 83 del TFUE, la proposta risulterebbe palesemente in contrasto con il principio di sussidiarietà e con quella di proporzionalità. Ciò in quanto essa detta, senza che sia dimostrata la necessità ed il valore aggiunto dell'intervento a livello unionale, una disciplina pervasiva che incide profondamente su normative, quali quelle contenute nei codici penali e di procedura penale, che tengono conto delle specificità dei sistemi, dei dati statistici e delle culture giuridiche, economiche e sociali, nonché dell'ordinamento costituzionale e delle Pubbliche amministrazioni di ciascuno Stato membro. Peraltro, le norme di armonizzazione non si limitano alla definizione dei reati e delle relative sanzioni ma investono in modo ultroneo anche la disciplina dei termini di prescrizione nonché le circostanze aggravanti ed attenuanti;

sottolineata in ogni caso l'opportunità di operare, nel corso del prosieguo dell'esame della proposta a livello di Unione europea, un'analisi più approfondita dei numerosi profili di criticità richiamati in precedenza, avendo acquisito le necessarie valutazioni d'impatto predisposte dalla Commissione europea,

esprime un

PARERE MOTIVATO

ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

PAGINA BIANCA