



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.7.2012
SWD(2012) 196 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

{ COM(2012) 363 final }
{ SWD(2012) 195 final }

1.	Definizione del problema.....	3
2.	Analisi del principio di sussidiarietà.....	4
3.	Principali obiettivi strategici	4
4.	Opzioni strategiche.....	5
4.1.	Valutazione dell’impatto delle opzioni strategiche.....	6
4.2.	L’opzione prescelta	7
4.3.	Monitoraggio e valutazione	9

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Ai sensi dell'articolo 310, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione e gli Stati membri sono tenuti a combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'articolo 325 del TFUE impone inoltre di adottare misure che siano dissuasive e garantiscano parità di condizioni.

L'Unione dispone già di un insieme di strumenti giuridici che obbligano gli Stati membri a dotarsi di norme minime di diritto penale per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione (in particolare la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1995, sulla frode, e i relativi protocolli sulla corruzione e sul riciclaggio di denaro). Tali strumenti, tuttavia, si sono rivelati insufficienti a garantire la tutela auspicata, intaccando così la credibilità dell'Unione a impegnarsi in una politica di rigore di bilancio. Essi, in particolare, disciplinano solo una piccola sottoparte delle condotte illecite a danno degli interessi finanziari dell'Unione, tralasciando quindi molti fenomeni rilevanti che nella pratica si verificano regolarmente.

L'attuale quadro non è ancora abbastanza solido da impedire la perdita di denaro dei contribuenti destinato all'Unione, sia sotto il profilo delle entrate che delle spese. Ne è un chiaro esempio il fatto che nel 2010 sono stati registrati 13 631 casi di attività illegali riguardanti finanziamenti europei (le cosiddette "irregolarità"), per un volume cumulato di denaro pubblico europeo riscosso e speso indebitamente pari a circa 2 miliardi di euro.

Le varie lacune degli strumenti di protezione del denaro pubblico europeo riguardano i seguenti aspetti:

- insufficiente effetto dissuasivo delle disposizioni a tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
- carenze nell'esecuzione dei divieti vigenti, dovute a scarse capacità di individuazione delle attività illecite e a ridotte attività di seguito, essendo generalmente gli esiti dei procedimenti giudiziari notevolmente modesti, e
- bassi tassi di recupero del denaro distratto.

Dal punto di vista del diritto penale sostanziale, le cause all'origine dei richiamati problemi sono molteplici.

- In primo luogo, le attuali fattispecie di reato dirette a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione non sono abbastanza ampie, per quanto riguarda tanto la determinazione del soggetto responsabile quanto le necessarie norme sulla competenza a perseguire i reati commessi all'estero.
- In secondo luogo, l'insieme delle fattispecie di reato è incompleto: non solo l'attuazione delle definizioni esistenti è insufficiente, ma anche il numero di fattispecie di reato definite a livello europeo è inadeguato, il che può addirittura tradursi in una mancanza totale di protezione da determinati tipi di condotta illecita.

- In terzo luogo, i tipi e i livelli di sanzioni sono spesso troppo deboli e comunque profondamente diversi tra gli Stati membri. Oltre alla conseguente mancanza di effetto dissuasivo e all'iniquità di un trattamento sanzionatorio divergente, l'assenza di condizioni paritarie diminuisce anche la fiducia reciproca tra le autorità giurisdizionali chiamate a cooperare per risolvere casi transfrontalieri riguardanti gli interessi finanziari dell'Unione.
- Da ultimo, sussistono troppi ostacoli all'applicazione del diritto penale. In particolare, sebbene la complessità delle indagini finanziarie giustifichi i tempi necessari per esercitare l'azione penale, vi sono cause che sono state vanificate dalla scadenza dei termini di prescrizione e hanno dovuto essere archiviate pur in pendenza del processo.

Gli interessi finanziari dell'Unione sono lesi perché il denaro dovuto all'Unione non è riscosso oppure è stanziato indebitamente in violazione delle norme giuridiche. La gravità e la frequenza delle attività illegali sono tali da giustificare garanzie aggiuntive.

Per tutti questi motivi è necessaria una chiara risposta in modo da istituire un livello di tutela comune e proporzionata, basata su misure dissuasive. L'efficacia delle norme di bilancio e di finanziamento dell'Unione ne risulterà così rafforzata, a beneficio della credibilità generale della gestione finanziaria dell'Unione e della giustizia penale, grazie all'istituzione di condizioni paritarie in tutta l'UE.

2. ANALISI DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Gli interessi finanziari dell'Unione fanno riferimento all'attivo e al passivo gestito dall'Unione o per suo conto. Essendo per natura situati a livello dell'Unione, gli interessi finanziari di quest'ultima non possono ragionevolmente essere tutelati dagli Stati membri da soli. La lotta antifrode è una responsabilità condivisa dell'Unione e degli Stati membri.

L'Unione è nella posizione migliore per valutare le misure necessarie e proporzionate per tutelare i propri interessi finanziari, tenendo conto delle specifiche norme europee applicabili in questo settore.

Ciò vale anche per la necessità di armonizzare le disposizioni di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Solo l'Unione è in grado di sviluppare condizioni paritarie attraverso una legislazione vincolante efficace in tutti gli Stati membri, creando così un quadro giuridico che può contribuire a superare le debolezze della situazione attuale.

In particolare, il valore aggiunto delle disposizioni penali dell'UE in questo settore consiste nella novità di definire i pertinenti nuovi reati e gli ulteriori tipi e livelli di sanzioni, che si applicheranno in modo equivalente in tutti gli Stati membri, completando così la convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e traendo insegnamenti dal monitoraggio della sua attuazione.

3. PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI

In base ai problemi identificati, può essere individuata una serie di obiettivi generali, specifici e operativi:

Obiettivi generali:

- prevenire e ridurre le perdite di denaro a danno dell'Unione;

- aumentare la credibilità della responsabilità dell'Unione in materia di bilancio.

Obiettivi specifici:

- aumentare opportunamente l'effetto deterrente dei divieti che fanno riferimento agli interessi finanziari dell'Unione, nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- assicurare un miglior rispetto dei divieti relativi a determinate condotte che si ripercuotono negativamente e illecitamente sul denaro pubblico europeo, migliorando gli esiti delle indagini, compresa l'individuazione delle persone sospettate e dei beneficiari di operazioni illecite, nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- migliorare adeguatamente i livelli di recupero del denaro pubblico europeo oggetto di attività illegali, nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- garantire che le disposizioni a tutela degli interessi finanziari dell'Unione siano equivalenti ed eque in tutta l'Unione;
- contribuire a rafforzare la fiducia reciproca tra le autorità giurisdizionali degli Stati membri;
- aumentare la conoscenza delle norme a tutela degli interessi finanziari dell'Unione da parte degli investigatori e dei potenziali autori di reato.

Obiettivi operativi:

- avere un campo di applicazione sufficientemente ampio da includere i gruppi di autori di reato che operano a danno del denaro pubblico europeo con maggior gravità e/o frequenza;
- aumentare adeguatamente il numero di fattispecie di reato in modo da comprendere i tipi di condotta più gravi e/o più frequenti a danno del denaro pubblico europeo;
- contemplare tipi e livelli di sanzioni sufficienti per garantire una protezione equa del denaro pubblico europeo in tutta l'Unione, nel rispetto del principio di proporzionalità;
- contemplare norme di accompagnamento chiare e appropriate per agevolare l'esecuzione.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state attentamente esaminate cinque opzioni:

Opzione 1: status quo (scenario di base) con costante monitoraggio dell'attuazione degli strumenti vigenti.

Opzione 2: azione non legislativa volta a sensibilizzare i potenziali autori di reato e gli addetti ai lavori alle disposizioni pertinenti e a migliorare la comprensione e l'applicazione delle disposizioni grazie, tra l'altro, a uno scambio di migliori pratiche e di informazioni sui casi.

Opzione 3: strumento legislativo che converte la convenzione PIF e i relativi protocolli in uno strumento conforme alle nuove norme del trattato, migliorando nel contempo la coerenza delle relative disposizioni.

Opzione 4: strumento legislativo che obbliga gli Stati membri a ravvicinare le rispettive norme di diritto penale, al fine di ampliarne opportunamente il campo di applicazione, introdurre nuove fattispecie di reato specifiche e rafforzare i tipi e i livelli di sanzioni minime a tutela degli interessi finanziari dell'Unione;

Opzione 5: strumento legislativo contenente disposizioni di diritto penale sostanziale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione direttamente applicabili, comprese categorie di sanzioni (con livelli minimi e massimi).

4.1. Valutazione dell'impatto delle opzioni strategiche

Opzione 1: l'efficacia di questa opzione nel raggiungere gli obiettivi stabiliti è minima, se non nulla. Questa opzione non inciderebbe sui diritti fondamentali, sugli ordinamenti giuridici penali nazionali né sul settore economico e finanziario in misura superiore all'attuale quadro giuridico.

Opzione 2: l'efficacia di questa opzione è ritenuta bassa, perché nei casi in cui non si applica il diritto penale non possono essere aumentati né l'effetto dissuasivo né la capacità di esecuzione. L'impatto sui diritti fondamentali sarebbe medio-basso; quello economico-finanziario è stimato a + 37 milioni di euro a livello di Unione, grazie al miglioramento delle attività di seguito dei casi da parte delle autorità giurisdizionali degli Stati membri che porterebbe a un aumento dei livelli di recupero, cui si aggiungerebbero 3 milioni di euro di costi ulteriori, in particolare per azioni di formazione, a carico della Commissione. Questa opzione rispetta il principio di proporzionalità.

Opzione 3: questa opzione avrebbe un'efficacia modesta e non inciderebbe sui diritti fondamentali né sugli ordinamenti giuridici penali nazionali in misura sostanzialmente superiore all'attuale quadro giuridico. Si possono stimare un impatto positivo sul bilancio dell'Unione pari a 17 milioni di euro, conseguente al miglioramento dell'esecuzione e del recupero, e circa 3 milioni di euro di costi a carico degli Stati membri per il processo legislativo. Soppesando, da un lato, la grande rilevanza strutturale per l'integrità, la capacità di spesa e la reputazione dell'Unione e, dall'altro, la minima ingerenza aggiuntiva rispetto all'attuale quadro giuridico, si può affermare che la misura è proporzionata all'obiettivo perseguito; tuttavia, il suo valore aggiunto per quanto riguarda la protezione del denaro dei contribuenti è molto limitato.

Opzione 4: questa opzione avrebbe un'efficacia medio-alta sotto il profilo della riduzione delle perdite del denaro dell'UE e del ripristino della credibilità dell'impegno nel rigore di bilancio, senza tuttavia adottare tutte le misure di diritto penale teoricamente possibili né armonizzare i tipi e i livelli di sanzioni. L'ampliamento delle definizioni delle fattispecie di reato esistenti migliora l'equivalenza delle condizioni di applicazione delle sanzioni in tutta l'Unione; la fiducia reciproca tra le autorità giurisdizionali ne risulterà quindi rafforzata e ciò faciliterà l'**esecuzione** e il **recupero** nei casi transfrontalieri. Grazie all'ampliamento delle definizioni e alla previsione di nuove fattispecie di reato pertinenti e di tipi e livelli di sanzioni più severi per le violazioni che pregiudicano le risorse finanziarie dell'Unione l'**effetto dissuasivo** dovrebbe risultare notevolmente elevato. Definizioni comuni e norme minime

sulle sanzioni miglioreranno inoltre l'equivalenza delle condizioni di applicazione delle sanzioni in tutta l'Unione; la fiducia reciproca delle autorità giurisdizionali ne risulterà quindi rafforzata e ciò faciliterà l'**esecuzione** e il **recupero** nei casi transfrontalieri.

L'impatto di questa opzione sui diritti fondamentali è medio, in quanto sono definite nuove fattispecie di reato, è esteso il campo di applicazione delle fattispecie esistenti e nel contempo sono rafforzati i tipi e i livelli di sanzioni minime. Tali misure intendono rispondere a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione (cfr. articolo 52, paragrafo 1, della Carta), in particolare istituire misure efficaci e dissuasive per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Tenuto conto del crescente numero di irregolarità e di sospetti di frode e dell'inefficacia delle attuali misure nel quadro della convenzione PIF, le misure previste non vanno oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo previsto.

Grazie al maggior effetto dissuasivo (che ridurrà il denaro perso), alla miglior esecuzione e al più efficiente recupero (che permetteranno un incremento del denaro recuperato), si stima che a livello di Unione si avrà un ritorno pari a 471 milioni di euro, per un costo relativamente basso (29 milioni di euro) a livello organizzativo e operativo, in particolare per il processo legislativo, a carico degli Stati membri.

Considerata, da un lato, la grande rilevanza strutturale della protezione del denaro pubblico europeo per l'integrità, la capacità di spesa e la reputazione dell'Unione e, dall'altro, l'opportuno aumento della copertura attraverso la definizione di fattispecie di reato e livelli minimi credibili di sanzioni, il criterio di proporzionalità è rispettato.

Poiché questa opzione ha un notevole impatto a livello di effetto deterrente, capacità di esecuzione e livelli di recupero, la sua efficacia sarà medio-alta.

Opzione 5: l'efficacia di questa opzione è considerata altrettanto alta di quella dell'opzione 4, in quanto applicherebbe definizioni di fattispecie di reato più ampie e nuove, prevedrebbe tipi e livelli di sanzioni sufficienti e conterrebbe norme che agevolano l'applicazione delle fattispecie di reato. Tutto questo avrebbe ripercussioni nettamente positive in termini di effetto deterrente, capacità di esecuzione e livelli di recupero. L'impatto di questa opzione sui diritti fondamentali sarebbe medio, come l'opzione 4, con l'ulteriore ripercussione che una legislazione europea di questo tipo sarebbe direttamente applicabile ai fini della persecuzione dei reati e delle condanne.

L'impatto sugli ordinamenti giuridici penali nazionali sarebbe sostanziale, poiché le autorità giurisdizionali sarebbero tenute ad attuare direttamente la normativa penale dell'Unione.

L'impatto atteso sul piano economico e finanziario è analogo a quello dell'opzione 4.

Considerata, da un lato, la grande rilevanza strutturale della protezione del denaro pubblico europeo per l'integrità, la capacità di spesa e la reputazione dell'Unione e, dall'altro, l'opportuno aumento della copertura attraverso la definizione di fattispecie di reato e livelli minimi credibili di sanzioni, il criterio di proporzionalità sarebbe rispettato, anche se l'ingerenza e l'impatto sui diritti fondamentali sono superiori rispetto all'opzione 4, senza peraltro un chiaro impatto finanziario superiore.

4.2. L'opzione prescelta

Dalla valutazione comparativa degli impatti di cui sopra risulta che le opzioni 4 e 5 sono entrambe efficaci nel realizzare tutti gli obiettivi generali e specifici. Sotto il profilo dell'efficienza, tuttavia, l'opzione 4 si rivela meno invasiva nei confronti degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

→ *La principale differenza tra l'opzione 4 e l'opzione 5 consiste nel diverso margine di manovra lasciato agli Stati membri. Con l'opzione 4, per le fattispecie di reato PIF gli Stati membri possono mantenere in larga parte il loro diritto penale nazionale ordinario e la loro impostazione nel redigere le norme, eventualmente prevedendo disposizioni più severe rispetto al testo europeo.*

L'opzione 5, invece, si caratterizza per una rigidità globale delle norme dell'UE, che i pubblici ministeri e le autorità giurisdizionali nazionali dovrebbero applicare tali e quali.

<i>Opzione 4</i>	<i>Opzione 5</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>direttiva</i> • <i>garantirebbe una tutela ampliata, consentendo nel contempo agli Stati membri di spingersi oltre quanto richiesto</i> • fornirebbe definizioni minime di reati, che gli Stati membri potrebbero ampliare aggiungendo, ad esempio, casi gravi o la responsabilità per negligenza • conterrebbe norme minime sui tipi e livelli di sanzioni • conterrebbe disposizioni secondarie che gli Stati membri recepirebbero mantenendo le proprie tradizioni giuridiche • i pubblici ministeri e le autorità giurisdizionali degli Stati membri applicherebbero le misure di recepimento nazionali figuranti nella legislazione penale nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>regolamento</i> • <i>prevedrebbe un unico e non modificabile insieme di norme sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione</i> • <i>imporrebbe definizioni esaustive delle fattispecie di reato disciplinate</i> • prevedrebbe tipi e livelli di sanzioni rigidi • conterrebbe un insieme esaustivo e a sé stante di disposizioni secondarie che in alcuni casi potrebbero differire dalle tradizioni legislative nazionali in materia penale e trovarsi altrove rispetto al codice penale nazionale • le autorità giurisdizionali degli Stati membri applicherebbero direttamente le disposizioni del regolamento

Pertanto l'opzione prescelta è l'opzione 4.

L'opzione prescelta rafforzerà la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, espandendo la tutela penale a settori di attività illegali gravi e/o particolarmente dannose non disciplinate dalla convenzione PIF e prevedendo appropriati livelli minimi di sanzioni applicabili tanto alle fattispecie esistenti quanto a quelle nuove, garantendo così la parità di condizioni e la chiarezza della legislazione in tutta l'UE.

L'opzione 4 è proporzionata agli obiettivi legittimi perseguiti, in quanto nessun'altra opzione alternativa mostra un analogo livello di combinazione efficiente di costi ridotti ed efficacia nel raggiungere gli obiettivi esposti al punto 3. Sebbene l'opzione prescelta di azione legislativa probabilmente costringerà alcuni Stati membri ad introdurre modifiche nel loro diritto penale al fine di attuare la direttiva, non sembra esserci un altro strumento altrettanto efficace per conseguire gli obiettivi strategici generali e specifici.

4.3. Monitoraggio e valutazione

I potenziali rischi in relazione all'attuazione da parte degli Stati membri nel rispetto dei termini di recepimento sono esposti e affrontati in un piano di attuazione che accompagna la proposta.

È previsto un adeguato meccanismo di monitoraggio e valutazione che obbligherà gli Stati membri a riferire in merito all'effettiva attuazione delle misure legislative o non legislative, a seconda della natura delle modifiche proposte. I dati forniti dagli Stati membri (conformemente all'articolo 325, paragrafo 5, del TFUE), dall'Eurostat, dall'Eurobarometro, dal futuro sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) e dal Consiglio d'Europa costituiranno un'utile base di riferimento per monitorare la situazione e permetteranno di eseguire una valutazione ex post dell'impatto della presente iniziativa mediante un confronto con i dati trasmessi dagli Stati membri prima della sua entrata in vigore. Oltre ai dati quantitativi comunicati dagli Stati membri, altre possibili informazioni qualitative sulla conformità legislativa e pratica saranno raccolte dalle relazioni in materia di frode presentate dagli Stati membri, dal forum sulla giustizia, dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e dall'Eurojust.

Tra uno e tre anni dopo la data di attuazione della proposta, la Commissione condurrà uno studio fattuale specifico concentrato soprattutto sulla raccolta dei dati.