



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 17 luglio 2012 (19.07)
(OR. en)**

12683/12

**Fascicolo interistituzionale:
2012/0193 (COD)**

**DROIPEN 107
JAI 535
GAF 15
FIN 547
CADREFIN 349
CODEC 1924**

PROPOSTA

Mittente:	Commissione europea
Data:	12 luglio 2012
n. doc. Comm.:	COM(2012) 363 final
Oggetto:	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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, la proposta della Commissione inviata con lettera di Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, a Uwe CORSEPIUS, Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

All.: COM(2012) 363 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.7.2012
COM(2012) 363 final

2012/0193 (COD)

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**

{SWD(2012) 195 final}
{SWD(2012) 196 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1 Quadro generale

La frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione costituiscono un grave problema che si ripercuote sul bilancio dell'Unione stessa e di conseguenza sui contribuenti. L'obiettivo a cui sono destinate le risorse dell'Unione, ossia migliorare le condizioni di vita e generare crescita e posti di lavoro, è a rischio se il denaro è distratto, soprattutto in una fase di consolidamento e responsabilità di bilancio e di riforme strutturali per la crescita. Secondo quanto riportato nella relazione della Commissione del 2010 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione¹, nonostante il quadro giuridico vigente, le presunte frodi sulle entrate e sulle spese ammontano a circa 600 milioni di EUR all'anno, ma è presumibile che l'importo reale sia anche maggiore, poiché non tutti i casi sono identificati e denunciati.

L'Unione deve salvaguardare il denaro dei contribuenti nel modo più efficiente, utilizzando tutte le possibilità che offre il trattato sull'Unione europea. I danni arrecati al bilancio dell'UE impongono d'intervenire per assicurare una protezione degli interessi finanziari dell'Unione che sia equivalente ed efficiente, anche mediante il ricorso al diritto penale ove necessario. Nonostante l'aquis dell'Unione in questo settore includa la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro², gli Stati membri hanno adottato norme divergenti che spesso portano a livelli non uniformi di tutela nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali. Questo stato di cose mostra che non vi è una tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione e che le misure contro la frode non hanno raggiunto il necessario livello di deterrenza.

A titolo di esempio, riguardo alla frode, gli Stati membri hanno incluso definizioni di tale reato in numerose forme diverse di legislazione, dal diritto penale generale che può ricomprendere reati specifici o generici, alle norme sugli illeciti fiscali³. Analoga divergenza si riscontra in riferimento ai livelli di sanzioni applicabili a dette fattispecie di reati nei vari Stati membri⁴.

¹ COM(2011) 595 definitivo e relativi documenti di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 1107, 1108 e 1109 definitivi.

² Convenzione del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49) (frode); primo protocollo del 27 settembre 1966 (GU C 313 del 23.10.1996, pag. 2) e convenzione del 26 maggio 1997 (GU C 195 del 25.6.1997) (corruzione); protocollo del 29 novembre 1996 (GU C 151 del 20.5.1997, pag. 2) (interpretazione della Corte); secondo protocollo del 19 giugno 1997 (GU C 221 del 19.7.1997, pag. 12) (riciclaggio di denaro).

³ Si vedano le relazioni della Commissione sull'attuazione della Convenzione PIF, COM(2004) 709 definitivo del 25.10.2004 e COM(2008) 77 definitivo del 14.2.2008.

⁴ La tabella – un estratto di una panoramica più completa, anche per altri reati, figurante nella valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta di direttiva – fornisce un quadro approssimativo della situazione negli Stati membri a dicembre 2011.

SM Sanzioni	
AT	Pena detentiva fino a 6 mesi (articolo 146 StGB), 3 anni (articolo 147, commi 1 e 2, StGB), 10 anni (articoli 147, comma 3, e 148 StGB); pena detentiva fino a 3 o 5 anni e pena pecuniaria fino al doppio dell'importo evaso (articolo 7 AEG).
BE	Pena detentiva da 1 mese a 5 anni (articolo 450 del codice delle imposte sul reddito), pena detentiva da 2 mesi a 3 anni (articolo 451 del codice delle imposte sul reddito) e pene pecuniarie (articoli 259, 260 e 261 della legge generale in materia di imposte ed accise doganali).
BG	Pena detentiva da 1 a 8 anni (articoli 209 e 210 del codice penale), pena detentiva da 3 a 10 anni (articolo 211 del codice penale), pena detentiva da 2 a 8 anni (articolo 212 del codice penale), pena detentiva da 3 a 10 anni (articolo 212, comma 3, del codice penale).
CY	Pena detentiva di 5 anni (articolo 300 del codice penale), pena detentiva fino a 3 anni o pena pecuniaria non superiore a €5 125,80 , o entrambe.
CZ	Pena detentiva fino a 2 anni (articoli da 209 a 212 del codice penale).
DK	Pena detentiva non superiore a 1 anno e 6 mesi (articolo 279 codice penale) (articolo 289A del codice penale), 8 anni nei casi aggravati.
EE	Pena pecuniaria o detentiva fino a 3 anni (§209 del codice penale), 5 anni (§210 del codice penale)
FI	Pena pecuniaria o detentiva da 14 giorni a 2 anni (capo 36, sezione 1, del codice penale; capo 29, sezione 1, del codice penale; capo 29, sezione 5, del codice penale), da 4 mesi a 4 anni in forma aggravata.
FR	Pena detentiva fino a 5 anni e pena pecuniaria di 375 000 EUR (articoli da 313-1 a 313-3 del codice penale), fino a un massimo di 7 anni e di 750 000 EUR in forma aggravata.
DE	Pena detentiva fino a 5 anni o pena pecuniaria (articolo 263 GCC).
EL	Pena detentiva da 10 giorni a 5 anni , da 3 mesi a 5 anni (articolo 386, comma 1, del codice penale), da 2 a 5 anni in forma aggravata.
HU	Pena detentiva fino a 2 anni (§318 del codice penale), 5 anni (§314 del codice penale).
IR	Pena detentiva non superiore a 5 anni (sezione 42 della Legge 2001).
IT	Pena detentiva da 6 mesi a 3 anni e pena pecuniaria da 51 a 1 032 EUR (articolo 640, comma 1, del codice penale), pena detentiva da 1 a 6 anni (articolo 640-bis del codice penale).
LV	Pena detentiva fino a 3 anni , o arresto, servizio alla collettività o pena pecuniaria non superiore a sei volte la retribuzione minima mensile (17 074,20 EUR) (sezione 177 della Legge penale).
LT	Lavoro a favore della collettività, pena pecuniaria, limitazione della libertà personale, arresto o pena detentiva fino a 3 anni (articolo 182 del codice penale) o fino a 8 anni (reati gravi).
LU	Pena detentiva da 1 mese a 1 anno o pena pecuniaria da 500 a 30 000 EUR (articolo 490 del codice penale), pena detentiva da 1 mese a 1 anno o pena pecuniaria da 500 a 10 000 EUR (articolo 498 del codice penale).
MT	Pena detentiva da 4 mesi a 1 anno (articolo 298, comma 1, del codice penale), pena detentiva fino a 18 mesi e pena pecuniaria da 2 329,37 a 34 940,60 EUR (articolo 298 del codice penale), pena detentiva da 7 mesi a 2 anni (articolo 308 del codice penale), pena detentiva da 1 a 6 mesi o pena pecuniaria (articolo 309 del codice penale).
NL	Pena detentiva fino a: 1 anno (articolo 328 del codice penale), 2 anni (articolo 334 del codice penale), 3 anni (articolo 360 del codice penale), 4 anni (articoli 227 e 326 del codice penale) o 6 anni (articoli 225, 336, 359 del codice penale), o pena pecuniaria fino a 76 000 EUR .
PL	Pena detentiva da 3 mesi a 5 anni (articolo 297 del codice penale).
PT	Pena detentiva fino a 3 anni o pena pecuniaria (articolo 217 del codice penale).
RO	Pena detentiva da 6 mesi a 12 anni nella fattispecie di reato di base (articolo 215 del codice penale).
SI	Pena detentiva da 3 mesi a 3 anni (articolo 229 KZ-1), pena detentiva fino a 3 anni (articolo 211 KZ-1), pena detentiva fino a 5 anni (articolo 228 KZ-1), pena pecuniaria o detentiva fino a 3 anni (articolo 231 KZ-1).
SK	Pena detentiva fino a 2 anni (sezione 221 del codice penale), pena detentiva da 1 a 5 anni (sezioni da 222 a 225 del codice penale).
ES	Pena detentiva da 6 mesi a 3 anni (articolo 252 del codice penale).
SE	Pena detentiva fino a 2 anni (capo 9, sezione 1, del codice penale).
UK	Procedimento sommario: pena detentiva fino a 12 mesi , pena pecuniaria o entrambe (sezione 1 della Legge sulle frodi del 2006); condanna successiva a incriminazione: pena detentiva fino a 10 anni , pena pecuniaria o entrambe.

Come è dimostrato nella valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta, dette divergenze incidono negativamente sull'efficacia delle politiche dell'Unione tese a difenderne gli interessi finanziari. Definizioni di reato comuni a tutti gli Stati membri ridurrebbero i rischi di pratiche discordanti, assicurando un'interpretazione uniforme e garantendo che tutte le condizioni necessarie al loro perseguimento siano soddisfatte in modo omogeneo. Esse rafforzerebbero anche l'effetto deterrente e il potenziale repressivo delle pertinenti disposizioni e ridurrebbero l'incentivo per i potenziali autori di reati a spostarsi in giurisdizioni più indulgenti all'interno dell'Unione per svolgere scientemente le loro attività illecite.

Per le istituzioni, organi e organismi dell'Unione, condizioni equivalenti di protezione degli interessi di quest'ultima sono anche una questione di credibilità e di garanzia di una giusta esecuzione del bilancio. Pertanto, la presente proposta non solo dovrebbe riguardare la frode in senso stretto, ma anche altre forme di comportamento illecito connesse alla frode attraverso le quali viene lesa il bilancio dell'Unione, compresa la corruzione, il riciclaggio di denaro e la turbativa di gare d'appalto pubblico. Il fattore determinante è la circostanza che sia realizzato un profitto ai danni del bilancio dell'Unione e quindi a spese di tutti i contribuenti.

Un ulteriore motivo per proporre un nuovo strumento giuridico è la necessità di adottare misure concrete per attuare l'approccio strategico globale della Commissione alla lotta alla frode. Per questo la Commissione presenta questa proposta di direttiva.

1.2. Contesto giuridico

I primi elementi di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione sono stati introdotti nel 1995 mediante la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e relativi protocolli (in prosieguo congiuntamente "la convenzione PIF")⁵. La convenzione PIF è stata successivamente ratificata ed attuata in diritto interno da quasi tutti gli Stati membri⁶. Tra le misure pertinenti di diritto penale generale dell'Unione rientra la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato⁷, che la Commissione ha proposto di sostituire, nei riguardi degli Stati membri partecipanti, mediante una nuova direttiva relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea⁸.

Detto quadro è completato da misure di diritto penale generale dell'Unione per lottare contro alcune attività illegali particolarmente dannose per l'economia lecita, come il riciclaggio di denaro⁹ e la corruzione¹⁰ che, nonostante non siano specificamente dirette alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, contribuiscono comunque alla loro salvaguardia.

⁵ Cfr. nota 2.

⁶ *Second Report from the Commission - Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols* (Seconda relazione della Commissione sull'attuazione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e relativi protocolli) del 14.2.2008 (COM(2008) 77 definitivo), sezione 4.1. Successivamente altri Stati membri hanno ratificato la convenzione e i relativi protocolli, salvo la Repubblica ceca, la quale non li ha ancora ratificati ma ha avviato l'apposita procedura costituzionale interna.

⁷ GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.

⁸ COM(2012) 85 final del 12.3.2012.

⁹ Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, abrogata e sostituita dalla direttiva 2005/60/CE, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15).

Nel maggio 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative¹¹, accompagnata da un documento di lavoro dei suoi servizi¹². Questi testi mettono in evidenza il coacervo di disposizioni riguardanti le definizioni del reato e le relative sanzioni, che si è sviluppato nell'Unione europea all'interno dell'esistente quadro giuridico. Gli stessi documenti dispongono altresì che la Commissione prenda in considerazione il diritto penale come uno degli strumenti per migliorare l'attuale situazione.

La comunicazione del settembre 2011 intitolata “Verso una politica penale dell'Unione europea”¹³ delinea la proposta di quadro generale relativo ai contenuti e alla struttura del diritto penale dell'UE, oltre ai principi generali della normativa in questo settore, in particolare la necessità che il diritto penale dell'Unione non vada oltre quanto è necessario e proporzionato ai suoi obiettivi.

Nel tempo, si è gradualmente sviluppato un *corpus* di norme di diritto amministrativo in materia di lotta alle attività illegali contro gli interessi finanziari dell'Unione: il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 introduce norme amministrative per contrastare le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione¹⁴, a cui si aggiungono disposizioni amministrative settoriali¹⁵. Oltre agli strumenti orizzontali specificamente destinati alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione sopra citati, alcuni strumenti di diritto amministrativo dell'Unione contengono disposizioni pertinenti concernenti attività illegali che incidono sui fondi pubblici dell'Unione¹⁶.

2. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

2.1 Consultazioni delle parti interessate

La Commissione ha consultato a più riprese i soggetti interessati, in particolare studiosi universitari di diritto penale il 25 ottobre 2011 e rappresentanti dei governi degli Stati membri in una riunione ad hoc il 6 dicembre 2011, a cui hanno partecipato anche membri della commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo. I contributi degli uffici delle procure degli Stati membri sono stati raccolti attraverso questionari e un dibattito in occasione del Forum dei procuratori generali, convocato da Eurojust all'Aia il 23 giugno e il 16 dicembre 2011. La Commissione ha inoltre incontrato rappresentanti dell'Associazione dei contribuenti d'Europa in occasione di una riunione di esperti tenutasi il 25 gennaio 2012.

Gli esperti hanno messo in luce gravi carenze dell'attuale quadro giuridico per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare sotto il profilo dei termini di prescrizione per il

¹⁰ Decisione della Commissione del 6.6.2011 che istituisce un meccanismo di relazione anticorruzione (C(2011) 3673 definitivo).

¹¹ COM(2011) 293 definitivo del 26.5.2011.

¹² SEC(2011) 621 definitivo del 26.5.2011.

¹³ COM(2011) 573 definitivo del 20.9.2011.

¹⁴ GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1.

¹⁵ Ad esempio, nel settore dell'agricoltura, il regolamento (CE) n. 73/2009 relativo ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16).

¹⁶ Per una rassegna di tali strumenti si veda lo studio sul quadro giuridico per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale, RS 2011/07, del 4 maggio 2012, pag. 22.

perseguimento dei reati. Dal settore accademico è stata ricordata l'importanza del principio per cui il ricorso al diritto penale dovrebbe costituire l'*extrema ratio*, tenendo in debito conto i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In quanto meccanismo particolarmente severo di controllo sociale, con pesanti ricadute sulle libertà civili fondamentali, il diritto penale deve essere usato come ultima risorsa ed applicato in modo tale da salvaguardare gli interessi fondamentali, rispettando le libertà civili, e da apportare beneficio ai cittadini. Gli esperti rappresentanti dei governi nazionali si sono espressi generalmente a favore dell'obiettivo perseguito dalla Commissione, ovvero la salvaguardia del denaro dei contribuenti e degli interessi fondamentali che meritano pari protezione in tutta l'Unione europea. Tra i professionisti del settore, è opinione ampiamente diffusa che un diritto penale chiaro che assicuri parità di condizioni sia determinante e dovrebbe essere integrato da misure in campo processuale tali da colmare le carenze individuate in questo ambito. Quest'ultimo punto trova eco nel programma di lavoro della Commissione che prevede nel 2013 un'ulteriore iniziativa in materia di misure processuali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione. L'Associazione dei contribuenti d'Europa ha manifestato il suo forte sostegno all'intento della Commissione di tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione contro le distrazioni illecite di fondi e di definire un quadro generale di diritto penale che abbia forza deterrente ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

2.2 Valutazione d'impatto

La Commissione ha condotto una valutazione d'impatto delle opzioni strategiche, tenendo conto dei risultati di uno studio esterno ultimato nel febbraio 2012¹⁷. Dopo aver considerato le alternative esistenti, la valutazione d'impatto conclude individuando la soluzione da privilegiare nell'opzione che amplia le fattispecie di reati connessi alla frode, introduce sanzioni minime e armonizza i termini legali di prescrizione.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1 La base giuridica

La proposta è fondata sull'articolo 325, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Questo articolo sancisce la competenza dell'Unione europea ad adottare le misure necessarie nel campo della prevenzione e lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, che "siano dissuasive". Il relativo paragrafo 4 stabilisce la procedura legislativa per l'adozione di tali misure necessarie al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente. Costituisce inoltre la base giuridica per legiferare in materia di frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode. In questo contesto il termine frode deve essere inteso in senso ampio, in modo da comprendere anche determinati reati connessi alla frode.

¹⁷ Contratto individuale n. JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 - *Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law* (Studio sul quadro giuridico per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale).

La lotta alle attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione costituisce un settore d'intervento molto specifico, come suggerisce la presenza della norma in un capo speciale del trattato dedicato alla "Lotta contro la frode" nel titolo "Disposizioni finanziarie"; inoltre, il termine "dissuasivo" non compare in nessun'altra parte del trattato. Ciò indica che in questo specifico campo l'Unione dispone di una vasta gamma di strumenti. Tale peculiarità è ulteriormente rafforzata dall'articolo 310, paragrafo 6, del TFUE laddove, sin dal primo articolo del titolo sulle disposizioni finanziarie, il trattato sottolinea la necessità di contrastare la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ("combattono").

Scopo dell'articolo 325 è tutelare l'interesse specifico oggetto di questa priorità strategica, ossia il denaro dei contribuenti dell'Unione, sia esso raccolto o speso.

- La protezione dei fondi pubblici dell'Unione rappresenta un interesse collettivo a livello di Unione che si distingue dalla somma degli interessi finanziari nazionali degli Stati membri. Per questi motivi il trattato conferisce all'Unione poteri forti per adottare "misure" che "siano dissuasive" e "tali da permettere una protezione efficace" (articolo 325, paragrafo 1) ed "equivalente" (articolo 325, paragrafo 4)¹⁸. Una tutela dissuasiva, efficace ed equivalente comporta per sua natura, e storicamente (si veda la convenzione PIF del 1995), una dimensione penale. Il diritto penale è necessario per produrre un effetto preventivo in questo campo, dove già la minaccia di sanzioni penali e delle relative conseguenze sulla reputazione dei potenziali autori dei reati può essere ritenuta un valido disincentivo alla perpetrazione dell'atto illegale. Diversamente dal corrispondente articolo 280, paragrafo 4, del trattato CE, l'articolo 325 prevede quindi il potere di adottare disposizioni di natura penale nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro ogni forma di azione illegale.
- Gli interessi finanziari dell'Unione non sono definiti dal trattato in quanto tali, ma appare evidente dalla formulazione più ampia rispetto al termine "bilancio", usato altrove nel trattato (ad esempio all'articolo 310, paragrafo 1, secondo comma), che rientrano in questa nozione tutti i fondi gestiti dall'Unione o per suo conto¹⁹.

La presente proposta sostituisce la proposta di direttiva sulla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità²⁰.

3.2 Sussidiarietà, proporzionalità e rispetto dei diritti fondamentali

Si ritiene necessario un intervento dell'Unione sulla base dei fattori di seguito illustrati.

Gli interessi finanziari dell'Unione si riferiscono all'attivo e al passivo gestito dall'Unione o per conto di questa e si collocano pertanto, *ab origine*, a livello di Unione. In quanto tali, sono ancor più "impernati sull'Unione" di quanto non lo sia un settore oggetto di armonizzazione negli Stati membri. Dal punto di vista della forma e della sostanza, essi sono più simili alle norme di auto-protezione delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, quali quelle per la

¹⁸ Idem.

¹⁹ Come riferimento si veda anche la definizione all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95.

²⁰ COM(2001) 272 definitivo del 23.5.2001, modificata dal COM(2002) 577 definitivo del 16.10.2002.

sicurezza fisica o informatica. Di conseguenza, essi non possono ragionevolmente essere trattati dagli Stati membri singolarmente. È coerente con detta valutazione il fatto che il trattato stesso, all'articolo 310, paragrafo 6, e all'articolo 325, paragrafi 1 e 4, del TFUE, presume la necessità di un intervento legislativo dell'Unione per adottare misure equivalenti e dissuasive al fine di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione contro attività illegali. Inoltre, ai sensi dell'articolo 48 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, la Commissione europea è pienamente responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'Unione per quanto riguarda tutte le entrate e le spese.

L'Unione si trova nella migliore posizione per tutelare i propri interessi finanziari, tenendo conto delle specifiche norme di diritto dell'Unione che si applicano in questo campo, tra cui le regole di bilancio del regolamento finanziario, le norme generali in materia di tutela degli interessi finanziari attraverso il diritto amministrativo e le norme settoriali sulla protezione degli stessi interessi nelle varie politiche potenzialmente interessate. Ciò è vero anche nella misura in cui le norme di *diritto penale* per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione possono essere rese più uniformi. Il requisito generale del rispetto della sussidiarietà da parte della legislazione dell'UE deve essere considerato con speciale attenzione quando si tratta del diritto penale. Ciò significa che l'Unione può legiferare solo se lo scopo non può essere raggiunto più efficacemente da misure a livello nazionale o regionale e locale, ma in ragione della portata o degli effetti della misura proposta può essere conseguito più agevolmente a livello di Unione. Solo quest'ultima è in grado di sviluppare norme vincolanti di ravvicinamento efficaci in tutti gli Stati membri e quindi di creare un quadro giuridico che contribuisca ad eliminare le debolezze del sistema attuale, compresa la mancanza di pari condizioni che va contro gli obiettivi del trattato disposti all'articolo 325, paragrafo 4, del TFUE.

La proposta rileva rispetto ai seguenti diritti e principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto alla libertà e al rispetto della vita familiare (in relazione ad una eventuale pena detentiva dell'autore del reato a seguito di condanna), la libertà professionale e il diritto di lavorare (con riferimento ad un'eventuale interdizione dell'autore di reato a seguito di condanna), il diritto di proprietà (rispetto alla messa in liquidazione di un'impresa resasi responsabile di un illecito, nonché a pene pecuniarie a seguito di condanna e alla confisca), la legalità e la proporzionalità dei reati e delle pene (in ragione di nuove definizioni di reati), il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (alla luce dell'interazione con sistemi sanzionatori di natura amministrativa). Queste interferenze con diritti e libertà fondamentali sono giustificate poiché strumentali al raggiungimento di obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione (si veda l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta) e in particolare all'introduzione di misure efficaci e dissuasive per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione. In ragione della mancanza di miglioramenti sotto il profilo dei livelli di irregolarità e frode, e dell'inefficacia delle attuali misure nel quadro della convenzione PIF, è necessario adottare misure di diritto penale per contrastare e prevenire la frode e le attività illegali connesse. È stata posta grande cura al fine di garantire che queste misure non vadano oltre ciò che è necessario a realizzare detto obiettivo e sono pertanto proporzionate.

3.3 Scelta degli strumenti

Per stabilire norme armonizzate di diritto penale in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, lasciando agli Stati membri un certo grado di flessibilità per quanto riguarda l'eventuale adozione di disposizioni più severe, la direttiva è lo strumento appropriato.

3.4. Disposizioni specifiche

Articolo 1: oggetto – questa norma definisce lo scopo e la portata della presente proposta, in particolare limitandone l'applicazione alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

Articolo 2: definizione degli interessi finanziari dell'Unione – questa norma introduce una definizione di “interessi finanziari dell'Unione” applicabile all'intero strumento. La Corte di giustizia europea ha confermato²¹ che sussiste un nesso diretto tra, da un lato, la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e, dall'altro, la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, poiché qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde. La frode in materia di IVA va pertanto considerata lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e rientra quindi nel campo di applicazione della presente proposta di direttiva.

Articolo 3: frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione – questa disposizione reca la definizione del comportamento fraudolento che deve essere configurato come reato negli Stati membri.

Articolo 4: reati connessi alla frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione – questa disposizione riguarda le attività illegali nell'ambito della prevenzione e lotta contro la frode.

La norma prevede che negli Stati membri configuri reato la condotta disonesta del partecipante ad una gara d'appalto pubblico, ossia il comportamento simile alla frode mediante il quale vengono fornite all'organismo offerente nel corso della procedura di gara, dati informativi veri, benché basati su informazioni indebitamente ricevute da autorità pubbliche. Una simile norma esiste già in alcuni Stati membri, ma il livello di sanzione varia considerevolmente (ad esempio, da un giorno di pena detentiva in uno Stato fino a un minimo di tre anni di pena detentiva in un altro²²). Secondo alcune stime, la mancanza di una normativa efficiente sotto questo profilo comporta ogni anno perdite per 40 milioni di EUR a carico del bilancio dell'Unione²³. Le manipolazioni delle gare d'appalto da parte dei partecipanti costituiscono già comportamenti oggetto di azioni repressive e sanzioni a livello dell'Unione e degli Stati membri e non rientrano quindi nel campo di applicazione della direttiva.

L'articolo 4 contiene anche una definizione di corruzione, ampiamente ispirata alla convenzione PIF e ai relativi protocolli, ai fini di una sua previsione come reato negli Stati membri. Le norme nazionali di recepimento della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1995 e dei relativi protocolli nonché la giurisprudenza pertinente indicano che le definizioni di corruzione attiva e passiva contenute nella convenzione necessitano di essere ulteriormente sviluppate. Per rientrare nel campo di applicazione di questa norma, non sarà necessario, contrariamente a quanto avviene per la convenzione PIF, che la condotta sia “in violazione dei doveri d'ufficio”. In questo caso occorre una specifica disposizione, dal momento che la corruzione è un problema particolarmente grave nel settore degli interessi finanziari dell'Unione. L'articolo 4 reca anche la definizione di ritenzione illecita, che disciplina i comportamenti di funzionari

²¹ Sentenza del 15 novembre 2011 nella causa C-539/09, Commissione/Germania (GU C 25 del 2012, pag. 5).

²² Studio sul quadro giuridico per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso il diritto penale, RS 2011/07, del 4 aprile 2012, pag. 74.

²³ Idem, pag. 150.

pubblici non costitutivi di frode in senso stretto, e che si sostanzia nella ritenzione illecita di fondi o beni contraria allo scopo previsto, nell'intento di danneggiare gli interessi finanziari dell'Unione. Si ritrova anche un riferimento alla legislazione relativa alla lotta al riciclaggio di denaro rispetto al riciclaggio dei proventi dei reati sanzionati nella direttiva, cosicché gli Stati membri sono tenuti a configurare come reato questa tipologia di riciclaggio. Ciò garantirà che lo stesso regime sanzionatorio si applichi a tutti i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione.

Questo articolo contiene una definizione di “funzionario pubblico” che comprende non solo chiunque svolga mansioni legislative, amministrative o giudiziarie o eserciti in altro modo funzioni di pubblico servizio per l'Unione o negli Stati membri, ma anche chiunque eserciti tali funzioni in un paese terzo. Gli interessi finanziari dell'Unione infatti devono essere tutelati anche nei casi di corruzione attiva o passiva o di ritenzione illecita che coinvolgono persone che gestiscono fondi dell'Unione in paesi terzi.

Articolo 5: istigazione, favoreggiamento, concorso, tentativo – questa disposizione si applica ai reati sopra menzionati e prevede che gli Stati membri configurino come reati anche le relative forme di preparazione e di partecipazione agli stessi. La responsabilità penale per il tentativo nella maggior parte dei reati è esclusa, dal momento che le definizioni di base in discorso contengono già componenti di tentativo di reato.

Articolo 6: responsabilità delle persone giuridiche – questa disposizione è applicabile a tutti i reati summenzionati e prevede che gli Stati membri assicurino che le persone giuridiche possano essere penalmente responsabili, escludendo al contempo che detta responsabilità sia alternativa a quella delle persone fisiche.

Articolo 7: pene per le persone fisiche – questa disposizione trova applicazione a tutti i reati summenzionati e impone agli Stati membri di applicare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, e di stabilire sanzioni minime per le persone fisiche. Le pene previste sono proporzionate alla considerevole gravità dei reati e sono in linea con le sanzioni attualmente stabilite nella maggior parte degli Stati membri. L'articolo 7 chiarisce anche alcuni aspetti del rapporto tra la direttiva e le sanzioni disciplinari che possono essere adottate su altre basi.

Articolo 8: durata minima delle pene detentive – queste disposizioni si applicano a tutti i reati summenzionati e prevedono la definizione di termini minimi per le pene detentive in caso di reati particolarmente gravi, in base a soglie stabilite per ciascuno di essi. L'introduzione di sanzioni minime garantirà la coerenza in tutta l'Unione delle sanzioni applicate negli Stati membri per un determinato tipo di condotta, in modo che gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati con pari efficacia in tutta l'UE. La criminalità economica – compresa la frode – costituisce un settore in cui le sanzioni penali possono avere un effetto particolarmente dissuasivo, perché è plausibile che i potenziali autori di reato prima di agire calcolino i rischi. L'introduzione di sanzioni minime è pertanto considerata necessaria in quanto efficace deterrente in tutta Europa. La sanzione minima di sei mesi resta proporzionata alla gravità dei reati e garantisce che possa essere emesso ed eseguito un mandato d'arresto europeo per i reati di cui all'articolo 2 della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo²⁴, assicurando quindi il più efficiente grado di cooperazione giudiziaria e di polizia.

²⁴ GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

Articolo 9: tipi di sanzioni minime per le persone giuridiche – questa norma rispecchia l’articolo 7, con riferimento alle sanzioni previste per le persone giuridiche.

Articolo 10: congelamento e confisca – questa norma è applicabile a tutti i reati summenzionati e impone che vi siano mezzi per procedere al congelamento e alla confisca dei proventi e degli strumenti dei reati in discorso.

Articolo 11: giurisdizione – questa disposizione si basa sui principi di territorialità e personalità. Si applica a tutti i reati summenzionati e impone che alle autorità giudiziarie sia conferita la competenza giurisdizionale per avviare indagini, perseguire reati e promuovere azioni penali in casi riguardanti gli interessi finanziari dell’Unione. Poiché la presente direttiva non consente agli Stati membri di avviare azioni penali nei casi di frode che non rientrano nella loro competenza, gli Stati membri e la Commissione scambieranno con i paesi terzi interessati gli elementi di prova riguardanti le condotte fraudolente commesse al di fuori del territorio dell’Unione da cittadini di paesi terzi e coopereranno affinché le autorità competenti di tali paesi possano perseguire tali condotte.

Articolo 12: prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione – questa norma si applica a tutti i reati summenzionati e prevede l’introduzione di un termine minimo di prescrizione e di uno per la prescrizione dell’esecuzione delle pene a seguito di condanna definitiva.

Articolo 13: recupero – questa disposizione chiarisce che la presente direttiva non incide sull’obbligo degli Stati membri di assicurare il recupero delle somme irregolarmente erogate in conseguenza dei reati ivi previsti, a prescindere dalla norma sui termini di prescrizione di cui all’articolo 12.

Articolo 14: interazione con altri atti giuridici applicabili dell’Unione – questa norma chiarisce l’interazione tra regimi sanzionatori di natura amministrativa e di natura penale.

Articolo 15: cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione europea (Ufficio europeo per la lotta antifrode) – questa disposizione rispecchia fortemente quella contenuta nel secondo protocollo alla convenzione PIF in materia di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione. Detta disposizione è necessaria in ragione dell’abrogazione della convenzione e dei relativi protocolli ad opera dell’articolo 16.

Articolo 16: abrogazione delle convenzioni in materia penale per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee – questa norma abroga la convenzione PIF del 1995 e i relativi protocolli.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta non ha implicazioni di bilancio immediate per l’Unione; tuttavia, essa mira a prevenire le perdite causate da attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione aumentando l’effetto dissuasivo e rendendo più efficace l’attività di contrasto delle autorità penali degli Stati membri, oltre a facilitare il recupero laddove le perdite causate da dette attività illegali si siano già prodotte.

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**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 325, paragrafo 4,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere della Corte dei conti europea²⁵,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, in quanto destinata a sostenere o stabilizzare l'economia o le finanze pubbliche degli Stati membri nell'interesse delle politiche dell'Unione.
- (2) Al fine di garantire una protezione efficace, proporzionata e dissuasiva degli interessi finanziari dell'Unione, il diritto penale dovrebbe continuare ad integrare negli Stati membri, per i tipi di condotte fraudolente più gravi nel settore, la protezione offerta dal diritto amministrativo e dal diritto civile, evitando al contempo incongruenze sia all'interno di ciascuna di tali branche del diritto che tra di esse.
- (3) La tutela degli interessi finanziari dell'Unione richiede una definizione comune di frode che ricomprenda la condotta fraudolenta dal lato delle entrate e delle spese del bilancio dell'UE.
- (4) La frode in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) riduce il gettito fiscale degli Stati membri e quindi l'applicazione di un'aliquota uniforme alla base imponibile IVA degli Stati membri. Come confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia²⁶, sussiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del

²⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

²⁶ Causa C-539/09 (GU C 25 del 28 gennaio 2012, pag. 8).

diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, poiché qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde. La direttiva pertanto copre le entrate derivanti dall'IVA negli Stati membri.

- (5) Nel prendere in considerazione l'impatto significativo sugli interessi finanziari dell'Unione risultante dalla diminuzione illegale della risorsa propria basata sull'IVA e nell'applicare le soglie fissate dalla presente direttiva va rispettato il principio di proporzionalità, tenuto conto della natura specifica e della metodologia di calcolo di tale risorsa propria, compreso il trattamento differenziato degli Stati membri.
- (6) Può esservi incidenza negativa sugli interessi finanziari dell'Unione quando, allo scopo di aggirare o distorcere le norme applicabili a una procedura di gara d'appalto pubblico o di sovvenzione, singoli offerenti forniscono alle autorità contraenti o erogatrici dati fondati su informazioni indebitamente ottenute, direttamente o indirettamente, dall'organismo appaltante o erogatore. Pur essendo molto simile alla frode, tale condotta non necessariamente costituisce reato di frode in tutti i suoi aspetti dal punto di vista dell'offerente, poiché la gara può di per sé risultare pienamente conforme a tutti i requisiti. Le manipolazioni di gare d'appalto da parte degli offerenti violano le regole di concorrenza dell'Unione e le disposizioni nazionali equivalenti; costituendo oggetto di azioni repressive e sanzioni in tutta l'Unione, dovrebbero rimanere al di fuori del campo di applicazione della presente direttiva.
- (7) La normativa dell'Unione in materia di riciclaggio di denaro è pienamente applicabile al riciclaggio dei proventi derivanti dai reati di cui alla presente direttiva. È opportuno un richiamo a detta normativa al fine di garantire che il regime sanzionatorio introdotto dalla presente direttiva si applichi a tutti i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione.
- (8) La corruzione costituisce una minaccia particolarmente grave nei confronti degli interessi finanziari dell'Unione e può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta. Si rende pertanto necessaria l'introduzione di specifiche fattispecie di reato, nelle cui definizioni siano ricompresi i reati pertinenti a prescindere che la condotta sia tenuta o meno in violazione di doveri d'ufficio. Per quanto riguarda i reati di corruzione passiva e di ritenzione illecita, occorre includere una definizione di funzionario pubblico che abbracci oltre a tutti coloro che ricoprono un incarico formale perché nominati, eletti o impiegati in base a contratto, anche coloro che, pur non ricoprendo un incarico formale, forniscono ai cittadini o nell'interesse pubblico servizi dello Stato o di altre autorità pubbliche, come i contraenti coinvolti nella gestione dei fondi dell'Unione europea.
- (9) Possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione alcuni tipi di condotta di funzionari pubblici che intendono appropriarsi indebitamente di fondi o beni per uno scopo contrario a quello previsto e con l'intenzione di ledere detti interessi. Occorre pertanto introdurre una definizione precisa dei reati in cui rientrino tali tipi di condotta.
- (10) Alcuni reati contro gli interessi finanziari dell'Unione nella pratica sono spesso strettamente correlati ai reati di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato e alla legislazione dell'Unione basata su questo articolo. Nel formulare le disposizioni è pertanto necessario garantire la coerenza con tale legislazione.

- (11) Nella misura in cui gli interessi finanziari dell'Unione possono anche essere lesi o messi a repentaglio dalla condotta imputabile a persone giuridiche, queste devono essere responsabili dei reati commessi in loro nome, quali definiti nella presente direttiva.
- (12) Per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione in maniera equivalente mediante misure che siano dissuasive in tutta l'Unione, è necessario che gli Stati membri prevedano altresì alcuni tipi e livelli minimi di sanzioni applicabili qualora siano commessi i reati definiti nella presente direttiva. I livelli delle sanzioni non devono andare oltre quanto è proporzionato ai reati, e pertanto occorre introdurre una soglia pecuniaria al di sotto della quale non si configura reato.
- (13) La presente direttiva non preclude l'adeguata ed efficace applicazione di misure disciplinari. Le sanzioni non assimilabili a sanzioni penali possono essere tenute in considerazione nei singoli casi a norma del diritto nazionale in occasione della condanna di una persona per uno dei reati definiti dalla presente direttiva; per gli altri tipi di sanzione deve essere pienamente rispettato il principio del *ne bis in idem*. La presente direttiva non configura come reati condotte che non sono anche oggetto di sanzioni disciplinari o di altre misure relative alla violazione di doveri d'ufficio nei casi in cui dette sanzioni disciplinari o altre misure possono essere applicate agli interessati.
- (14) Le sanzioni per le persone fisiche devono prevedere, nei casi più gravi, pene detentive minime e massime. Tali casi devono essere definiti in riferimento a un danno globale minimo, espresso in denaro, provocato dalla condotta illecita contro il bilancio dell'Unione ed eventualmente altri bilanci. L'introduzione di livelli minimi e massimi di pena detentiva è necessaria a garantire che gli interessi finanziari dell'Unione ricevano una protezione equivalente in tutta Europa. La sanzione minima di sei mesi garantisce che possa essere emesso ed eseguito un mandato d'arresto europeo per i reati di cui all'articolo 2 della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, assicurando quindi il più efficiente grado di cooperazione giudiziaria e di polizia. Le sanzioni serviranno anche come forte deterrente per potenziali autori di reati, con effetti in tutta Europa. Nei casi in cui il reato è stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI²⁷ del Consiglio devono essere imposti livelli di sanzione più severi.
- (15) Considerate, in particolare, la mobilità degli autori dei reati e dei proventi derivanti dalle attività illegali ai danni degli interessi finanziari dell'Unione e la complessità delle indagini transfrontaliere che ne derivano, è necessario che tutti gli Stati membri stabiliscano la propria competenza giurisdizionale e si dotino di norme sui termini di prescrizione al fine di poter contrastare tali attività.
- (16) Per assicurare la coerenza del diritto dell'Unione e salvaguardare il principio per cui nessuno può essere punito due volte per lo stesso reato, occorre chiarire il rapporto tra le pene a norma della presente direttiva e le altre misure amministrative pertinenti previste dal diritto dell'Unione. La direttiva non deve pregiudicare l'applicazione di specifiche misure amministrative, pene e ammende previste dal diritto dell'Unione.

²⁷ GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

- (17) Fatti salvi gli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, è necessario prevedere disposizioni adeguate affinché gli Stati membri e la Commissione cooperino, anche mediante lo scambio di informazioni, per garantire un'azione efficace contro i reati definiti nella presente direttiva a danno degli interessi finanziari dell'Unione.
- (18) È opportuno abrogare e sostituire con la presente direttiva la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995²⁸, e i relativi protocolli del 27 settembre 1996²⁹ e del 29 novembre 1996³⁰.
- (19) La corretta attuazione della presente direttiva da parte degli Stati membri comporta il trattamento di dati personali ad opera delle autorità nazionali competenti e il loro scambio tra Stati membri, da un lato, e gli organismi competenti dell'Unione, dall'altro. È opportuno che il trattamento dei dati personali a livello nazionale tra autorità competenti degli Stati membri sia regolato dal diritto nazionale nel rispetto della convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale, del 28 gennaio 1981, e relativi protocolli (ETS n. 181). Lo scambio di dati personali tra Stati membri deve avvenire nel rispetto dei requisiti fissati dalla decisione quadro 2008/977/GAI³¹ del Consiglio. Nella misura in cui i dati personali sono trattati dalle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione, devono osservarsi le disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati³² e le norme applicabili in materia di segreto istruttorio.
- (20) L'auspicato effetto deterrente dell'applicazione di sanzioni penali impone particolare cautela con riferimento ai diritti fondamentali. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e si conforma ai principi sanciti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il diritto alla libertà e alla sicurezza, la protezione dei dati di carattere personale, la libertà professionale e il diritto di lavorare, la libertà d'impresa, il diritto di proprietà, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene e il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato. La presente direttiva mira a garantire il pieno rispetto di tali diritti e principi e deve essere attuata di conseguenza.
- (21) La presente direttiva si applicherà fatte salve le disposizioni relative alla revoca delle immunità stabilite dal trattato, dal protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, dallo statuto della Corte di giustizia e dai testi che vi danno attuazione o norme simili incorporate nel diritto nazionale.
- (22) La presente direttiva non pregiudica le norme e i principi generali di diritto penale nazionale relativi all'applicazione e all'esecuzione delle pene conformemente alle circostanze concrete di ogni caso.

²⁸ GU L 316 del 27.11.1995, pag. 48.

²⁹ GU L 313 del 23.10.1996, pag. 1.

³⁰ GU L 151 del 20.5.1997, pag. 1.

³¹ GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60.

³² GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

- (23) Poiché l'obiettivo della presente direttiva non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri individualmente e può dunque, a motivo della portata e degli effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Titolo I Oggetto e definizione

Articolo 1 Oggetto

La presente direttiva stabilisce misure necessarie nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, mediante la definizione di reati e sanzioni.

Articolo 2 Definizione degli interessi finanziari dell'Unione

Ai fini della presente direttiva, per "interessi finanziari dell'Unione" si intendono tutte le entrate e le spese che sono coperte o acquisite oppure dovute in virtù:

- (a) del bilancio dell'Unione;
- (b) dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati.

Titolo II Reati nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione

Articolo 3 Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la seguente condotta, se intenzionale, configuri reato:

- (a) in materia di spese, l'azione od omissione relativa
 - i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto,
 - ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, oppure

- iii) alla distrazione delle spese o passività per fini diversi da quelli per cui erano state autorizzate;
- (b) in materia di entrate, l'azione od omissione relativa
- i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto,
 - ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, oppure
 - iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.

Articolo 4

Reati connessi alla frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché configuri reato la comunicazione o l'omessa comunicazione di informazioni a entità o autorità incaricate di aggiudicare un appalto pubblico o concedere una sovvenzione che incida sugli interessi finanziari dell'Unione, imputabile a candidati o offerenti, oppure a incaricati, o persone altrimenti coinvolte, a predisporre le risposte ai bandi di gara o le domande di sovvenzione dei partecipanti, quando tale azione od omissione sia intenzionale e abbia lo scopo di aggirare o distorcere l'applicazione dei criteri di ammissibilità, esclusione, selezione o concessione.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché configuri reato il riciclaggio di denaro, quale definito all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio³³, che riguarda beni procurati con i reati rientranti nel campo di applicazione della presente direttiva.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la seguente condotta, se intenzionale, configuri reato:
 - a) l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, che lede o potrebbe ledere gli interessi finanziari dell'Unione (corruzione passiva);
 - b) l'azione di chiunque prometta o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, che lede o potrebbe ledere gli interessi finanziari dell'Unione (corruzione attiva).

³³ GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché configuri reato l'azione intenzionale del funzionario pubblico di impegnare o erogare fondi o di appropriarsi di beni o utilizzarli, per uno scopo diverso da quello per essi previsto e nell'intento di ledere gli interessi finanziari dell'Unione (ritenzione illecita).
5. Ai fini del presente articolo, si intende per "funzionario pubblico":
 - a) chiunque eserciti funzioni di pubblico servizio per l'Unione o negli Stati membri o in paesi terzi, svolgendo mansioni legislative, amministrative o giudiziarie;
 - b) chiunque eserciti funzioni di pubblico servizio per l'Unione o negli Stati membri o in paesi terzi, senza svolgere tali mansioni, e partecipi alla gestione degli interessi finanziari dell'Unione o alle decisioni che li riguardano.

Titolo III Disposizioni generali relative ai reati nel campo della prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione

Articolo 5

Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché configurino reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione dei reati di cui al titolo II.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché configuri reato il tentativo di commettere i reati di cui all'articolo 3 o all'articolo 4, paragrafo 4.

Articolo 6

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute penalmente responsabili dei reati di cui al titolo II, commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata su:
 - (a) il potere di rappresentanza di detta persona giuridica;
 - (b) il potere di adottare decisioni per conto della persona giuridica, oppure
 - (c) l'autorità sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.
2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute penalmente responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli di cui al paragrafo 1 abbiano reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, dei reati di cui al titolo II da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso i reati di cui al titolo II o che siano penalmente responsabili ai sensi dell'articolo 5.
4. Ai fini della presente direttiva, si intende per "persona giuridica" qualsiasi entità che abbia personalità giuridica in forza del diritto applicabile, a eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 7

Pene per le persone fisiche

1. Nei riguardi delle persone fisiche, gli Stati membri assicurano che i reati di cui al titolo II siano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendono pene pecuniarie e detentive come specificato all'articolo 8.
2. Per i casi di reati minori da cui derivino danni inferiori a 10 000 EUR e vantaggi inferiori a 10 000 EUR, e che non presentino aspetti di particolare gravità, gli Stati membri possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale.
3. Quanto disposto al paragrafo 1 non pregiudica l'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle autorità competenti nei riguardi dei funzionari pubblici.
4. Gli Stati membri assicurano che le sanzioni di altra natura, non assimilabili alle sanzioni penali, già comminate alla stessa persona per la stessa condotta possano essere tenute in considerazione nel giudizio di condanna per un reato di cui al titolo II.

Articolo 8

Soglie per le pene detentive

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafi 1 e 4, da cui derivi un vantaggio o un danno pari almeno a 100 000 EUR siano puniti con

- (a) una pena detentiva minima di almeno sei mesi;
- (b) una pena detentiva massima di almeno 5 anni.

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, da cui derivi un vantaggio o un danno pari almeno a 30 000 EUR siano puniti con

- (a) una pena detentiva minima di almeno sei mesi;
- (b) una pena detentiva massima di almeno 5 anni.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui al titolo II, ove commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI, siano puniti con una pena detentiva massima di almeno 10 anni.

Articolo 9
Tipi di sanzioni minime per le persone giuridiche

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la persona giuridica riconosciuta responsabile ai sensi dell'articolo 6 sia sottoposta a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendono sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possono comprendere anche altre sanzioni quali:

- (a) l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;
- (b) l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- (c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- (d) provvedimenti giudiziari di scioglimento;
- (e) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 10
Congelamento e confisca

Gli Stati membri garantiscono il congelamento e la confisca dei proventi e degli strumenti dei reati di cui al titolo II a norma della direttiva .../.../.. [del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea]³⁴.

Articolo 11
Giurisdizione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui al titolo II nei seguenti casi:
 - (a) il reato è stato commesso in tutto o in parte sul loro territorio, oppure
 - (b) l'autore del reato è un loro cittadino.
2. Nel caso di cui al paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la loro giurisdizione non sia subordinata alla condizione che il reato sia perseguibile solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso o su segnalazione dello Stato in cui è stato commesso.
3. Gli Stati membri provvedono affinché rientrino nella loro giurisdizione i casi in cui un reato sia stato commesso a mezzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione a cui l'autore ha avuto accesso dal loro territorio.

³⁴ In fase di adozione in base alla proposta COM(2012) 85.

Articolo 12

Prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione

1. Gli Stati membri prevedono un termine di prescrizione di almeno cinque anni dal momento in cui è stato commesso il reato, entro il quale continua ad essere possibile avviare le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria in merito ai reati di cui al titolo II e all'articolo 5.
2. Gli Stati membri assicurano che il termine di prescrizione sia interrotto e ricominci a decorrere da qualunque atto di un'autorità nazionale competente, compreso in particolare l'inizio effettivo dell'indagine o dell'azione penale, almeno fino a dieci anni a partire dal momento in cui il reato è stato commesso.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la pena comminata a seguito di condanna definitiva per uno dei reati di cui al titolo II e all'articolo 5 possa essere eseguita per un periodo sufficiente non inferiore a dieci anni a partire dalla condanna definitiva.

Articolo 13

Recupero

La presente direttiva non pregiudica il recupero delle somme indebitamente pagate nel quadro della commissione dei reati di cui al titolo II.

Articolo 14

Interazione con altri atti giuridici applicabili dell'Unione

L'applicazione di misure amministrative, pene e ammende disposte dal diritto dell'Unione, in particolare quelle previste dagli articoli 4 e 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio³⁵, o da disposizioni del diritto nazionale adottate conformemente ad un obbligo specifico a norma del diritto dell'Unione, non pregiudica l'applicazione della presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché qualsiasi procedimento penale avviato sulla base di disposizioni nazionali che attuano la presente direttiva non pregiudichi l'applicazione adeguata ed efficace di misure amministrative, pene e ammende non assimilabili ad un procedimento penale, disposte dal diritto dell'Unione o da disposizioni nazionali di attuazione.

Titolo IV Disposizioni finali

Articolo 15

Cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione europea (Ufficio europeo per la lotta antifrode)

1. Gli Stati membri e la Commissione cooperano tra loro nella lotta contro i reati di cui al titolo II. A tal fine, la Commissione offre l'assistenza tecnica e operativa che le

³⁵ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

autorità nazionali competenti possano necessitare per facilitare il coordinamento delle loro indagini.

2. Le autorità competenti degli Stati membri possono scambiare informazioni con la Commissione per semplificare l'accertamento dei fatti e assicurare un'azione efficace contro i reati di cui al titolo II. La Commissione e le competenti autorità nazionali tengono conto in ciascun caso specifico degli obblighi del segreto istruttorio e della protezione dei dati. A questo scopo, quando fornisce informazioni alla Commissione, uno Stato membro può subordinarne l'uso a condizioni specifiche applicabili anche a qualunque altro Stato membro le riceva.

Articolo 16

Abrogazione delle convenzioni in materia penale per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee

La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli del 27 settembre 1996, 29 novembre 1996 e 19 giugno 1997 sono abrogati con effetto dal [giorno dell'applicazione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, secondo comma].

Articolo 17

Recepimento

1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il [...], le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 18

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 19
Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente