



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.5.2001
COM(2001)272 definitivo

2001/0115 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. OSSERVAZIONI GENERALI

Ai sensi dell'articolo 280 del trattato CE, inserito dal trattato di Amsterdam, la Comunità è competente ad adottare le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. La considerevole entità del danno arrecato agli interessi finanziari comunitari dal fenomeno della frode e della criminalità economica e finanziaria internazionale¹ obbliga a rafforzare senza indugio il dispositivo giuridico attuale, tenuto conto in particolare del ritardo degli Stati membri nella ratifica della convenzione e dei protocolli relativi alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. Per questi motivi la Commissione, considerata anche la necessità di adottare misure concrete per l'attuazione dell'approccio strategico globale stabilito in materia di lotta antifrode², è indotta a proporre a tal fine una direttiva, basata sull'articolo 280 del trattato CE.

1.1. **Situazione delle ratifiche degli strumenti relativi alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e necessità di agire**

La convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, insieme ai protocolli aggiuntivi del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997 (in appresso denominati "strumenti TIF"), adottati e firmati dagli Stati membri nell'ambito del "terzo pilastro" del trattato sull'Unione europea (trattato di Maastricht), costituiscono i primi elementi importanti di una base comune di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione, nella misura in cui disciplinano taluni aspetti attinenti al diritto penale sostanziale e alla cooperazione giudiziaria in materia. L'esistenza di definizioni e di sanzioni armonizzate nei vari ordinamenti nazionali di diritto penale, per talune infrazioni che arrecano pregiudizio agli interessi finanziari comunitari, come la frode e la corruzione in particolare, nonché gli obblighi degli Stati membri in materia di competenza, di collaborazione giudiziaria, d'estradizione, di trasferimento e centralizzazione dell'azione penale - per non citare che alcuni degli elementi importanti dei summenzionati strumenti - contribuirebbero a rafforzare considerevolmente la tutela degli interessi finanziari comunitari, che risente in particolar modo della frammentazione dell'ordinamento penale europeo.

Nella tabella seguente figurano gli elementi essenziali di ciascuno degli strumenti:

1. Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee³ :

¹ Cfr. in particolare le relazioni annuali della Commissione del 1998 e del 1999 e del 2000 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode (COM(1999) 590 def.; COM(2000) 718 def; COM(2001) 255 def.).

² Comunicazione della Commissione del 28 giugno 2000 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale (COM(2000) 358 def.). Si veda in particolare il punto 1.2.1.

³ Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27 novembre 1995).

- definizione della frode che lede gli interessi finanziari delle CE;
- obbligo per gli Stati membri di perseguirla e sanzionarla, di stabilire le rispettive competenze, in particolare secondo il principio di territorialità, di cooperare, di centralizzare l'azione penale e di semplificare le procedure di estradizione;
- obbligo per gli Stati membri di istituire la nozione giuridica di responsabilità penale dei dirigenti delle imprese.

2. Primo protocollo del 27 settembre 1996⁴:

- definizione degli atti di corruzione che ledono gli interessi finanziari delle CE;
- obbligo per gli Stati membri di perseguirli e sanzionarli⁵, e di stabilire le rispettive competenze.

3. Protocollo del 29 novembre 1996 relativo all'interpretazione, da parte della Corte di giustizia, della convenzione TIF e dei relativi protocolli⁶.

4. Secondo protocollo del 19 giugno 1997⁷:

- obbligo per gli Stati membri, nel quadro delle infrazioni previste dagli strumenti TIF, di perseguire il riciclaggio di denaro⁸, e di prevedere la responsabilità delle persone giuridiche;
- obbligo per gli Stati di prevedere il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di tali infrazioni;
- disposizioni relative alla cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri e alla protezione dei dati.

Tuttavia, nonostante i ripetuti e pressanti appelli del Consiglio europeo, del Parlamento europeo nonché della Commissione a procedere alla loro ratifica,⁹ all'inizio del 2001 gli strumenti in questione non risultano ancora ratificati da tutti e quindici gli Stati membri, e di conseguenza non sono ancora entrati in vigore.

⁴ Protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, del 27 settembre 1996 (GU C 313 del 23 ottobre 1996).

⁵ La convenzione "anticorruzione" del 26 maggio 1997 riprende nel merito il primo protocollo, ma senza limitare il campo d'applicazione alla sola tutela degli interessi finanziari delle CE (GU C 195 del 25 giugno 1997).

⁶ Protocollo concluso in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 29 novembre 1996 (GU C 151 del 20 maggio 1997).

⁷ Secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea (GU C 221 del 19 luglio 1997).

⁸ Per la definizione di riciclaggio di denaro il secondo protocollo rinvia alla direttiva 91/308 CE.

⁹ Ad esempio le conclusioni del Consiglio europeo di Amsterdam del 16/17 giugno 1997, la raccomandazione n. 27 della strategia dell'Unione europea per la prevenzione e il controllo della criminalità organizzata, approvata dal Consiglio e pubblicata (GU C 124 del 3 maggio 2000), le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 17 luglio 2000, o ancora, recentemente, la risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2000.

La seguente tabella indica la situazione attuale per quanto riguarda la ratifica di ogni strumento TIF (aggiornata al 17 maggio 2001):

	Convenzione TIF (26.7.1995)	1° protocollo (27.9.1996)	protocollo CGCE (29.11.1996)	2° protocollo (19.6.1997)
B	avviato processo di ratifica	idem	idem	idem
DK	2.10.2000	2.10.2000	2.10.2000	2.10.2000
D	24.11.1998	24.11.1998	legge approvata, ma ratifica non ancora notificata al Consiglio	ratifica non prevista nell'immediato
EL	26.7.2000	26.7.2000	26.7.2000	26.7.2000
E	20.1.2000	20.1.2000	20.1.2000	20.1.2000
F	4.8.2000	4.8.2000	4.8.2000	4.8.2000
IRL	avviato processo di ratifica	idem	idem	idem
I	legge approvata, ma ratifica non ancora notificata al Consiglio	idem	idem	processo di ratifica non ancora avviato
L	17.5.2001	17.5.2001	17.5.2001	avviata consultazione interna
NL	legge approvata, ma ratifica non ancora notificata al Consiglio	legge approvata, ma ratifica non ancora promulgata	legge approvata, ma ratifica non ancora notificata al Consiglio	ratifica non prevista nell'immediato
A	21.5.1999	21.5.1999	21.5.1999	ratifica non prevista prima della fine del 2002
P	15.1.2001	15.1.2001	15.1.2001	15.1.2001
FIN	18.12.1998	18.12.1998	18.12.1998	avviata consultazione interna
S	10.6.1999	10.6.1999	10.6.1999	avviata consultazione interna
UK	11.10.1999	11.10.1999	11.10.1999	11.10.1999

Anche se negli ultimi due anni il numero di ratifiche è sensibilmente aumentato, la fase in cui trova il processo di ratifica negli Stati membri rimanenti fa temere che

l'entrata in vigore degli strumenti TIF non avverrà prima del 2002, se non ancora più tardi. Stando alle informazioni fornite da parte di alcuni Stati membri, le previsioni riguardanti in particolare il secondo protocollo fanno presagire che esso non sarà ratificato prima di diversi anni. Nel settore in questione, pertanto, l'azione ristagnerà finché tutti gli Stati membri mancanti non avranno ratificato gli strumenti pertinenti. La mancanza di una definizione comune, nel diritto penale sostanziale degli Stati membri, dei comportamenti illegali che ledono gli interessi finanziari comunitari rende estremamente difficile, se non addirittura impossibile, la repressione delle frodi transnazionali e la cooperazione a livello europeo. La disparità fra le sanzioni penali degli Stati membri, che non sempre si rivelano efficaci, proporzionate e dissuasive come richiede la Corte di giustizia, offrono opportunità a comportamenti illeciti ai danni del patrimonio della Comunità europea. L'esperienza mostra che tali lacune costituiscono inoltre un ostacolo al seguito, in sede giudiziaria, delle indagini amministrative svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Questa situazione non nuoce gravemente solo alla tutela degli interessi finanziari comunitari, ma anche, in maniera generale, alla credibilità dell'effettiva volontà delle istituzioni e degli Stati membri di lottare contro queste forme di criminalità. La necessità di riaffermare questa volontà ai cittadini europei, ma anche agli Stati candidati all'adesione, richiede soluzioni urgenti per sbloccare la situazione attuale.

1.2. Misure da considerare - Proposta di atto legislativo basato sull'articolo 280, paragrafo 4 del trattato CE

Va constatato oggi, quasi sei anni dopo l'elaborazione della convenzione TIF, che l'obiettivo dell'armonizzazione non è stato raggiunto, e che il settore della protezione degli interessi finanziari comunitari risente sempre della mancanza di norme minime di tutela penale effettivamente applicabili in tutta l'Unione europea. Nell'attesa, il trattato di Amsterdam, firmato e ratificato da tutti gli Stati membri dopo gli strumenti TIF, è entrato in vigore il 1° maggio 1999. Tale trattato ha apportato un importante cambiamento in materia di tutela degli interessi finanziari comunitari, sostituendo il vecchio articolo 209a del trattato CE con l'articolo 280. La nuova disposizione obbliga la Comunità, allo stesso titolo degli Stati membri, ad adottare misure che permettano di tutelare gli interessi finanziari comunitari in modo efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri.

Per realizzare tale obiettivo l'articolo 280, paragrafo 4 del trattato CE prevede quanto segue: "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, previa consultazione della Corte dei conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri." In quest'ambito d'applicazione, il nuovo articolo 280 del trattato CE costituisce la base giuridica specifica che, in virtù degli articoli 29 e 47 del trattato UE, che stabiliscono la preminenza del diritto comunitario su quello dell'Unione, deve ormai essere utilizzata per l'adozione di misure nel settore della tutela degli interessi finanziari comunitari. La Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000 ha ancora confermato che la tutela degli interessi finanziari comunitari dipende essenzialmente dal primo pilastro.

Il trattato di Amsterdam richiede quindi un adeguamento degli strumenti TIF alla nuova situazione, tanto più che tali strumenti non sono ancora entrati in vigore. La

Commissione ritiene di conseguenza necessario sostituire almeno in parte gli attuali strumenti del terzo pilastro con un atto adottato sulla base dell'articolo 280 del trattato CE, come anche chiesto a più riprese dal Parlamento europeo.

Un atto di questo tipo, con questa base giuridica, presenta un grande interesse, nella misura in cui beneficia dei vantaggi legati alla legislazione del primo pilastro. Il diritto comunitario prevede infatti meccanismi di controllo che non esistono a livello del terzo pilastro, nella fattispecie i poteri conferiti alla Commissione in quanto custode dei trattati, e quelli della Corte di giustizia in tale ambito. Per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari comunitari, tali poteri permetteranno di vigilare sul corretto recepimento e sulla corretta applicazione del diritto comunitario negli ordinamenti nazionali, e di garantire così una protezione efficace ed equivalente a livello di tutti gli Stati membri. Occorrerà anche tenere conto di questi vantaggi quando si tratterà di far integrare l'*acquis* comunitario dai paesi candidati all'adesione.

Quanto al fatto di sapere in quale misura l'eccezione prevista dalla seconda frase dell'articolo 280, paragrafo 4 del trattato osta all'adozione di un atto legislativo in campo penale, va osservato che tale eccezione non menziona il diritto penale in modo totale e generale, ma riguarda solo due aspetti particolari, ossia "l'applicazione del diritto penale nazionale" e "l'amministrazione della giustizia negli Stati membri". Poiché l'articolo 280, paragrafo 4 riguarda in linea di principio ogni misura in materia di prevenzione e di lotta contro la frode, la seconda frase prevede in tale contesto un regime di eccezione che, tenuto conto delle finalità di tale articolo, deve essere interpretato in senso stretto. La formulazione e il contesto giuridico di tale disposizione non ostano all'adozione di misure volte a fissare alcuni obiettivi d'armonizzazione di natura penale, nella misura in cui "non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri."

La Commissione ritiene che la sua proposta di atto legislativo basato sull'articolo 280, paragrafo 4 del trattato CE costituisca una tappa necessaria e importante nell'ambito dell'attuale trattato, senza tuttavia escludere la possibilità di fasi ulteriori. A tale riguardo, conformemente al suo programma di lavoro, la Commissione prevede di adottare entro la fine dell'anno un Libro verde sulle condizioni per l'istituzione di un procuratore europeo nel settore della tutela degli interessi finanziari comunitari, la cui creazione richiederebbe ad ogni modo una modifica dei trattati.¹⁰

1.3. Forma e contenuto dell'atto legislativo da proporre sulla base dell'articolo 280 del trattato CE

1.3.1. Forma dell'atto

La Commissione ritiene che nel caso in oggetto lo strumento più adatto sia quello della direttiva. Dal punto di vista della concezione, della tecnica e del linguaggio giuridico la direttiva corrisponde in larga misura agli strumenti TIF, poiché richiede, come le convenzioni, misure d'attuazione nell'ordinamento interno degli Stati membri. Questa soluzione permette da un lato di riprendere **tali e quali**, con qualche

¹⁰ La Commissione aveva già presentato una proposta relativa all'istituzione di un procuratore europeo nel settore della tutela degli interessi finanziari comunitari, di cui la Conferenza intergovernativa di Nizza sulle riforme istituzionali non ha tuttavia tenuto conto (cfr. la Comunicazione della Commissione del 29 settembre 2000 relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo (COM (2000) 608 def).

indispensabile adeguamento, alcune disposizioni degli strumenti TIF, e, d'altro lato, di rispettare maggiormente le diverse tradizioni nazionali in materia di diritto penale. Un tale approccio dovrebbe pertanto godere di un ampio sostegno da parte degli Stati membri, che hanno tutti sottoscritto gli strumenti TIF, e consentire una rapida adozione della direttiva.

1.3.2. *Contenuto dell'atto*

Viene proposto di includere nella direttiva tutte le disposizioni degli attuali strumenti TIF che non rientrano nella restrizione prevista dall'articolo 280, paragrafo 4, seconda frase del trattato CE. Si tratta nella fattispecie di tutte le disposizioni non relative al diritto penale processuale e alla cooperazione giudiziaria, poiché questi due settori possono essere considerati come aventi per oggetto "l'applicazione del diritto penale nazionale" o "l'amministrazione della giustizia negli Stati membri".

L'articolo 280 del trattato CE costituisce così una base giuridica adeguata per il ravvicinamento del diritto penale sostanziale degli Stati membri in materia di definizione della nozione di frode, corruzione e riciclaggio lesivi degli interessi finanziari comunitari, così come in materia di responsabilità penale e di sanzioni penali applicabili. Le disposizioni degli strumenti TIF volte ad armonizzare la definizione delle infrazioni, la responsabilità e le sanzioni non riguardano in effetti né l'applicazione del diritto penale nazionale, né l'amministrazione della giustizia negli Stati membri, nella misura in cui sia il recepimento di tali disposizioni negli ordinamenti nazionali che l'azione penale contro tali infrazioni e la loro repressione da parte delle autorità nazionali rientrano nella competenza degli Stati membri. Una tale direttiva consentirebbe infine di garantire, sul piano del diritto penale sostanziale, un livello di tutela degli interessi finanziari comunitari equivalente in tutti gli Stati membri, conformemente agli obiettivi già stabiliti dal Consiglio.

La proposta prevede inoltre di includere le disposizioni relative alla cooperazione con la Commissione, dato che neanche esse rientrano nell'eccezione di cui all'articolo 280, paragrafo 4 del trattato. Queste disposizioni non riguardano la cooperazione orizzontale fra le autorità dei diversi Stati membri, di cui in particolare all'articolo 31 del trattato UE, ma la cooperazione verticale fra le autorità nazionali e la Commissione, le cui relazioni sono principalmente definite nel quadro del trattato CE e in particolare dall'articolo 280, paragrafo 3.

Un tale approccio è giuridicamente fondato e imprimerà un nuovo slancio al processo di "attuazione" delle norme sostanziali degli strumenti TIF, senza tuttavia sostituire completamente gli strumenti del terzo pilastro. Il proseguimento delle ratifiche degli strumenti TIF, nei tempi più brevi possibili, rimane comunque nell'interesse degli Stati membri, e ciò allo scopo di consentire l'entrata in vigore delle altre disposizioni non riprese nella direttiva. Si tratta di disposizioni altrettanto importanti, nella misura in cui riguardano in particolare gli obblighi degli Stati membri relativi alla competenza, al principio "*ne bis in idem*", alla collaborazione giudiziaria, all'extradizione, al trasferimento e alla centralizzazione dell'azione penale nonché all'esecuzione delle sentenze. Potrebbe inoltre essere preso in considerazione l'inserimento di tali disposizioni in un altro strumento contemplato dal titolo VI, ossia in una decisione-quadro. Attualmente sembra tuttavia più opportuno completare il processo di ratifica in corso.

Per garantire una valida applicazione delle disposizioni della direttiva, la Commissione prevede che un comitato consultivo composto da rappresentanti degli Stati membri sia incaricato di agevolare, mediante regolari concertazioni, l'applicazione armonizzata della direttiva da parte degli Stati membri, e la soluzione dei problemi concreti che possono emergere da tale applicazione. Il comitato potrebbe inoltre facilitare la concertazione fra gli Stati membri su condizioni ed obblighi più rigorosi a livello nazionale, e potrebbe fornire alla Commissione suggerimenti in merito a eventuali complementi o emendamenti da apportare alla direttiva, o in merito ad adeguamenti ritenuti necessari.

2. PRESENTAZIONE DELLE DISPOSIZIONI

Le disposizioni della proposta di direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità europee si ispirano tutte, salvo eccezione, alle disposizioni contenute negli strumenti TIF del terzo pilastro. Poiché tali strumenti sono già stati sottoscritti da tutti gli Stati membri e ciascuno di essi è stato oggetto di una relazione esplicativa approvata dal Consiglio,¹¹ la sostanza delle disposizioni in oggetto non sarà nuovamente commentata nei dettagli.

Dopo un primo capo concernente l'oggetto e alcune definizioni generali, la proposta di direttiva stabilisce, al capo II, i comportamenti lesivi degli interessi finanziari comunitari, ossia la frode (art. 3), la corruzione attiva e passiva (art. 4), con alcune disposizioni sull'assimilazione (art. 5), e il riciclaggio di denaro (art. 6), e obbliga gli Stati membri a considerare tali atti come illeciti penali (art. 7).

I capi III e IV contengono le disposizioni relative alla responsabilità e alle sanzioni, comprese quelle applicabili alle persone giuridiche (artt. 9 et 11).

Il capo V contiene le disposizioni relative alla cooperazione delle autorità nazionali con la Commissione (art. 13), e le disposizioni finali.

Per facilitare la lettura del progetto di direttiva sono state elaborate due tabelle. La prima è una tabella comparativa fra gli articoli della proposta di direttiva e quelli degli strumenti TIF del terzo pilastro:

Proposta di direttiva	Strumenti TIF del terzo pilastro
art. 1 (oggetto)	
art. 2 (definizioni)	1° protocollo, art. 1, par. 1 2° protocollo, art. 1, lett. d)
art. 3, par. 1 (frode)	Convenzione, art. 1, par. 1

¹¹ Cfr. la relazione esplicativa della convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, approvata dal Consiglio il 26 maggio 1997 (GU C 191 del 23 giugno 1997); la relazione esplicativa sul protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, approvata dal Consiglio il 19 dicembre 1997 (GU C 11 del 15 gennaio 1998); la relazione esplicativa del secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, approvata dal Consiglio il 12 marzo 1999 (GU C 91 del 31 marzo 1999).

art. 3, par. 2	Convenzione, art. 2, par. 2
art. 4, par. 1 (corruzione passiva)	1° protocollo, art. 2
art. 4, par. 2 (corruzione attiva)	1° protocollo, art. 3
art. 5 (assimilazione)	1° protocollo, art. 4, parr. 1, 2, 3 e 5
art. 6 (riciclaggio di denaro)	2° protocollo, art. 2 in combinazione con l'art. 1, e), rinviate alla definizione della direttiva 91/308/CEE, art. 1
art. 7, par. 1 (obbligo di incriminazione)	menzionato in ogni strumento
art. 7, par. 2	Convenzione, art. 1, par. 3
art. 8 (responsabilità penale dei dirigenti delle imprese)	Convenzione, art. 3
art. 9 (responsabilità delle persone giuridiche)	2° protocollo, art. 3
art. 10 (sanzioni applicabili alle persone fisiche)	Convenzione, art. 2
art. 11 (sanzioni applicabili alle persone giuridiche)	2° protocollo, art. 4
art. 12 (confisca)	2° protocollo, art. 5
art. 13 (cooperazione con la Commissione europea)	2° protocollo, art. 7 e segg.
art. 14 (diritto interno)	Convenzione, art. 9
art. 15 (attuazione), parr. 1 e 2	disposizioni generali
art. 15, par. 3	Convenzione, art. 10, par. 1
art. 16 (entrata in vigore)	
art. 17 (destinatari)	

La tabella seguente indica invece tutti gli articoli degli strumenti TIF che non sono stati integrati nel progetto di direttiva, e per i quali resta necessaria la ratifica da parte di tutti gli Stati membri:

Strumenti TIF del terzo pilastro	Motivo per cui non stati ripresi nel progetto di direttiva
---	---

Convenzione, art. 4 (competenza) 1° protocollo, art. 6 (competenza)	eccezione art. 280, par. 4 del trattato CE
Convenzione, art. 5 (estradizione ed esercizio dell'azione penale)	idem
Convenzione, art. 6 (cooperazione)	idem
Convenzione, art. 7 (<i>ne bis in idem</i>)	idem
Convenzione, art. 8 (Corte di giustizia)	non pertinente per la direttiva
Convenzione, art. 10, par. 2 (comunicazione)	previsto nell'ambito del diritto comunitario
Convenzione, artt. da 11 a 13	non pertinente per la direttiva
1° protocollo, art. 4, par. 4	eccezione art. 280, par. 4 del trattato CE
1° protocollo, artt. da 7 a 12	non pertinenti per la direttiva
2° protocollo, art. 6	eccezione art. 280, par. 4 del trattato CE
2° protocollo, artt. 8, 9, da 11 a 19	non pertinenti per la direttiva

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità

IL PARLAMENTO EUROPEO ED IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 280, paragrafo 4,

vista la proposta della Commissione¹,

visto il parere della Corte dei conti²,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

- (1) Le istituzioni e gli Stati membri attribuiscono grande importanza alla tutela degli interessi finanziari della Comunità e alla lotta contro le frodi e le altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari comunitari. La tutela degli interessi finanziari della Comunità riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o possa incidere sul suo patrimonio. È necessario utilizzare tutti i mezzi disponibili per raggiungere tali obiettivi, con particolare riguardo per la competenza legislativa attribuita al livello comunitario, pur conservando la ripartizione e l'equilibrio attuali delle responsabilità tra il livello nazionale e il livello comunitario.
- (2) Le legislazioni penali degli Stati membri devono contribuire efficacemente alla tutela degli interessi finanziari della Comunità.
- (3) Gli strumenti stabiliti sulla base del titolo VI del trattato sull'Unione europea e relativi alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, ossia la convenzione del 26 luglio 1995³ e i protocolli del 27 settembre 1996⁴, del 29 novembre 1996⁵ e del 19 giugno 1997⁶, prevedono una serie di disposizioni per armonizzare le legislazioni penali degli Stati membri e per migliorare la cooperazione fra di essi. Dato che non tutti gli Stati membri hanno ratificato tali strumenti, la loro entrata in vigore continua a rimanere incerta.
- (4) In virtù dell'articolo 280 del trattato, è possibile inserire in un atto legislativo comunitario il contenuto di tutte le disposizioni di tali strumenti che non riguardano

¹ GU C...

² GU C...

³ GU C 316 del 27.11.1995, pag. 48.

⁴ GU C 313 del 23.10.1996, pag. 1.

⁵ GU C 151 del 20.5.1997, pag. 1.

⁶ GU C 195 del 25.6.1997, pag. 1.

l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri.

- (5) La frode ai danni delle entrate e delle spese comunitarie in molti casi non si limita ad un unico paese, ma è spesso opera di organizzazioni criminali.
- (6) Poiché gli interessi finanziari della Comunità possono essere lesi o minacciati da atti di frode, corruzione o riciclaggio di denaro, la tutela di tali interessi richiede l'adozione di definizioni comuni per questi atti.
- (7) È necessario adattare all'occorrenza le normative nazionali in modo che vengano perseguiti gli atti di corruzione in cui sono implicati funzionari comunitari o degli Stati membri. Siffatto adattamento delle normative nazionali non deve limitarsi, per quanto riguarda i funzionari comunitari, agli atti di corruzione attiva e passiva, ma deve estendersi ad altri reati che nuocciono o possono nuocere alle entrate o alle spese della Comunità, compresi i reati commessi da persone investite delle più alte responsabilità, o nei confronti di queste.
- (8) È necessario considerare gli atti di frode, di corruzione e di riciclaggio di denaro come illeciti penali passibili di sanzioni. Gli Stati membri determinano il regime delle sanzioni penali applicabili alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della presente direttiva, fatta salva l'applicazione di altre sanzioni in taluni casi opportuni, e prevedono, almeno nei casi che implicano una frode grave, pene privative della libertà. Essi adottano ogni misura necessaria per garantire l'applicazione delle sanzioni previste, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.
- (9) Le imprese svolgono un ruolo importante nei settori finanziati dalla Comunità, e le persone che esercitano un potere decisionale nelle imprese non dovrebbero sfuggire alla responsabilità penale in determinate circostanze.
- (10) Gli interessi finanziari della Comunità possono essere lesi o minacciati da atti commessi a nome di persone giuridiche.
- (11) È necessario adattare, all'occorrenza, le legislazioni nazionali per prevedere la responsabilità delle persone giuridiche nei casi di frode o corruzione attiva e riciclaggio di denaro compiuti per un loro beneficio, che ledono o possono ledere gli interessi finanziari della Comunità.
- (12) È necessario all'occorrenza adattare le legislazioni nazionali in modo da rendere possibile la confisca dei proventi degli atti di frode, di corruzione e di riciclaggio di denaro.
- (13) È necessario prevedere le misure di cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione, allo scopo di garantire un'azione efficace contro la frode, la corruzione attiva e passiva e il riciclaggio di denaro ad esse legato, che ledono o possono ledere gli interessi finanziari della Comunità. Tale cooperazione implica il trattamento di dati personali e in particolare lo scambio di informazioni fra gli Stati membri e la Commissione e fra la Commissione e i paesi terzi. Tale trattamento è effettuato nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei dati personali - in particolare la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali

nonché alla libera circolazione di tali dati⁷, e il 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 nonché la libera circolazione di tali dati⁸ - e delle pertinenti disposizioni in materia di segreto istruttorio.

- (14) Gli Stati membri che devono ancora ratificare gli strumenti stabiliti sulla base del titolo VI del trattato sull'Unione europea e relativi alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee devono procedere senza indugio a tale ratifica, affinché possano entrare in vigore anche le disposizioni che non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 280, paragrafo 4 del trattato, ossia quelle relative alla competenza, alla collaborazione giudiziaria, al trasferimento e alla centralizzazione dell'azione penale, all'extradizione e all'esecuzione delle sentenze.
- (15) Il presente atto, volto ad armonizzare le legislazioni nazionali in materia di tutela penale degli interessi finanziari della Comunità, rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

OGGETTO E DEFINIZIONI

Articolo 1

Oggetto

La presente direttiva è volta a rafforzare la tutela penale degli interessi finanziari della Comunità attraverso l'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende con:

- 1) "funzionario": qualsiasi funzionario sia comunitario che nazionale, ivi compreso qualsiasi funzionario nazionale di un altro Stato membro;
- 2) "funzionario comunitario":

⁷ GUL 281 del 23.11.1995, pag. 31.

⁸ GUL 8 del 12.1.2001, pag. 1.

- qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee;
- qualsiasi persona comandata dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o organismo privato presso le Comunità europee, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità europee.

Sono assimilati ai funzionari comunitari i membri e il personale degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee;

- 3) "funzionario nazionale": la persona avente qualità di "funzionario" o di "pubblico ufficiale" secondo quanto definito nel diritto nazionale dello Stato membro ai fini dell'applicazione del diritto penale di tale Stato membro.

Tuttavia, nel caso di procedimenti giudiziari che coinvolgono un funzionario di uno Stato membro avviati da un altro Stato membro, quest'ultimo ha l'obbligo di applicare la definizione di "funzionario nazionale" soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il suo diritto interno.

- 4) "persona giuridica": qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

CAPO II

INFRAZIONI

Articolo 3

Frode

1. Ai fini della presente direttiva, costituisce una frode che lede gli interessi finanziari della Comunità:
- a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:
- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale della Comunità o dai bilanci gestiti dalla Comunità o per conto di questa;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione, in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto;
 - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;

- b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:
- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale della Comunità o dei bilanci gestiti dalla Comunità o per conto di questa;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione, in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto;
 - alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.
2. Ai fini della presente direttiva, costituisce una frode grave qualsiasi frode quale definita al paragrafo 1 e riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a 50 000 euro.

Articolo 4 *Corruzione*

1. Ai fini della presente direttiva costituisce "corruzione passiva" il fatto che un funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari della Comunità.
2. Ai fini della presente direttiva costituisce "corruzione attiva" il fatto che una persona deliberatamente prometta o dia, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari della Comunità.

Articolo 5 *Assimilazione*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché ai sensi del diritto penale nazionale le qualificazioni degli illeciti che corrispondono a una delle condotte di cui all'articolo 3 della presente direttiva e che siano commessi da funzionari nazionali nell'esercizio delle loro funzioni siano applicate allo stesso modo ai casi in cui gli illeciti vengono commessi da funzionari comunitari nell'esercizio delle loro funzioni.
2. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ai sensi del diritto penale nazionale le qualificazioni di illeciti di cui al paragrafo 1 del presente articolo e all'articolo 4, commessi da ministri del governo, dai membri eletti del Parlamento, dai membri degli organi giudiziari supremi o dai membri della Corte dei conti nell'esercizio delle rispettive funzioni, o nei confronti di questi, siano applicabili allo stesso modo ai casi in cui gli illeciti sono commessi da membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della

Corte dei conti delle Comunità europee, rispettivamente nell'esercizio delle loro funzioni, o nei confronti di questi.

3. Qualora uno Stato membro abbia adottato norme speciali per atti o omissioni di cui i ministri del suo governo devono rispondere per la particolare posizione politica che occupano nello Stato, il paragrafo 2 del presente articolo può non applicarsi a dette norme, a condizione che lo Stato membro assicuri che i membri della Commissione delle Comunità europee sono essi pure soggetti alla norme penali di attuazione dell'articolo 4, e del paragrafo 1 del presente articolo.
4. La presente direttiva si applica ferme restando le disposizioni sulla soppressione delle immunità previste dal trattato, dal protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, dallo statuto della Corte di giustizia, e dai testi adottati in applicazione delle stesse.

Articolo 6 *Riciclaggio di denaro*

1. Ai fini della presente direttiva costituiscono riciclaggio di denaro gli atti in appresso indicati, legati ai proventi della frode, almeno nei casi gravi, e della corruzione attiva e passiva, di cui agli articoli 3 e 4, e commessi intenzionalmente:
 - a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza del fatto che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;
 - b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza del fatto che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
 - c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
 - d) la partecipazione ad uno degli atti di cui ai punti precedenti, e l'associazione per commettere tale atto.
2. Il riciclaggio comprende anche i casi in cui le attività che hanno dato origine ai beni da riciclare sono compiute nel territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo;

Articolo 7 *Obbligo di incriminazione*

1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per recepire nel diritto penale interno le disposizioni del presente capo, in modo tale che le condotte da esse considerate costituiscano un illecito penale.

Gli Stati membri adottano le adeguate misure affinché il carattere intenzionale di queste condotte possa essere stabilito in base a circostanze materiali oggettive.

2. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché la redazione o il rilascio intenzionale di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti, cui conseguano gli effetti della frode di cui all'articolo 3, costituiscano illeciti penali qualora non siano già punibili come illecito principale ovvero a titolo di complicità, d'istigazione o di tentativo di una tale frode.

Capo III

Responsabilità

Articolo 8

Responsabilità penale dei dirigenti delle imprese

Gli Stati membri prendono le misure necessarie per consentire che i dirigenti delle imprese ovvero qualsiasi persona che eserciti il potere di decisione o di controllo in seno ad un'impresa possano essere dichiarati penalmente responsabili, secondo i principi stabiliti dal diritto interno, per i comportamenti di cui al capo II, commessi da persona soggetta alla loro autorità e per conto dell'impresa.

Articolo 9

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili della frode, della corruzione attiva e del riciclaggio di denaro di cui al capo II, commessi a loro beneficio da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, che detenga un posto dominante in seno alla persona giuridica, basati:

- sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica,
o
- sull'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica,
o
- sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica,

nonché della complicità, dell'istigazione a commettere tale frode, corruzione attiva o riciclaggio di denaro o del tentativo di commettere tale frode.

2. Fermo restando il paragrafo 1, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di uno dei soggetti di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la perpetrazione di una frode, di un atto di corruzione attiva o di riciclaggio di denaro a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude la responsabilità penale delle persone fisiche, che siano autori, istigatori o complici della frode, della corruzione attiva o del riciclaggio di denaro.

CAPO IV SANZIONI

Articolo 10 Sanzioni applicabili alle persone fisiche

Ferme restando le disposizioni del secondo comma, gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché le condotte di cui al capo II, nonché la complicità, l'istigazione e, ad eccezione delle condotte di cui all'articolo 4, i tentativi relativi a tali atti, siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno nei casi implicanti una frode grave, pene privative della libertà.

Tuttavia, uno Stato membro può prevedere per i casi di frode di lieve entità riguardante un importo totale inferiore a 4 000 euro, che non presentino aspetti di particolare gravità secondo la propria legislazione, sanzioni di natura diversa da quelle previste al comma 1.

Articolo 11 Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1 sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che includono sanzioni pecuniarie o di natura penale o amministrativa e possono includere altre sanzioni, tra cui:
 - a) misure di esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico;
 - b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale, oppure
 - c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, oppure
 - d) provvedimenti giudiziari di scioglimento.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché una persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2 sia passibile di sanzioni o di misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 12 Confisca

Gli Stati membri adottano le misure che consentono loro il sequestro e, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede, la confisca o la privazione degli strumenti e proventi degli atti di cui al

capo II o di proprietà del valore corrispondente a tali proventi. Gli strumenti o proventi o altre proprietà sequestrati o confiscati sono utilizzati dallo Stato membro in questione in conformità della sua legislazione nazionale.

Capo V

Disposizioni finali

Articolo 13

Cooperazione con la Commissione europea

1. Nell'ambito della cooperazione con la Commissione nel settore della lotta contro la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro, contemplati al capo II, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la Commissione possa prestare tutta l'assistenza tecnica e operativa necessaria per facilitare il coordinamento delle indagini effettuate dalle autorità nazionali competenti.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità nazionali competenti possano scambiare con la Commissione elementi di informazione per facilitare l'accertamento dei fatti e garantire un'azione efficace contro i comportamenti di cui al capo II. Tali misure prevedono che la Commissione e le autorità nazionali competenti tengano conto, per ogni caso specifico, delle esigenze del segreto istruttorio e della protezione dei dati personali.
3. Il trattamento dei dati personali effettuato dalla Commissione e dagli Stati membri in applicazione della presente direttiva deve essere conforme alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati, e al 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 nonché la libera circolazione di tali dati.
4. Ai fini del rispetto del segreto istruttorio, e nell'ambito dello scambio di informazioni conformemente alle disposizioni di cui ai paragrafi da 1 a 3:
 - i) lo Stato membro che fornisce informazioni alla Commissione può stabilire condizioni specifiche per il loro uso da parte della Commissione o di qualsiasi altro Stato membro cui tali informazioni possono essere comunicate;
 - ii) in caso di comunicazione a uno Stato membro di dati personali ottenuti da un altro Stato membro, la Commissione informa lo Stato membro che ha fornito le informazioni di tale comunicazione;
 - iii) prima di qualsiasi comunicazione a un paese terzo di dati personali ottenuti da uno Stato membro, la Commissione si assicura che lo Stato membro che ha fornito le informazioni abbia autorizzato tale comunicazione.

Articolo 14
Diritto interno

Nessuna disposizione della presente direttiva osta a che gli Stati membri adottino o mantengano nel settore da essa disciplinato disposizioni di diritto interno più rigorose per garantire una tutela efficace degli interessi finanziari della Comunità.

Articolo 15
Attuazione

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 2002.

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 del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano senza indugio alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 16

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno a decorrere dalla sua pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Articolo 17

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente