



Bruxelles, 26.7.2019
COM(2019) 355 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**intesa a valutare l'adozione, da parte degli Stati membri, delle misure necessarie a
garantire la conformità alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio
2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato**

INTRODUZIONE

1.1. Contesto

1.1.1. Ambito di applicazione della decisione quadro e oggetto della relazione

La decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (qui di seguito, "la decisione quadro")¹ ha per obiettivo garantire quanto segue:

- che sia la corruzione attiva sia quella passiva nel settore privato siano considerate illeciti penali in tutti gli Stati membri dell'UE;
- che anche le persone giuridiche (ad esempio, entità commerciali, organizzazioni non governative o enti pubblici) possano essere considerate colpevoli di tali reati e
- che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive.

L'articolo 2 si applica alle "attività professionali svolte nell'ambito di entità a scopo di lucro e senza scopo di lucro", limitando così l'ambito di applicazione della decisione quadro ai reati di corruzione commessi da soggetti del settore privato.

Conformemente alla decisione quadro, gli Stati membri sono tenuti a qualificare come illecito penale due tipi di condotte:

- promettere, offrire o concedere un indebito vantaggio a una persona che opera nel settore privato, affinché compia o ometta un atto in violazione di un dovere;
- sollecitare o ricevere un indebito vantaggio nello svolgimento di funzioni lavorative nel settore privato, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere.

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della decisione quadro, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla decisione entro il 22 luglio 2005 e, a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, a trasmettere al Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi imposti dalla decisione quadro.

Inizialmente vincolato dalla decisione quadro, il 1° settembre 2014 il Regno Unito ha deciso di astenersi dal recepirlo nella legislazione nazionale, come previsto dall'articolo 10, paragrafo 4, del protocollo n. 36 allegato ai trattati². Di conseguenza, il Regno Unito non è incluso nella presente relazione.

1.1.2. Scopo della presente relazione in materia di attuazione

Il trattato di Lisbona ha introdotto cambiamenti significativi in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Il 1° dicembre 2014 la fase transitoria di cinque anni prevista dall'articolo 10, paragrafo 1, del protocollo n. 36 allegato ai trattati, è giunta a termine. Sono state così eliminate le restrizioni al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea e ai poteri di esecuzione della Commissione nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Questi cambiamenti sostanziali hanno contribuito all'efficacia a livello di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE nonché rafforzato la fiducia reciproca tra Stati membri, così come quella dei cittadini dell'UE.

In seguito alle ultime relazioni sull'attuazione della Commissione del 2007³ e 2011⁴, diversi Stati membri hanno attuato una serie di riforme di ampio respiro dei rispettivi codici penali.

¹ GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54.

² GU C 115 del 9.5.2008, pag. 322.

³ COM(2007) 328 final. Nel 2007 la Commissione aveva constatato che le disposizioni della decisione quadro erano state recepite correttamente nella legislazione nazionale solo da due Stati membri.

Inoltre, la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio di Europa e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁵, di cui tutti gli Stati membri sono parte, stabiliscono l'obbligo di considerare la corruzione attiva e passiva un illecito penale, anche nel settore privato. Tali sviluppi hanno spinto gli Stati membri ad allineare ulteriormente le misure nazionali di attuazione alle norme internazionali ed europee. La presente terza relazione sull'attuazione fa il punto sui nuovi sviluppi e fornisce informazioni a legislatori e cittadini degli Stati membri riguardo ai progressi realizzati in questo campo. Le conclusioni della presente relazione lasciano impregiudicati i poteri di esecuzione attribuiti alla Commissione dai trattati.

1.1.3. Raccolta di informazioni e metodologia

Il 15 dicembre 2014 la Commissione ha invitato le autorità di tutti gli Stati membri a trasmetterle, attraverso la banca dati MNE (*Mesures Nationales d'Exécution*), le misure nazionali di attuazione per gli strumenti dell'ex terzo pilastro entro il 1° marzo 2015. Nel 2018 la Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornire informazioni aggiornate riguardo all'attuazione della decisione quadro. La descrizione e l'analisi contenute nella presente relazione sono elaborate a partire dalle informazioni trasmesse dagli Stati membri sino al 1° agosto 2018.

Nel 2014 la Commissione aveva altresì raccolto dati statistici ufficiali sul trattamento dei casi di corruzione a vari stadi della procedura penale negli Stati membri⁶. In quell'occasione ventisei Stati membri avevano fatto pervenire, mediante il gruppo di esperti nel campo delle esigenze politiche in materia di dati sulla criminalità e la rete di punti di contatto nazionali contro la corruzione, risposte relative agli anni di riferimento 2011, 2012 e 2013. Nel 2018 la raccolta di dati è stata ampliata agli anni di riferimento 2014, 2015 e 2016. Dei ventidue Stati membri che hanno comunicato i loro dati⁷, soltanto sette⁸ hanno potuto fornire informazioni sulle "sentenze definitive per corruzione nel settore privato" emesse negli anni di riferimento dal 2014 al 2016. Nonostante presentino alcuni limiti intrinseci e vadano interpretati con cautela e tenendo debitamente conto delle note metodologiche fornite⁹, i dati raccolti sono utili per illustrare l'esecuzione delle sentenze per i reati di cui alla decisione quadro.

⁴ COM(2011) 309 final. La relazione concludeva che, nonostante alcuni progressi parziali, il recepimento restava insoddisfacente. Il problema principale era costituito dal recepimento incompleto di alcuni elementi degli articoli 2 e 5. La Commissione aveva quindi esortato gli Stati membri ad adottare quanto prima tutte le misure necessarie per ovviare alla situazione. La Commissione ha altresì invitato gli Stati membri a notificare le misure adottate dopo le ultime comunicazioni.

⁵ Serie dei trattati europei — n. 173.

<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>

⁷ BE, BG, CZ, DE, ES, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, RO, AT, PL, PT, SK, SI, FI, SE, UK.

⁸ BE, HR, IT, LU, LV, PL e SI

⁹ I riferimenti alle disposizioni giuridiche contenute sia nella legislazione nazionale che nella convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione sono ripresi testualmente dalle informazioni trasmesse dagli Stati membri. Il quadro dei reati è fissato dagli articoli da 15 a 22 dell'UNCAC, con l'obiettivo di facilitare la comparabilità futura e ottenere una migliore comprensione delle divergenze tra definizioni e sistemi di registrazione. L'inclusione dei dati in una categoria o in un'altra non implica alcun giudizio della Commissione riguardo all'ambito di applicazione delle disposizioni nazionali rispetto alle categorie oggetto della richiesta di dati. Una trattazione dettagliata della metodologia è disponibile all'indirizzo:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf

ANALISI

La presente sezione illustra in dettaglio l'analisi condotta, esaminando in modo globale lo stato di recepimento della decisione quadro nella legislazione nazionale. Il recepimento nazionale in ciascuno Stato membro è stato valutato rispetto a un unico criterio, ossia l'integrazione nella legislazione nazionale delle disposizioni della decisione quadro.

La relazione si concentra sugli articoli da 2 a 7 della decisione quadro, mentre non esamina gli articoli da 8 a 11 (cioè le disposizioni sull'abrogazione, l'attuazione, l'applicazione territoriale, l'entrata in vigore), poiché non necessitano del recepimento a livello nazionale.

1.1. Articolo 2 — Corruzione attiva e passiva nel settore privato

1.1.1. Osservazioni generali

L'articolo 2 costituisce una disposizione fondamentale della decisione quadro. Definisce come illecito penale le condotte di corruzione attiva e passiva allorché compiute nell'ambito di attività professionali. L'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, include le attività professionali svolte nell'ambito di entità a scopo di lucro e senza scopo di lucro.

Di seguito vengono riportate le sette prescrizioni dell'articolo 2, paragrafo 1.

Articolo 2, paragrafo 1, lettera a) — Corruzione attiva	Articolo 2, paragrafo 1, lettera b) — Corruzione passiva
"Promettere, offrire o concedere"	"Sollecitare o ricevere oppure accettare la promessa di un vantaggio"
"Direttamente o tramite un intermediario"	"Direttamente o tramite un intermediario"
"Persona che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo"	"Nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo"
"Per conto di un'entità del settore privato"	"Per conto di un'entità del settore privato"
"Un indebito vantaggio di qualsiasi natura"	"Un indebito vantaggio di qualsiasi natura"
"Per essa stessa o per un terzo"	"Per sé o per un terzo"
"Compiere o omettere un atto, in violazione di un dovere"	"Compiere o omettere un atto, in violazione di un dovere"

Nella tabella solo i primi elementi dell'elenco ("promettere, offrire o concedere"/"sollecitare o ricevere oppure accettare la promessa di un vantaggio") differiscono considerevolmente per la corruzione attiva e per quella passiva. Di conseguenza gli Stati membri hanno in genere utilizzato formulazioni simili per recepire nella legislazione nazionale gli altri sei elementi. Per tale ragione, questi sei elementi costitutivi della corruzione attiva e passiva sono di seguito esaminati congiuntamente.

Analisi dettagliata

1.1.1.1. Articolo 2, paragrafo 1, lettera a) — corruzione attiva — "promettere, offrire o concedere"

Le tre azioni compiute dall'autore del reato presentano lievi differenze, nonostante le possibili sovrapposizioni. "*Promettere*" può ad esempio riferirsi alle situazioni in cui l'autore del reato di corruzione si impegna a concedere in futuro un indebito vantaggio oppure ai casi in cui corruttore e corrotto si accordano su un indebito vantaggio che il primo concederà al secondo in futuro. "*Offrire*" può interessare le situazioni in cui il corruttore si dimostra disposto a

concedere l'indebito vantaggio in ogni momento. "Concedere" infine può includere altresì i casi in cui il corruttore trasferisce l'indebito vantaggio.

Diciannove Stati membri (BG, CZ, DK, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, NL, AT, PT, RO, SK, SI, FI e SE) hanno recepito nella rispettiva legislazione i tre termini "promettere, offrire o concedere" pressoché letteralmente.

Inoltre in sette Stati membri (BE, EE, IE, LU, HU, MT e PL), a norma della giurisprudenza nazionale in materia, i termini utilizzati per il recepimento presentano un significato equivalente. In EE, HU, IE e PL il concetto di "offrire un indebito vantaggio" è omesso nella definizione vigente di corruzione passiva, ma è contemplato dalla giurisprudenza. In BE e LU il codice penale riporta "*proposer un'offerta, una promessa o un vantaggio di qualsivoglia natura*"¹⁰. A MT la persona che "*corrompe*" risponde in quanto complice del reato. La persona che cerca di indurre l'altra a commettere il reato è comunque passibile di sanzione anche laddove il tentativo non abbia esito¹¹.

In LV il concetto di "*promettere un indebito vantaggio*" non è contemplato in maniera esplicita.

Articolo 2, paragrafo 1, lettera b) — Corruzione passiva — "*sollecitare o ricevere oppure accettare la promessa di un vantaggio*"

Nel caso di un reato di corruzione passiva, tra gli elementi materiali rientrano il fatto di sollecitare o ricevere un indebito vantaggio o di accettarne la promessa. "*Sollecitare*" può ad esempio denotare un atto unilaterale; in altri termini, il soddisfacimento della richiesta è irrilevante. "*Ricevere*" può ad esempio indicare l'azione concreta dell'accettare il vantaggio¹². "*Accettare la promessa*" di un indebito vantaggio può riferirsi a situazioni in cui la persona corrotta accetta di ricevere il vantaggio in un secondo momento.

Diciotto Stati membri (BE, BG, DE, EL, HR, LT, LU, HU, MT, AT, PT, SK, FI, IT, RO, NL, PL e SE) hanno recepito pressoché letteralmente nella loro legislazione i tre termini "*sollecitare o ricevere oppure accettare la promessa di un vantaggio*".

In sei Stati membri (CZ, DK, EE, FR, IE e SI), benché i termini utilizzati per il recepimento nel codice penale siano diversi, il significato è equivalente nella giurisprudenza pertinente. In aggiunta in LV il concetto di "*accettare la promessa di un indebito vantaggio*" non è coperto esplicitamente, a differenza di quello di "*accettare l'offerta di un indebito vantaggio*". CZ non menziona espressamente il fatto di "*accettare la promessa di un indebito vantaggio*" nella definizione vigente di corruzione passiva, che recita invece "concorda nell'accettare qualunque dono o pagamento quale incentivo o remunerazione".

In ES l'elemento costituito dall'"*accettare la promessa di un indebito vantaggio*" non è previsto in modo esplicito, poiché la legge contempla soltanto l'accettare "*un indebito beneficio o vantaggio*".

Articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b): i cinque elementi costitutivi restanti

"Direttamente o tramite un intermediario"

Conformemente all'articolo 2, sono considerati responsabili dell'illecito penale anche gli intermediari, indipendentemente dal fatto che il destinatario o il beneficiario dell'indebito vantaggio sia la persona che riceve la tangente o un terzo.

¹⁰ "*proposer une offre, une promesse ou un avantage de toute nature*".

¹¹ Articoli 115, 120 e 121 del codice penale.

¹² A norma dei paragrafi 41 e 42 della relazione esplicativa della Convenzione penale.

In quattordici Stati membri, nello specifico BE, CZ, ES, EL, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, PT, RO e SK, questo aspetto è stato recepito letteralmente.

In dodici Stati membri (BG, DE, DK, IE, IT, HU, NL, AT, PL, FI, SI e SE) l'espressione "*direttamente o tramite un intermediario*" non è menzionata esplicitamente. In EE questo aspetto non è contemplato nella definizione di corruzione attiva, mentre è ripreso in quella di corruzione passiva. Le informazioni pervenute dalle autorità estoni non sono state determinanti per stabilire se taluni elementi inclusi soltanto nella definizione di corruzione passiva siano applicabili anche alla corruzione attiva.

Ciononostante, l'assenza di un riferimento alla frase "*direttamente o tramite un intermediario*" implica che le leggi nazionali contemplano entrambe le situazioni, che risultano pertanto disciplinate in tutti gli Stati membri.

"Persona che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo" / "nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo"

Dodici Stati membri (BE, BG, DE, ES, EL, FR, LV, LU, HU, MT, PL e FI) hanno recepito l'elemento letteralmente.

Altri dieci Stati membri (CZ, DK, HR, LT, NL, AT, PT, SE, SK e SI) lo hanno fatto apportandovi variazioni minori.

In HR, NL e AT, la legislazione omette le funzioni "*direttive*" e menziona semplicemente quelle "*lavorative*". Anche in PT la definizione non fa riferimento alle funzioni "*direttive*", ma ai "*lavoratori del settore privato*" per la corruzione passiva e a "*ogni persona*"¹³ per la corruzione attiva. In LT la corruzione nel settore privato è considerata reato solo nel caso di persone che detengano "*opportuni poteri amministrativi*" oppure "*abilitate ad agire per conto di un'agenzia, impresa o organizzazione*" o "*che esercitano funzioni pubbliche*". Secondo quanto previsto in LT, i doveri delle funzioni direttive o lavorative sono chiariti dalla giurisprudenza della Corte suprema. In CZ e SK non sono previste limitazioni esplicite alle funzioni direttive o lavorative, poiché la formulazione impiegata sembra disciplinare tutti i tipi di relazioni o legami con un'impresa privata. In SE la legislazione fa riferimento a "*una persona che sia un dipendente o abbia un incarico*" (corruzione passiva) o a qualunque "*persona*" (corruzione attiva), definizione in cui paiono rientrare sia le funzioni direttive che quelle lavorative. In DK e SI, poiché la legge non specifica il rapporto tra l'autore del reato e la persona giuridica, si ritengono regolamentati tutti gli elementi.

In EE l'aspetto delle funzioni "*direttive o lavorative*" non è disciplinato nella definizione di corruzione attiva, mentre la definizione di corruzione passiva vi fa riferimento in senso più ampio, con l'espressione "*da una persona competente a esercitare attività economiche*". Le informazioni pervenute dalle autorità estoni non sono state determinanti per stabilire se taluni elementi inclusi nella definizione di corruzione passiva siano applicabili anche alla corruzione attiva.

In RO le funzioni "*direttive o lavorative*" non sono menzionate esplicitamente nella definizione di corruzione attiva e passiva. Il testo fa riferimento a "*coloro che, su base permanente o temporanea, assolvono un dovere o un compito e partecipano o possono influenzare i processi decisionali*". L'espressione dovrebbe interessare le funzioni direttive, ma non necessariamente tutti i tipi di rapporti di lavoro. In IE e a CY gli atti di corruzione attiva e passiva si limitano alla condotta di chi commette l'atto "*in relazione agli affari o all'attività del principale*", una formulazione che pare restringere la definizione.

¹³ "Chiunque".

In IT la corruzione attiva e passiva è contemplata soltanto per i ruoli esecutivi, come ad esempio dirigenti, direttori generali, direttori preposti alla redazione dei bilanci, sindaci e liquidatori o chi "*esercita funzioni direttive diverse*"¹⁴, con la conseguente esclusione dall'ambito personale di coloro che non rivestono incarichi esecutivi.

"Per conto di un'entità del settore privato"

In dieci Stati membri (BG, CZ, FR, EE, EL, IT, LV, HU, MT e PT) questo elemento è contemplato espressamente nelle misure di recepimento nazionali. Non è tuttavia menzionato esplicitamente in quattordici Stati membri (BE, DK, ES, HR, IE, CY, LT, LU, NL, PL, RO, SK, SI e SE), poiché in tali paesi il reato si riferisce di norma a qualunque persona ("chiunque"). Ciononostante, se di ampia portata, il riferimento è conforme alla decisione quadro.

In DE, AT e FI, il campo di applicazione della disposizione si limita alle imprese/attività professionali¹⁵, nozioni più restrittive rispetto a entità del settore privato. ES ha limitato il campo di applicazione in modo analogo¹⁶. Sulla questione si veda altresì l'articolo 2, paragrafo 2, presentato di seguito.

"Un indebito vantaggio di qualsiasi natura"

L'indebito vantaggio può essere di tipo economico ma può anche non avere una natura materiale. L'aspetto fondamentale è che l'autore del reato o chiunque altro, ad esempio un familiare, sia posto in una posizione migliore rispetto a quella in cui si trovava prima che il reato fosse commesso e non avesse diritto al vantaggio ottenuto. Ne sono esempi somme di denaro, vacanze, prestiti, alimenti e bevande, la maggiore rapidità di trattamento di un caso, migliori prospettive di carriera, eccetera. L'aggettivo "*indebito*" va interpretato nel senso che il destinatario ha ricevuto qualcosa che non aveva legalmente il diritto di accettare o ricevere. Questa interpretazione esclude dall'ambito del reato i vantaggi autorizzati dalla legge o da norme amministrative.

Diciannove Stati membri (BE, BG, DE, DK, ES, EL, CY, LT, LV, LU, HU, MT, AT, PL, PT, RO, FI, IT e SE) hanno recepito questo elemento letteralmente.

Altri lo hanno fatto apportandovi variazioni minori.

In NL la disposizione di attuazione non fa riferimento a un "indebito vantaggio", ma a "dono", "servizio" o "promessa". A CY l'espressione "*indebito vantaggio*" è recepita con "*ogni dono o pagamento corrisposto quale incentivo o ricompensa*". In FR la legislazione riporta "*qualsiasi vantaggio*", che ha un significato lievemente più ampio, mentre in HR il termine impiegato è "*favore*". In SI la legge fa riferimento a "*premio, dono o altro vantaggio materiale non autorizzato*." In IE per il reato di corruzione passiva viene fatto riferimento ai termini "*regalo, pagamento o vantaggio*", mentre per quello di corruzione attiva soltanto a "*regalo o pagamento*".

¹⁴ "*esercita funzioni direttive diverse*".

¹⁵ "*Unternehmen/elinkein*".

¹⁶ "*empresa mercantile/sociedad*".

SK omette il riferimento specifico all'offerta di altri indebiti vantaggi, oltre al versamento di una tangente. Il termine "*vantaggio*" è omesso nelle disposizioni del codice penale slovacco relative alla corruzione, dove è invece impiegata la parola "*tangente*"¹⁷: "*per «tangente» si intende una cosa o il trasferimento di un bene oppure di qualunque cosa di natura non materiale per la quale non sussiste alcun diritto legale*". In CZ "*un indebito vantaggio di qualsivoglia natura*" è contemplato nella definizione di "*tangente*", descritta quale "*indebito vantaggio che comporti un arricchimento materiale diretto o altri vantaggi (...) cui l'interessato non ha diritto*"¹⁸.

In EE, nel caso della corruzione passiva, l'indebito vantaggio è indicato come "*proprietà o altri vantaggi*", mentre per la corruzione attiva la legge fa riferimento alla nozione di tangente, limitata rispetto a quella di indebito vantaggio. In base alle informazioni disponibili, non è chiaro se alcuni elementi inclusi nella definizione di corruzione passiva si applichino anche alla corruzione attiva.

"Per essa stessa o per un terzo"

In ventidue Stati membri questo aspetto è stato recepito letteralmente (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EL, FR, HU, HR, CY, LT, LV, LU, MT, AT, PT, SK, SI, FI, IE e SE).

In PL l'aspetto riguardante le terze parti può essere regolamentato solo indirettamente, nella misura in cui corrisponde all'espressione "*in favore di un acquirente o di un destinatario di beni, servizi o altre prestazioni*".

Questo elemento non è ripreso espressamente in due stati membri (NL e RO) e in due altri (EE e IT) non è regolamentato per quanto concerne la definizione di corruzione attiva.

"Compiere o omettere un atto, in violazione di un dovere"

In tredici Stati membri (BE, BG, DE, BG, CZ, FR, EE, EL, IT, LV, HU, MT e PT) questo elemento è stato recepito letteralmente nella legislazione nazionale.

Sette Stati membri (LT, LV, HU, MT, PT, RO e SE) l'hanno recepito apportandovi lievi variazioni. In RO questo aspetto è contemplato solo nella definizione di corruzione passiva. In LT è stato recepito con l'espressione "*azione o inerzia legittima o meno (...) nell'esercizio dei propri poteri*". In PT la nozione di "violazione di un dovere" è prevista soltanto nella definizione di corruzione passiva, ma non in quella di corruzione attiva. In LV la componente "*compiere o omettere un atto, in violazione di un dovere*" è stata recepita in senso più ampio: il fatto di compiere o omettere un atto deve avvenire con "*il ricorso alla propria autorità*" senza che sia necessariamente implicata una violazione specifica. In HU, MT e SE la legislazione non fa riferimento al fatto di "compiere o omettere un atto". In questo modo, l'omissione di tali elementi non incide sulla nozione di "violazione di un dovere", prevista dal codice penale — il fatto che i termini siano espliciti o impliciti è irrilevante.

In EE questo aspetto è contemplato dall'espressione "*abuso di competenze*" nell'ambito della corruzione passiva, mentre non è disciplinato in alcun modo nella definizione di corruzione attiva. Le informazioni ricevute dalle autorità estoni non sono state determinanti per stabilire se taluni elementi inclusi nella definizione di corruzione passiva siano applicabili anche alla corruzione attiva.

¹⁷ La definizione è contenuta all'articolo 131, comma 3. La definizione di "*cosa*" è data all'articolo 130, commi 1 e 2.

¹⁸ Articolo 334, comma 1, del codice penale.

In CZ il codice penale non limita l'applicabilità delle disposizioni riguardanti la corruzione nel settore privato ai casi in cui si è verificata la violazione di un dovere.

In ES l'espressione "*in violazione di un dovere*" è stata eliminata dalla normativa. Inoltre, l'aspetto riguardante il fatto di "*compiere o omettere un atto*" non è contemplato nella formulazione vigente e anche il campo di applicazione dell'articolo è ristretto ("*nell'acquisto o nella vendita di beni oppure nella stipula di contratti di servizi o relazioni commerciali*").

In FI e HR la violazione di un dovere è omessa e, al posto di "*compiere o omettere un atto*", il testo fa riferimento al favoreggiamento di un corruttore o di altre persone. In SI la legge prevede la negligenza nell'interesse dell'organizzazione o di altri soggetti oppure il cagionare un danno al momento di concludere o confermare un contratto. In NL l'elemento relativo alla "*violazione di un dovere*" è recepito con l'espressione "*in violazione del principio di buona fede*", che include il fatto di "*celare al proprio datore di lavoro o principale l'aver accettato o sollecitato il dono, la promessa o il servizio*"¹⁹.

In PL la nozione di "*violazione di un dovere*" è stata recepita come segue: "*l'inadempimento di un obbligo assegnato a detta persona, suscettibile di arrecare un danno materiale all'unità in questione oppure di costituire un atto di concorrenza sleale o preferenziale inammissibile a favore di un acquirente o di un destinatario di beni, servizi o altre prestazioni*".

Ulteriori limitazioni

Diversamente dagli altri venticinque Stati membri, in BE e LU è applicata una limitazione per i casi in cui il superiore non fosse al corrente della violazione di un dovere, sia nei reati di casi di corruzione attiva che passiva.

Articolo 2, paragrafo 2

L'articolo 2, paragrafo 2, si applica alle attività professionali svolte nell'ambito di entità sia a scopo di lucro che senza scopo di lucro.

La maggior parte degli Stati membri fa espresso riferimento all'inclusione di entità senza scopo di lucro nella rispettiva legislazione, mentre ha formulato la propria normativa in maniera talmente ampia che le entità senza scopo di lucro non risultano escluse (BE, BG, CZ, DK, EE, FR, EL, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, MT, PL, PT, RO, SK, SI e SE).

In quattro Stati membri (DE, FI, AT e ES) l'ambito del reato è diverso. In DE, AT, FI, la disposizione contempla esclusivamente le "*imprese/attività professionali*"²⁰, una nozione più restrittiva rispetto a quella di entità del settore privato. ES ha limitato il campo di applicazione in modo analogo. La limitazione dell'ambito degli illeciti penali pertinenti alle imprese comporta in alcuni casi l'esclusione dalla responsabilità penale per chi corrompe per conto o a favore di organizzazioni senza scopo di lucro. Le organizzazioni senza scopo di lucro fanno parte del settore privato e possono essere, ad esempio, fondazioni, associazioni, club sportivi, organizzazioni ecclesiastiche e associazioni di beneficenza. Le organizzazioni senza scopo di lucro sono spesso impegnate in attività commerciali, ma in genere utilizzano gli introiti per raggiungere i loro obiettivi sociali, educativi o di beneficenza, invece di ridistribuirli tra azionisti, dirigenti o membri dell'organizzazione.

In aggiunta, per le attività disciplinate dalla decisione quadro, a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, uno Stato membro può dichiarare di volere limitare l'ambito di applicazione alle condotte che comportano distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali. DE, IT, AT e PL avevano formulato dichiarazioni di questo tipo, valide fino

¹⁹ Articolo 328 ter del codice penale.

²⁰ *Unternehmen/elinkeino*.

al 22 luglio 2010 (articolo 2, paragrafo 4). Poiché il Consiglio non ha deciso di estenderne la validità, la Commissione ne considera cessato l'effetto.

In DE l'attuale formulazione dell'articolo 299 del codice penale può escludere alcune situazioni in cui sono coinvolte o con cui sono confrontate nella pratica entità del settore privato e che non sono strettamente correlate a procedure di appalto. D'altro canto, l'articolo 2 fa riferimento ad atti di corruzione compiuti "*nell'ambito di attività professionali*", espressione che denota la gamma più ampia possibile di attività.

Per quanto concerne ES, la corruzione, attiva e passiva, è limitata agli ambiti dell'"*acquisto o vendita di beni oppure stipula di contratti di servizi o relazioni commerciali*".

In SI il reato prevede una possibile limitazione, nello specifico: "*al momento di concludere o confermare un contratto*".

Articolo 3 — Istigazione e favoreggiamento

L'articolo 3 è incentrato sulla partecipazione al reato di corruzione sotto forma di istigazione e favoreggiamento. Non disciplina tuttavia i tentativi di reato²¹.

In venticinque Stati membri (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EE, EL, FR, HR, CY, LT, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, SI, FI e SE) le leggi nazionali contemplano l'istigazione e il favoreggiamento. IE ha spiegato che, benché non sia regolamentata dalla legge nazionale, l'istigazione è disciplinata dalla giurisprudenza.

IT ritiene che tali aspetti siano regolamentate dagli articoli del codice penale relativi alla nozione di "favoreggiamento"²². Tuttavia le informazioni ricevute non si sono rivelate decisive al riguardo.

Articolo 4 — Sanzioni

L'articolo 4, paragrafo 1, prevede che i reati di corruzione nel settore privato siano passibili di sanzioni penali "effettive, proporzionate e dissuasive". L'articolo 4, paragrafo 1, è contemplato nelle leggi nazionali di tutti gli Stati membri.

L'articolo 4, paragrafo 2, impone agli Stati membri di assicurare che i reati di corruzione passiva e attiva nel settore privato siano passibili di pene privative della libertà di durata massima compresa almeno tra uno e tre anni. La Commissione conclude che il termine per le sanzioni è stato recepito nelle legislazioni di tutti gli Stati membri.

L'articolo 4, paragrafo 3, prescrive che gli Stati membri dispongano, in determinate circostanze, l'interdizione temporanea delle persone fisiche dall'esercizio, in una posizione e in una capacità analoghe, della specifica attività commerciale o altra comparabile in relazione alla quale esse hanno posto in essere il reato. La disposizione è attuata nelle leggi nazionali di ventiquattro Stati membri (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FR, HR, IE, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, PL, RO, FI, SK e SI). SE ha indicato che è possibile prendere misure di questo tipo applicando la legge in materia di esclusione dall'esercizio di attività commerciali, senza però fornire spiegazioni più dettagliate.

CY ed ES non hanno fornito informazioni sufficienti per determinare se le normative nazionali diano attuazione o meno all'articolo 4, paragrafo 3.

²¹ Ciò è dovuto al fatto che la definizione di corruzione attiva e passiva include altresì le azioni rappresentate dal "promettere", "offrire" e "sollecitare" oppure "accettare la promessa di un vantaggio" e non soltanto "concedere" o "ricevere".

²² "*Favoreggiamento*".

Articolo 5 — Responsabilità delle persone giuridiche

L'articolo 5 disciplina la responsabilità delle persone giuridiche in rapporto alla corruzione sia attiva che passiva. Gli Stati membri possono scegliere tra responsabilità penale e amministrativa.

In conformità all'articolo 5, paragrafo 1, gli Stati membri devono assicurare che le persone giuridiche siano dichiarate responsabili degli illeciti di corruzione commessi a loro beneficio da qualsiasi persona, che "*agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica*", la quale occupi una posizione dirigente in seno alla persona giuridica.

A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, gli Stati membri devono assicurare che le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili anche quando la carenza di sorveglianza o controllo abbia reso possibile la perpetrazione dell'illecito.

La responsabilità delle persone giuridiche non esclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, istigatori o complici di un illecito (articolo 5, paragrafo 3).

Oggi sono sedici gli Stati membri (BE, DK, DE, ES, EL, FR, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, FI, SK e SI) che hanno adottato una normativa che recepisce tale disposizione. Alcuni Stati membri adottano provvedimenti penali nei confronti delle persone giuridiche, mentre altri applicano soltanto misure amministrative. La decisione quadro ammette entrambe le impostazioni. In IE la responsabilità delle persone giuridiche è determinata in base alla giurisprudenza. IE non ha fornito informazioni sufficienti per provvedere a una valutazione del recepimento dell'articolo 5, paragrafi 2 e 3.

In PT la responsabilità delle persone giuridiche e di entità equivalenti è esclusa laddove l'autore del reato abbia agito contro le istruzioni o gli ordini specifici dati da chi ha il compito di impartirli. In HR la responsabilità delle persone giuridiche dipende da due criteri alternativi, uno dei quali fa riferimento a un "*indebito vantaggio*" per la persona giuridica o il terzo. In EE le persone giuridiche sono esentate dalla responsabilità penale laddove l'atto commesso da un responsabile competente della persona giuridica fosse per quest'ultima "*inevitabile*". IE fa riferimento al sistema di "*common law*" e alla giurisprudenza pertinente, in base a cui una persona giuridica è responsabile degli atti compiuti dai "*funzionari competenti del controllo*".

A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, gli Stati membri devono assicurare che una persona giuridica possa essere dichiarata responsabile anche nei casi in cui la perpetrazione dell'illecito sia stata resa possibile dalla carenza di sorveglianza o controllo. Per otto Stati membri le informazioni disponibili non sono sufficienti per determinare se la mancanza di supervisione o di controllo siano aspetti contemplati dalle leggi nazionali (BG, CZ, EE, IT, MT, NL e PT) oppure dalla giurisprudenza (IE).

L'articolo 5, paragrafo 3, prevede una condizione negativa. Qualora gli Stati membri non abbiano in atto leggi o pratiche contraddittorie, la responsabilità della persona giuridica non esclude l'azione penale contro le persone fisiche che siano autori, istigatori o complici di un illecito.

Articolo 6 — Sanzioni per le persone giuridiche

L'articolo 6 impone agli Stati membri di adottare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone giuridiche (di natura penale o non penale) in caso di corruzione attiva e passiva, di istigazione e favoreggiamento e di condotte che abbiano reso possibile la perpetrazione dell'illecito penale per carenza di sorveglianza o controllo. Oltre alle sanzioni pecuniarie, l'articolo 6, paragrafo 1, presenta altri esempi di sanzioni irrogabili, quali l'esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico, il divieto di esercitare un'attività commerciale, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria o provvedimenti giudiziari di liquidazione.

Conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Diciotto Stati membri (BE, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HR, LV, LU, HU, MT, AT, PL, SK, SI, FI e CY) hanno fornito informazioni che indicano che la legislazione che recepisce l'articolo 6, paragrafo 1, è in atto. Le informazioni fornite dagli altri Stati membri non hanno apportato elementi decisivi.

L'articolo 6, paragrafo 2, è contemplato nella legislazione nazionale in 26 Stati membri. IE conferma il recepimento dell'articolo 6 mediante un atto giuridico adottato nel 1906. Tuttavia l'atto prevede soltanto sanzioni per le persone fisiche e non per quelle giuridiche. L'informazione fornita è pertanto insufficiente per valutare il recepimento.

Articolo 7 — Competenza

L'articolo 7 prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie per definire la sua competenza per quanto riguarda gli illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione della decisione quadro, commessi interamente o in parte nel suo territorio, da un suo cittadino o a vantaggio di una persona giuridica la cui sede principale è situata nel territorio di detto Stato membro. Gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità per quanto riguarda l'applicazione delle ultime due norme in materia di competenza.

In tutti gli Stati membri sono in atto misure nazionali di recepimento di questa disposizione.

In linea con l'articolo 7, paragrafo 2, sedici Stati membri (BG, DE, DK, FR, EL, IT, IE, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, FI e SE) hanno deciso di non applicare talune norme in materia di competenza (qualora l'illecito sia stato commesso da un cittadino o a vantaggio di una persona giuridica la cui sede principale è situata nel territorio dello Stato membro in questione). Alcuni Stati membri (ad esempio, DI, FR o DK), conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, lettera b), prevedono un doppio requisito ai fini della qualificazione dell'atto quale illecito penale, che può essere soggetto a ulteriori condizioni, come ad esempio una denuncia sporta dalla vittima (FR) o l'avvio di un procedimento da parte del procuratore (FR).

CONCLUSIONI

In base alle informazioni trasmesse dagli Stati membri, dal 2011 molti di essi hanno attuato riforme di ampio respiro. Ad esempio, la Grecia ha modificato le disposizioni penali in materia di corruzione nel 2014 e la Bulgaria, la Germania, l'Estonia e la Spagna nel 2015. Il Belgio ha modificato il codice penale nel 2016 e nel 2018 e l'Italia nel 2017. L'Ungheria ha adottato un nuovo codice penale nel 2012 e riveduto tutti gli strumenti giuridici correlati. La Slovacchia ha adottato una legge sulla responsabilità delle persone giuridiche nel 2016.

Nel complesso, il grado di recepimento della decisione quadro ha subito un netto miglioramento in seguito alla relazione di attuazione del 2011. Il livello delle sanzioni introdotte nei codici penali nazionali è in linea con le soglie minime fissate dalla decisione quadro in tutti gli Stati membri.

Tuttavia, l'attuazione di talune disposizioni si è rivelata difficile in alcuni Stati membri. Ad esempio, il fatto di accettare la promessa di una tangente non è contemplato nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri e, in alcuni paesi, la perpetrazione di un reato nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative è contemplato soltanto per quanto riguarda posizioni o poteri specifici. In pochi Stati membri l'indebito vantaggio offerto o concesso a terzi non è del tutto integrato. In aggiunta, la nozione di indebito vantaggio è definita in diversi modi, che in alcuni casi includono più dello stretto necessario, ma in altri omettono elementi importanti. Inoltre, alcuni Stati membri hanno ristretto il campo di applicazione del reato di corruzione nel settore privato, introducendo determinate condizioni per la commissione dell'illecito penale oppure limitando il campo di applicazione dell'illecito penale

a imprese e altri entità a scopo di lucro, tralasciando così le organizzazioni senza scopo di lucro. In alcuni Stati membri le disposizioni pertinenti del codice penale non sono estese alle entità senza scopo di lucro.

Sebbene diversi Stati membri si siano adoperati per modificare le relative legislazioni nazionali, è necessario che si impegnino anche per applicare tali provvedimenti penali. Dei ventidue Stati membri che hanno trasmesso le rispettive statistiche nel quadro dell'aggiornamento del 2018 per gli anni di riferimento dal 2014 al 2016, solo tredici²³ hanno trasmesso dati registrati sulla corruzione nel settore privato. Negli anni di riferimento si sono verificati solo rari casi di condanne per corruzione nel settore privato.

La Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri affinché recepiscano, attuino e applichino la normativa dell'UE a un livello soddisfacente. A tal fine, dovrà verificare che le misure nazionali siano pienamente conformi alle relative disposizioni della decisione quadro, organizzare riunioni con le autorità nazionali degli Stati membri e facilitare lo sviluppo e lo scambio di migliori pratiche in ambiti specifici. Ove necessario, la Commissione si avvarrà dei poteri esecutivi che le sono attribuiti dai trattati, avviando procedimenti di infrazione. Infine, la Commissione continuerà a raccogliere dati statistici sui reati di corruzione nel settore privato.

²³ AT, BE, BG, DE, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, SL e UK.