

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 42/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	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.		
NUMERO ATTO	COM (2012) 363 def.		
NUMERO PROCEDURA	2012/0193 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	11/07/2012		
DATA DI TRASMISSIONE	18/07/2012		
SCADENZE OTTO SETTIMANE	18/10/2012		
ASSEGNATO IL	30/07/2012		
COMM.NE DI MERITO	2 ^a	Parere motivato entro	04/10/2012
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 6 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	27/09/2012
OGGETTO	La proposta in esame intende assicurare una protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, in caso di frode o altre attività illegali, che sia equivalente ed efficiente in tutti gli Stati membri e istituire un livello di tutela comune e proporzionata, basata su misure dissuasive, per rafforzare l'efficacia delle norme di bilancio e di finanziamento dell'Unione, grazie all'istituzione di condizioni paritarie in tutta l'UE.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica della proposta di regolamento è individuata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea , art. 325, par. 4 (<i>"Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione"</i>).		

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La proposta appare conforme al principio di sussidiarietà in quanto solo l'intervento dell'Unione permetterebbe di adottare definizioni di reato comuni a tutti gli Stati membri tali da ridurre i rischi di pratiche discordanti, assicurare un'interpretazione uniforme, rafforzare l'effetto deterrente ed il potenziale repressivo, riducendo altresì l'incentivo per i potenziali autori di reati a spostarsi in giurisdizioni più indulgenti all'interno dell'Unione. Inoltre, condizioni equivalenti di protezione degli interessi dell'Unione sono - oltre che una questione di credibilità - garanzia di una giusta esecuzione del bilancio. La direttiva appare lo strumento appropriato 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 proposta appare conforme al principio di proporzionalità in quanto congrua alle finalità che intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

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 (la [convenzione PIF](#))¹, che la presente proposta di direttiva abroga. La convenzione PIF è stata successivamente ratificata e attuata in diritto interno da quasi tutti gli Stati membri.

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 reato, 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 europea ([COM\(2012\) 85 final](#)).

Tuttavia, l'attuale quadro non è ancora abbastanza solido da impedire la perdita di denaro dei contribuenti destinato all'Unione, sia sotto il profilo delle entrate che delle spese². Da qui l'esigenza di una direttiva in grado di colmare le lacune attuali, prevenire e ridurre le perdite di denaro a danno dell'Unione, aumentare la credibilità della responsabilità dell'Unione in materia di bilancio, assicurare un miglior rispetto dei divieti relativi a determinate condotte che si ripercuotono negativamente e illecitamente sul denaro pubblico europeo e migliorare adeguatamente i livelli di recupero del denaro pubblico europeo oggetto di attività illegali.

Sul piano operativo la proposta intende offrire un campo di applicazione sufficientemente ampio da includere i gruppi di autori di reato che operano a danno del denaro pubblico europeo con maggior gravità e/o frequenza; aumentare adeguatamente il numero di fattispecie di reato in modo da comprendere i tipi di condotta più gravi e/o più frequenti a danno del denaro pubblico europeo; contemplare tipi e livelli di sanzioni sufficienti per garantire una protezione equa del

¹ 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).

² Ne è un chiaro esempio il fatto che nel 2010 sono stati registrati 13.631 casi di attività illegali riguardanti finanziamenti europei, per un volume cumulato di denaro pubblico europeo riscosso e speso indebitamente pari a circa 2 miliardi di euro.

denaro pubblico europeo in tutta l'Unione, nel rispetto del principio di proporzionalità; contemplare norme di accompagnamento chiare e appropriate per agevolare l'esecuzione.

Dopo aver definito l'oggetto della proposta (**art. 1**), all'**articolo 2** vengono definiti gli "interessi finanziari dell'Unione", includendo nel campo d'applicazione la frode in materia di IVA, considerata lesiva degli interessi finanziari dell'Unione sussistendo 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.

All'**art. 3** viene definito il comportamento fraudolento che deve essere configurato come reato negli Stati membri e all'**art. 4** vengono illustrate le attività illegali nell'ambito della prevenzione e lotta contro la frode. In particolare vanno segnalati in questo senso il riciclaggio di denaro³, 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 pubbliche⁴; la corruzione intesa anche come violazione dei doveri d'ufficio e la ritenzione illecita di fondi o beni contraria allo scopo previsto da parte di funzionari pubblici. All' **art. 5** si dispone che gli Stati membri configurino come reati anche le relative forme di preparazione e di partecipazione (istigazione, favoreggiamento, concorso, tentativo) ai reati menzionati agli articoli precedenti.

La proposta all'**art. 6** 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 (all'**art. 9** ne vengono definite le sanzioni minime), mentre all'**art. 7** la proposta impone agli Stati membri di applicare sanzioni effettive e dissuasive, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, proporzionate alla considerevole gravità dei reati e in linea con le sanzioni attualmente stabilite nella maggior parte degli Stati membri. All'**art. 8** vengono definiti termini minimi per le pene detentive in caso di reati particolarmente gravi, in base a soglie stabilite per ciascuno di essi, garantendo la coerenza in tutta l'Unione delle sanzioni applicate negli Stati membri. 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 europeo](#), assicurando quindi il più efficiente grado di cooperazione giudiziaria e di polizia.

L'**art. 10** prevede che vengano definiti dei mezzi per procedere al congelamento e alla confisca dei proventi e degli strumenti dei reati previsti agli artt. 3 e 4.

Nell'**art. 11** vengono definiti i criteri per stabilire la giurisdizione di ciascun stato membro nel rispetto dei principi di territorialità e personalità. Si prevede 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.

Viene poi previsto un termine minimo di prescrizione di almeno cinque anni dal momento in cui è stato commesso il reato e uno per la prescrizione dell'esecuzione delle pene non inferiore a dieci anni a partire dalla condanna definitiva (**art. 12**).

³ quale definito all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴ 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'**art. 13** chiarisce che la proposta di direttiva non pregiudica il recupero delle somme indebitamente pagate nel quadro della commissione dei reati. L'**art. 14** prevede che gli Stati membri provvedano 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.

Infine all'**art. 15** viene previsto che gli Stati membri e la Commissione cooperino tra loro nella lotta antifrode e che le autorità competenti degli Stati membri possono scambiare informazioni con la Commissione per semplificare l'accertamento dei fatti e assicurare un'azione efficace.

2 ottobre 2012

A cura di Vitaliana Curigliano

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)