COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 16.9.2022
COM(2022) 466 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Seconda relazione sull'attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

La direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ("direttiva PIF") è stata adottata il 5 luglio 2017[1]. Per gli Stati membri da essa vincolati[2] la direttiva PIF sostituisce la convenzione del 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i relativi protocolli ("convenzione PIF")[3].

La direttiva PIF è stata adottata sulla base dell'articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); rientra pertanto fra gli strumenti giuridici dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Rientra nella strategia globale antifrode della Commissione[4]. Esiste una forte interdipendenza tra l'affermazione dei valori comuni dell'Unione di cui all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: ad esempio, la tutela degli interessi finanziari dell'UE esige che le autorità giudiziarie possano svolgere le proprie funzioni in modo indipendente, senza alcuna ingerenza da parte del potere esecutivo[5].

La direttiva PIF stabilisce norme minime comuni per il diritto penale degli Stati membri, intese a tutelare gli interessi finanziari dell'UE armonizzando le definizioni, le sanzioni e i termini di prescrizione di taluni reati lesivi di tali interessi. L'armonizzazione riguarda altresì la portata delle indagini e delle azioni penali condotte dalla Procura europea (EPPO)[6], in quanto la competenza materiale dell'EPPO è definita con riferimento alla direttiva PIF[7] quale attuata dal diritto nazionale.

Poiché la direttiva PIF obbliga gli Stati membri a configurare come reato gli illeciti riguardanti sia le entrate sia le spese del bilancio dell'Unione, il suo recepimento incide non soltanto sulle risorse proprie dell'UE (dazi doganali e IVA) ma anche sulle politiche fondamentali in cui la spesa dell'UE è impiegata per il conseguimento dei relativi obiettivi strategici. Il corretto recepimento della direttiva è pertanto essenziale non soltanto per la tutela del bilancio

[1] GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29.
[2] A norma del protocollo n. 22 allegato ai trattati, la Danimarca non ha partecipato all'adozione della direttiva PIF e pertanto non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione. La Danimarca resta tuttavia vincolata dalla convenzione PIF. L'Irlanda invece, conformemente al protocollo n. 21 allegato ai trattati, ha esercitato il diritto di partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva PIF.
[3] Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49).
[4] *Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE* (COM(2019) 196 final del 29.4.2019).
[5] Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) del 27 maggio 2019, *Minister for Justice and Equality/OG e PI*, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, e del 24 novembre 2020, *Openbaar Ministerie*, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953; regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 1).
[6] Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).
[7] Articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1939.

dell'Unione ma anche per tutte le politiche dell'UE per le quali si impiegano fondi unionali ed è particolarmente pertinente nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza[8].

a. Direttiva PIF

I reati di cui agli articoli 3 e 4 della direttiva PIF ("reati PIF") sono i seguenti:

(i) la frode, compresa la frode transfrontaliera relativa all'imposta sul valore aggiunto (IVA) che comporta un danno complessivo almeno pari a 10 milioni di EUR[9];
(ii) il riciclaggio di denaro[10];
(iii) la corruzione attiva e passiva[11] e
(iv) l'appropriazione indebita[12].

L'articolo 5 della direttiva PIF impone agli Stati membri di configurare come reato: i) l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno di detti reati; e ii) il tentativo di commettere il reato di frode o di appropriazione indebita. Gli articoli 6 e 9 della direttiva PIF obbligano gli Stati membri a provvedere affinché le persone giuridiche siano ritenute responsabili e siano sottoposte a sanzioni per uno dei reati commessi a loro vantaggio:

(i) da soggetti che detengano una posizione preminente in seno alla persona giuridica; o
(ii) da una persona sottoposta all'autorità di tali soggetti che detengono una posizione preminente, in caso di mancata sorveglianza o mancato controllo da parte di questi ultimi.

L'articolo 7 della direttiva PIF stabilisce norme minime sulle sanzioni penali per le persone fisiche, comprese pene massime di livello minimo pari ad almeno quattro anni per i reati da cui derivino danni o vantaggi considerevoli.

Inoltre l'articolo 11 della direttiva PIF obbliga lo Stato membro a:

(i) stabilire la propria giurisdizione per i reati PIF nei casi in cui il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio o l'autore del reato è un proprio cittadino e laddove l'autore del reato sia soggetto allo statuto dei funzionari al momento della commissione del reato[13]; e
(ii) astenersi dall'assoggettare a talune condizioni l'esercizio della giurisdizione per i reati PIF commessi all'estero da propri cittadini[14].

[8] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).
[9] Direttiva PIF, articolo 3.
[10] Direttiva PIF, articolo 4, paragrafo 1.
[11] Direttiva PIF, articolo 4, paragrafo 2.
[12] Direttiva PIF, articolo 4, paragrafo 3.
[13] A norma dell'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva PIF, gli Stati membri possono astenersi dall'applicare tale norma, o possono applicarla solo in particolari casi o solo quando siano soddisfatte specifiche condizioni, e devono informare la Commissione se decidono di agire in questo senso.
[14] Direttiva PIF, articolo 11.

L'articolo 12 della direttiva PIF obbliga lo Stato membro a:

(i) stabilire termini di prescrizione che prevedano un congruo lasso di tempo, successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastarli efficacemente, introducendo termini di prescrizione minimi da applicare ai reati punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione; e

(ii) adottare le misure necessarie affinché le pene possano essere eseguite[15].

Infine la direttiva PIF mira a facilitare il recupero, mediante il diritto penale[16], dei fondi dell'UE utilizzati impropriamente[17].

b. Recepimento, procedimenti di infrazione compresi

Il termine per il recepimento della direttiva nel diritto nazionale è scaduto il 6 luglio 2019. A norma dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva PIF la Commissione era tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio la prima relazione di attuazione due anni dopo il termine per il recepimento. La relazione, adottata a settembre 2021[18], ha concluso che tutti gli Stati membri avevano recepito le disposizioni principali della direttiva PIF ma ha anche evidenziato la necessità di migliorare il recepimento della direttiva, in particolare per garantire il recepimento coerente delle definizioni dei reati nonché la responsabilità e le sanzioni per quanto concerne le persone giuridiche e le persone fisiche. Infine ha rilevato la necessità di recepire correttamente le disposizioni riguardanti l'esercizio della giurisdizione e i termini di prescrizione.

Per quanto riguarda i reati, uno dei problemi di conformità individuati è la maggiore limitatezza dell'ambito di applicazione della normativa nazionale per quanto concerne la frode. Inoltre in vari Stati membri, sia per la corruzione attiva sia per quella passiva, è necessario un ulteriore aspetto, la "violazione dei doveri", che limita sensibilmente la portata delle definizioni di "corruzione" di cui alla direttiva PIF e ne subordina la perseguibilità alla dimostrazione di tale violazione di un dovere. Per quanto concerne l'appropriazione indebita i problemi di conformità erano legati al recepimento più restrittivo di tale reato o alla totale assenza di recepimento.

Riguardo alla responsabilità e alle sanzioni per quanto concerne le persone giuridiche, i problemi di conformità riguardavano:

- il mancato recepimento dell'articolo 6, paragrafo 1, relativo ai reati commessi da soggetti che detengono una posizione preminente in seno alla persona giuridica;

[15] Direttiva PIF, articolo 12.

[16] Direttiva PIF, articolo 13. In quest'ottica il numero di irregolarità segnalate come frode (che comprende sia le frodi presunte sia quelle accertate) e i relativi importi non sono un indicatore diretto del livello di frode ai danni del bilancio dell'UE, bensì principalmente un'indicazione del livello di individuazione e segnalazione di frodi potenziali da parte degli Stati membri e degli organismi dell'UE. Nel 2020 le irregolarità segnalate come frode sono state 1 056, per un totale di 374 milioni di EUR (relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020)" (COM(2021) 578 final del 20.9.2021, pagg. 35-36).

[17] Direttiva PIF, articolo 13.

[18] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva (UE) 2017/1731 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM(2021) 536 final del 6.9.2021).

- l'esclusiva contemplazione dei reati che i soggetti commettono nell'ambito delle attività della persona giuridica; e
- l'esclusione della responsabilità delle imprese nel caso di alcuni reati presupposto.

Con riferimento all'articolo 9, la Commissione ha rilevato che la responsabilità delle imprese non dovrebbe essere subordinata alla condanna definitiva di una persona fisica, come avviene in uno Stato membro, poiché in tal modo si mina la possibilità di irrogare sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive" nei confronti delle persone giuridiche.

Per quanto riguarda le sanzioni penali per le persone fisiche, sono stati individuati problemi di conformità in un quarto degli Stati membri. La normativa di vari Stati membri contiene disposizioni che consentono alle persone fisiche di sfuggire alla responsabilità penale o all'irrogazione di sanzioni se, in varie fasi precedenti o concomitanti al procedimento penale, denunciano il reato o risarciscono i danni cagionati agli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta di disposizioni che potrebbero privare le sanzioni del carattere di effettività e di dissuasione. Altri problemi di conformità hanno riguardato l'omessa previsione nella normativa nazionale della soglia di quattro anni indicata per le sanzioni.

Per quanto concerne lo stabilimento della giurisdizione sulla base della territorialità, un particolare problema di conformità ha riguardato il fatto che taluni Stati membri impongono la condizione che i reati PIF siano perseguibili solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso il reato, oppure prevedono l'obbligo per la parte lesa di presentare denuncia (se il diritto del paese in cui è stato commesso il reato prevede tale denuncia come condizione per la perseguibilità del reato). Un particolare problema di recepimento inerente ai termini di prescrizione riguarda la fissazione di un termine di prescrizione più breve dei cinque anni previsti all'articolo 12 per l'esecuzione della pena.

Fatta salva la possibilità di intraprendere ulteriori azioni nei confronti di altri Stati membri, nel periodo intercorso dall'adozione della prima relazione di attuazione sono state finora inviate lettere di costituzione in mora a 17 Stati membri: a otto Stati membri a dicembre 2021[19], ad altri cinque a febbraio 2022[20] e ad altri quattro a maggio 2022[21]. La Commissione esamina attualmente le risposte alle lettere di costituzione in mora sinora pervenute, ai fini di decidere le eventuali azioni ulteriori.

1.2. Ambito di applicazione e metodologia della seconda relazione di attuazione

A norma dell'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva PIF la Commissione adotta la presente seconda relazione di attuazione al fine di valutare, rispetto all'obiettivo generale che consiste nel rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, se:

a) la soglia relativa all'IVA di cui all'articolo 2, paragrafo 2, è adeguata;

[19] Pacchetto infrazioni di dicembre: decisioni principali, consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_21_6201
[20] Pacchetto infrazioni di febbraio: decisioni principali, consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_22_601
[21] Pacchetto infrazioni di maggio: decisioni principali, consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_22_2548

b) le disposizioni relative ai termini di prescrizione di cui all'articolo 12 sono sufficientemente efficaci;

c) la direttiva PIF affronta efficacemente i casi di frode negli appalti.

A norma dell'articolo 18, paragrafo 5, della direttiva PIF la presente relazione valuta la necessità di una revisione della direttiva stessa, in particolare al fine di includere una disposizione specifica sulla frode negli appalti.

La presente relazione si basa essenzialmente sulle informazioni che gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione tramite la notifica delle misure nazionali di recepimento della direttiva PIF, a cui hanno fatto seguito scambi sistematici con gli Stati membri, anche nel contesto dei procedimenti di infrazione in corso.

Si basa poi sulle statistiche annuali relative ai reati PIF, tra cui l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno di detti reati e il tentativo di commettere il reato di frode o di appropriazione indebita, che gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione a norma dell'articolo 18, paragrafo 2[22]. I dati statistici riguardano in particolare:

a) il numero di procedimenti penali avviati, archiviati, conclusi con un proscioglimento, conclusi con una condanna e in corso; e

b) gli importi recuperati a seguito di procedimenti penali e i danni stimati.

In relazione al 2021 la Commissione ha tuttavia ricevuto dati soltanto da circa un terzo degli Stati membri e dati incompleti da un altro terzo. Nella maggior parte degli Stati membri i dati statistici non sono di regola raccolti a livello centrale.

I dati trasmessi non contemplano tutti i reati e, molto spesso, riguardano reati più generici, anziché fare riferimento agli specifici reati rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva PIF. Non operano alcuna distinzione tra reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e reati che ledono gli interessi finanziari degli Stati membri.

Nella maggior parte degli Stati membri non sono disponibili dati a sé stanti relativi al favoreggiamento e al concorso nella commissione di uno dei reati in questione e al tentativo di commettere un reato di frode o di appropriazione indebita.

I dati relativi ai procedimenti penali avviati, archiviati, conclusi con un proscioglimento, conclusi con una condanna e in corso non sono uniformi trasversalmente agli Stati membri.

Infine le informazioni riguardanti gli importi recuperati e i danni stimati sono disponibili soltanto in pochi Stati membri.

[22] A norma dell'articolo 18, paragrafo 2, ogni Stato membro è tenuto a trasmettere tali statistiche, se disponibili centralmente al suo interno.

La relazione annuale 2021 dell'EPPO fornisce dati pertinenti, per quanto limitati, in relazione ai primi sette mesi di attività operativa della Procura europea[23]. In base alla relazione il 31,8 % delle indagini dell'EPPO ha riguardato casi di sospetta frode in settori diversi dagli appalti (313 indagini) sotto forma di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui è conseguita l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto. Questo tipo di frode riguarda principalmente le sovvenzioni e i pagamenti diretti in agricoltura, lo sviluppo rurale, i programmi di sviluppo marittimo e della pesca, le infrastrutture, i programmi di sviluppo delle risorse umane, i fondi per la ripresa legati alla COVID-19, i servizi di formazione, l'edilizia, la ricerca e innovazione, lo sviluppo delle infrastrutture locali, i servizi assistenziali, l'integrazione dei giovani e dei disoccupati nel mercato del lavoro, le infrastrutture idriche e il sostegno alle piccole e medie imprese. Nel caso specifico delle sovvenzioni agricole l'EPPO indaga su frodi basate su dichiarazioni false, inesatte o incomplete, su dichiarazioni false riguardanti le dimensioni dei terreni coltivati e/o la quantità di bestiame ("bestiame fantasma"), così come sull'attività di organizzazioni criminali che presentano documenti falsi per imprese agricole fittizie di ogni tipo.

Le frodi sulle spese per appalti hanno rappresentato l'11,2 % delle indagini dell'EPPO (110 casi). Tipicamente le frodi sono state commesse mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti. Questo tipo di frode ha riguardato principalmente le sovvenzioni per l'edilizia, per le infrastrutture per i rifiuti e le acque reflue, la tecnologia (rifiuti verdi, riciclaggio) e i programmi di sviluppo delle risorse umane.

In ragione della limitata disponibilità di informazioni è difficile valutare su tali basi l'adeguatezza e l'efficacia delle disposizioni della direttiva PIF e la necessità di una sua revisione. La Commissione esorta gli Stati membri a raccogliere e trasmettere i dati in maniera tempestiva, in linea con le prescrizioni di cui all'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva PIF.

Le informazioni pervenute dagli Stati membri e da altre fonti che sono state usate per la stesura della prima relazione sul recepimento sono state integrate da un'ulteriore ricerca esterna, che ha comportato:

- un'analisi più approfondita del recepimento, da parte degli Stati membri, degli articoli della direttiva PIF concernenti la soglia relativa all'IVA, la frode negli appalti pubblici e i termini di prescrizione;
- la raccolta di ulteriori dati sui procedimenti penali pertinenti e sul relativo esito; e
- colloqui con i principali portatori di interessi, compresi operatori del settore a livello nazionale e unionale.

[23] Si precisa che, alla data di stesura della presente relazione, 22 Stati membri partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO, mentre la direttiva PIF è vincolante per 26 Stati membri.

2. PUNTI SPECIFICI DI VALUTAZIONE IN CONFORMITÀ DELL'ARTICOLO 18, PARAGRAFO 4, DELLA DIRETTIVA PIF

2.1. Soglia relativa all'IVA (articolo 2, paragrafo 2)

L'articolo 2, paragrafo 2, stabilisce una soglia per l'applicabilità della direttiva alle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA. La direttiva PIF si applica solo in caso di reati gravi contro il sistema comune dell'IVA. I reati contro il sistema comune dell'IVA devono essere considerati gravi qualora:

1. riguardino azioni od omissioni fraudolente di carattere intenzionale di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), della direttiva PIF[24];
2. siano connessi al territorio di due o più Stati membri dell'Unione; e
3. comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR.

La nozione è intesa prevalentemente a individuare i casi di frode carosello, frode dell'IVA dell'operatore inadempiente e frode dell'IVA commessa nell'ambito di un'organizzazione criminale, tutte tipologie che rappresentano una grave minaccia per il sistema comune dell'IVA e quindi per il bilancio dell'Unione.

Danni

Gli approcci degli Stati membri in relazione all'importo dei danni causati dalla frode transfrontaliera in materia di IVA possono essere classificati come segue:

- è stabilito che il danno debba essere pari ad almeno 10 milioni di EUR;
- è prevista una soglia inferiore a 10 milioni di EUR;
- non è definita alcuna soglia finanziaria.

Per via della soglia di 10 milioni di EUR, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva PIF un numero rilevante di attività fraudolente che riguardano il territorio di due o più Stati membri ma comportano un danno complessivo inferiore a 10 milioni di EUR (ad esempio la maggior parte dei casi di contrabbando di tabacco e di riciclaggio di diesel).

La soglia è uno dei fattori più importanti che si ripercuotono sulle attività dell'EPPO in relazione ai casi di frode dell'IVA. In particolare sorgono interrogativi ricorrenti sul calcolo del danno complessivo, a seconda delle diverse interpretazioni degli Stati membri quanto al metodo da applicare (in particolare per stabilire se sia necessario aggregare i danni verificatisi in più Stati membri) e al numero minimo di paesi coinvolti (per stabilire se debbano essere coinvolti almeno due Stati membri partecipanti all'EPPO o se invece siano sufficienti due Stati membri, non necessariamente partecipanti).

[24] Direttiva PIF, articolo 3, paragrafo 2, lettera d): "d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA".

Gli Stati membri con un'economia di dimensioni più contenute presentano un maggior numero di casi nei quali l'importo del danno non raggiunge la soglia di 10 milioni di EUR. Ciò potrebbe determinare uno squilibrio tra gli Stati membri quanto al numero di casi che l'EPPO è competente a perseguire.

Un numero rilevante di attività fraudolente relative all'IVA riguarda il territorio di due o più Stati membri ma comporta un danno complessivo inferiore a 10 milioni di EUR. La soglia non è dissuasiva, in quanto l'EPPO tratta soltanto i casi di frode dell'IVA su vasta scala, il che consente potenzialmente agli autori dei reati di individuare le giurisdizioni più deboli per sfuggire alle maglie delle autorità nazionali e della Procura europea.

Le autorità inquirenti competenti spesso non hanno una visione completa della natura dell'attività criminosa nella fase iniziale dell'indagine (per poter stabilire ad esempio se si tratti di un caso di frode carosello, connessa pertanto al territorio di due o più Stati membri) né dell'importo del danno in questione. Attendere il raggiungimento della soglia di 10 milioni di EUR potrebbe compromettere le indagini. Infine la soglia potrebbe determinare scarsa chiarezza nello stabilire se il caso di frode dell'IVA sia di competenza delle autorità nazionali o dell'EPPO e in quali circostanze debba essere trasferito alla Procura europea.

La maggior parte degli Stati membri che applicano una soglia finanziaria adotta un approccio cumulativo in linea con il considerando 4 della direttiva PIF[25], prendendo in considerazione il danno complessivo causato in più Stati membri dallo stesso sistema fraudolento relativo all'IVA. Tuttavia le autorità di alcuni Stati membri calcolano il danno soltanto in relazione al singolo Stato membro.

La Commissione non dispone attualmente di informazioni e di dati sufficienti per assumere una posizione definitiva su questa questione, che sarà riesaminata in futuro.

2.2. Termini di prescrizione (articolo 12)

A norma dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva PIF gli Stati membri devono adottare le misure necessarie a prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria in merito ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 della stessa direttiva entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastarli efficacemente.

Nel caso di reati punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, il termine di prescrizione deve essere pari ad almeno cinque anni a decorrere dal momento in cui è stato commesso il reato (articolo 12, paragrafo 2). L'articolo 12, paragrafo 3, offre agli Stati membri la possibilità di prevedere un termine di prescrizione più breve di cinque anni, ma non inferiore a tre anni, purché tale termine possa essere interrotto o sospeso in caso di determinati atti. L'espressione "determinati atti" lascia ampio margine di interpretazione. Gli Stati membri

[25] Direttiva PIF, considerando 4: "La nozione di danno complessivo si riferisce al danno stimato che derivi dall'intero sistema fraudolento, sia per gli interessi finanziari degli Stati membri interessati sia per l'Unione, escludendo interessi e sanzioni".

possono dunque adottare termini di prescrizione più brevi (comunque non inferiori a tre anni) in relazione ai reati per i quali la direttiva PIF prevede una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, purché siano previste cause di interruzione e sospensione. La direttiva stabilisce altresì termini di prescrizione per l'esecuzione delle pene a seguito di condanna per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 (articolo 12, paragrafo 4).

Per valutare se le disposizioni relative ai termini di prescrizione siano "sufficientemente efficaci" è anzitutto necessario chiarire il significato della nozione. Sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia è lecito dedurre che il termine di prescrizione debba essere sufficientemente lungo da garantire l'applicazione di misure effettive e dissuasive nei casi riguardanti reati PIF[26]. Si rileva altresì che, per loro stessa natura, i termini di prescrizione devono assicurare l'equilibrio tra l'efficacia e i diritti fondamentali, ad esempio il diritto a un giudice imparziale. Il considerando 28 della direttiva PIF richiama espressamente tale questione ed enuncia che la direttiva "mira a garantire il pieno rispetto di tali diritti e principi e deve essere attuata di conseguenza". Certamente l'articolo 18, paragrafo 4, impone di valutare non se i termini di prescrizione siano di per sé sufficientemente efficaci ma se lo siano le disposizioni relative a tali termini.

Pertanto la questione di stabilire se le disposizioni relative ai termini di prescrizione di cui all'articolo 12 siano sufficientemente efficaci potrebbe essere interpretata nel senso di valutare se le disposizioni relative ai termini di prescrizione di cui all'articolo 12 siano sufficientemente efficaci per consentire di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria in maniera adeguata in merito ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 della direttiva PIF. Qualora si giunga alla conclusione che in alcuni Stati membri i reati PIF hanno minori probabilità di essere oggetto di indagine, azione penale, processo e sanzione rispetto ad altri Stati membri per via dell'applicazione dei termini di prescrizione, ciò potrebbe essere considerato un'indicazione del fatto che le disposizioni non sono sufficientemente efficaci.

Tuttavia gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva PIF appena tre anni prima della stesura della presente relazione, il che rappresenta un lasso di tempo più breve dei termini di prescrizione di cui all'articolo 12 della direttiva PIF. È pertanto difficile stabilire in questa fase in che misura le disposizioni della direttiva PIF relative ai termini di prescrizione abbiano avuto un reale effetto.

Come ricordato sopra, gli Stati membri hanno fornito i dati statistici di cui all'articolo 18, paragrafo 2, soltanto in quantità limitata. Pertanto in questa fase non è possibile confrontare il numero di procedimenti penali avviati, archiviati, conclusi con un proscioglimento o conclusi con una condanna nei vari Stati membri, né è possibile collegare tali risultanze alla durata dei termini di prescrizione negli Stati membri.

[26] Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) dell'8 settembre 2015, *Taricco e a.*, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, punti da 49 a 58, e del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, punti 39, 41, 59 e 62.

Pertanto la presente valutazione si basa essenzialmente sulla situazione giuridica (che si evince dalle misure nazionali di recepimento delle disposizioni relative ai termini di prescrizione) e sulla situazione pratica degli Stati membri.

Si potrebbe considerare auspicabile prorogare i termini di prescrizione, dato che le indagini relative ai reati PIF sono, per loro natura, di lunga durata. Nel caso di taluni reati la fase di accertamento potrebbe durare anni e comportare un impegno investigativo notevole a causa della natura transfrontaliera dell'illecito.

Ciononostante, poiché i termini di prescrizione di cui alla direttiva PIF sono stati comunque fissati con riferimento ai termini di prescrizione minimi previsti a livello nazionale per reati analoghi, l'effetto della direttiva PIF sui termini di prescrizione a livello nazionale è stato relativamente contenuto.

Questo non significa che le pertinenti disposizioni della direttiva PIF siano inefficaci in quanto tali: garantiscono perlomeno una soglia minima, offrendo pertanto certezza giuridica in quanto scongiurano la possibilità di successive riduzioni dei termini di prescrizione negli Stati membri.

2.3.Frode negli appalti pubblici (articolo 3, paragrafo 2, lettera b)

L'articolo 3 della direttiva PIF stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché, se commessa intenzionalmente, la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione costituisca reato. A tal fine prevede quattro categorie di condotta che costituiscono frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione. Queste quattro categorie riguardano atti od omissioni concernenti:

(i) spese non relative agli appalti (articolo 3, paragrafo 2, lettera a));
(ii) spese relative agli appalti (articolo 3, paragrafo 2, lettera b));
(iii) entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (articolo 3, paragrafo 2, lettera c)); e
(iv) entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (articolo 3, paragrafo 2, lettera d)).

a. Nozione di "spese relative agli appalti"

La nozione di "spese relative agli appalti" non è definita in maggior dettaglio nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva PIF. Il considerando 6 enuncia quanto segue: "Ai fini della presente direttiva, costituiscono spese relative agli appalti le spese connesse agli appalti pubblici quali definiti nell'articolo 101, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio". La ricerca esterna condotta per conto della Commissione ha rilevato che in vari casi ciò ha determinato un'interpretazione imprecisa del diritto, nel senso di escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), le situazioni a livello nazionale in cui i fondi dell'UE sono assegnati da organismi/amministrazioni nazionali che stipulano contratti con soggetti nazionali/privati.

Poiché il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 non è più in vigore, il riferimento a tale regolamento deve essere interpretato come riferimento all'articolo 2, punto 51, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046[27], dal quale risulta che le spese relative agli appalti sono le spese connesse ad appalti pubblici quali appalti immobiliari, appalti di forniture, appalti di lavori o appalti di servizi tra gli operatori economici e l'amministrazione aggiudicatrice dell'UE.

Considerate le disposizioni dell'articolo 325 TFUE quali interpretate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare il significato dell'espressione "le attività illegali"[28] (che, data l'importanza che riveste la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, non può essere interpretata restrittivamente), si deve ritenere che la frode negli appalti commessa da un'amministrazione nazionale e lesiva degli interessi finanziari dell'Unione rientri nell'ambito di applicazione della direttiva PIF.

b. Impatto del requisito "almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione"

L'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva PIF contempla i seguenti reati di frode negli appalti:

1. l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
2. la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
3. la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione.

Si rileva che reati analoghi sono elencati all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), in relazione alla frode non relativa agli appalti. I reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a) e b), hanno in comune il requisito dell'intenzionalità (come stabilito all'articolo 3, paragrafo 1) e dell'azione od omissione. Tuttavia l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), introduce una specificazione aggiuntiva: "almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione". Il nesso di causalità con il pregiudizio arrecato agli interessi finanziari dell'Unione è piuttosto evidente, in quanto la direttiva mira ad armonizzare la tutela di tali interessi finanziari mediante il diritto penale e dunque a contrastare i reati PIF. In altri termini la frode negli appalti rientra nell'ambito di applicazione della direttiva purché arrechi pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione.

[27] Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 – PE/13/2018/REV/1 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

[28] Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, punto 184.

Tale requisito può determinare un innalzamento considerevole della soglia per la perseguibilità dei casi di frode negli appalti rispetto ai casi di frode non relativa agli appalti. Occorre tuttavia tenere conto anche del termine "almeno", che ha lasciato agli Stati membri un margine di discrezionalità per quanto riguarda la definizione di "frode negli appalti".

Alcuni Stati membri prevedono, quale condizione per la perseguibilità, l'esistenza di prove che dimostrino il pregiudizio arrecato agli interessi finanziari dell'Unione. In alcuni Stati membri vige l'obbligo di accertare l'ingiusto profitto procurato all'autore del reato o ad altri, ma non è previsto il nesso di causalità con il pregiudizio. Tuttavia la maggior parte degli Stati membri configura come reato qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa ai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), o recepisce le disposizioni del caso mediante disposizioni nazionali più ampie conformi alla direttiva PIF. Numerosi Stati membri non operano alcuna distinzione tra gli interessi finanziari dell'Unione e quelli nazionali.

Pertanto l'ampiezza della definizione di "frode negli appalti" e, di conseguenza, i requisiti in materia di prove che devono essere soddisfatti come condizione per la perseguibilità dei reati variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Queste differenze possono determinare disparità nella tutela degli interessi dell'Unione qualora determinate attività fraudolente siano oggetto di indagine e azione penale in alcuni Stati membri ma non in altri.

3. CONCLUSIONI

La direttiva PIF è stata adottata allo scopo di rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Apporta un valore aggiunto stabilendo: i) norme minime comuni riguardo alla definizione dei reati; ii) sanzioni nell'ambito della lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Le disposizioni principali della direttiva PIF sono state recepite da tutti gli Stati membri. Tuttavia è necessario migliorare il recepimento della direttiva, in particolare per garantire il recepimento coerente delle definizioni dei reati così come la responsabilità e le sanzioni per quanto concerne le persone giuridiche e le persone fisiche. Gli Stati membri devono inoltre intensificare l'impegno per recepire correttamente le disposizioni riguardanti l'esercizio della giurisdizione e i termini di prescrizione. La situazione ha determinato finora l'avvio di procedimenti di infrazione nei confronti di 17 Stati membri.

La presente seconda relazione sul recepimento è intesa principalmente a valutare se:

a) la soglia relativa all'IVA di cui all'articolo 2, paragrafo 2, è adeguata;

b) le disposizioni relative ai termini di prescrizione di cui all'articolo 12 sono sufficientemente efficaci;

c) la direttiva PIF affronta efficacemente i casi di frode negli appalti.

La presente relazione si è basata principalmente sulle informazioni che gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione, comprese le statistiche annuali sui reati PIF trasmesse dagli Stati membri alla Commissione a norma dell'articolo 18, paragrafo 2. Tuttavia, come ricordato sopra, i dati trasmessi dagli Stati membri non forniscono attualmente elementi di prova sufficienti per poter trarre conclusioni definitive. Inoltre le informazioni riguardanti gli importi recuperati e i danni stimati sono disponibili soltanto in pochi Stati membri. Risulta quindi difficile valutare su tali basi l'adeguatezza e l'efficacia delle disposizioni della direttiva PIF e la necessità di una sua revisione.

La Commissione esorta gli Stati membri a raccogliere e trasmettere i dati in maniera tempestiva, in linea con le prescrizioni di cui all'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva PIF. Nel caso la Commissione può fornire agli Stati membri ulteriori indicazioni sulle modalità di trasmissione dei dati statistici. Potrebbe anche decidere di inviare una richiesta ad hoc agli Stati membri che non abbiano trasmesso dati completi ed esaustivi in conformità dell'articolo 18, paragrafo 2.

Frode dell'IVA

Per quanto riguarda la soglia relativa all'IVA di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva PIF è stato preso in considerazione l'elemento del danno, rilevando che, per via della soglia di 10 milioni di EUR, un numero rilevante di attività fraudolente esula dall'ambito di applicazione della direttiva PIF. Gli Stati membri con un'economia di dimensioni più contenute presentano un maggior numero di casi nei quali l'importo del danno non raggiunge la soglia di 10 milioni di EUR. Si osserva che un numero rilevante di attività fraudolente relative all'IVA riguarda il territorio di due o più Stati membri ma comporta un danno complessivo inferiore a 10 milioni di EUR. Le autorità inquirenti competenti spesso non hanno una visione completa della natura dell'attività criminosa nella fase iniziale dell'indagine. Attendere il raggiungimento della soglia di 10 milioni di EUR potrebbe compromettere le indagini. Infine la soglia potrebbe determinare scarsa chiarezza nello stabilire se il caso di frode dell'IVA sia di competenza delle autorità nazionali o dell'EPPO e in quali circostanze debba essere trasferito alla Procura europea.

Mentre la maggior parte degli Stati membri prende in considerazione il danno complessivo causato in più Stati membri dallo stesso sistema fraudolento relativo all'IVA (approccio cumulativo) in linea con il considerando 4 della direttiva PIF, alcuni calcolano il danno in relazione al singolo Stato membro. Si osserva che alcuni degli Stati membri che applicano il metodo cumulativo prendono in considerazione soltanto il danno verificatosi negli Stati membri che hanno aderito all'EPPO. Queste pratiche mal si conciliano con il testo del considerando 4 della direttiva PIF.

I citati limiti relativi all'entità della soglia finanziaria e alla modalità per definirla sollevano dubbi quanto alla capacità della soglia di essere sufficientemente efficace e dissuasiva da contrastare la frode grave contro il sistema comune dell'IVA. Nel quadro di una futura revisione della direttiva PIF si potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di un abbassamento della soglia e di criteri alternativi per la valutazione della gravità del reato.

Ad ogni modo, sebbene in questa fase non si disponga di dati sull'applicazione pratica della soglia di 10 milioni di EUR sufficienti per poter valutare l'adeguatezza dell'importo, laddove necessario si dovrebbero fornire indicazioni sufficienti sul metodo di calcolo della soglia.

Appalti pubblici

La direttiva PIF non contiene una definizione di "spese relative agli appalti". Sebbene l'intento del legislatore sia desumibile da altre disposizioni della direttiva PIF, l'attuale rimando a un altro atto normativo dell'UE nei considerando potrebbe determinare un grado di incertezza quanto all'ambito di applicazione della definizione di "frode negli appalti" qualora siano coinvolte amministrazioni aggiudicatrici nazionali che gestiscono fondi dell'UE.

Come ricordato sopra, la parte introduttiva dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), stabilisce un particolare requisito relativo all'intenzionalità (rispetto ad altri reati PIF), affermando che la frode negli appalti deve essere configurata come reato "*almeno"* allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione. Il margine di interpretazione che il termine "almeno" lascia agli Stati membri riguardo all'elemento dell'intenzionalità può creare problemi di disparità nella tutela degli interessi dell'Unione, in quanto talune attività fraudolente, pur essendo oggetto di indagine e azione penale in alcuni Stati membri, potrebbero non esserlo in altri (in assenza di prove che dimostrino l'intenzionalità).

Nell'ambito di una futura revisione della direttiva PIF si potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di modificare il considerando 6 per precisare che nell'ambito di applicazione della direttiva rientrano di fatto anche gli appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici nazionali che gestiscono fondi dell'UE, così come l'ipotesi di modificare l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), per rispecchiarvi il requisito più ampio relativo all'intenzionalità che si applica agli altri reati PIF di frode, ossia "reati commessi intenzionalmente".

Termini di prescrizione

Nei casi transfrontalieri possono sorgere problemi dovuti alla mancanza di uniformità tra le norme nazionali applicabili ai termini di prescrizione, giacché gli operatori economici coinvolti nella medesima attività fraudolenta potrebbero trarre vantaggio dall'esistenza di regimi diversi, a seconda dello Stato membro in cui il reato è perseguito. Pertanto il requisito minimo previsto nella direttiva PIF può non risultare sufficiente a permettere che le indagini, l'azione penale, il processo, la decisione giudiziaria e l'esecuzione di sanzioni per tutti i reati PIF possano intervenire in maniera uniforme in tutti gli Stati membri per quanto riguarda i termini di prescrizione.

Dall'entrata in vigore della direttiva PIF non è tuttavia trascorso un lasso di tempo sufficiente perché potessero scadere i termini di prescrizione di cui all'articolo 12 in relazione ai reati contemplati dalla direttiva stessa.

In questa fase mancano peraltro prove concrete che dimostrino che i reati PIF hanno minori probabilità di essere oggetto di indagine, azione penale, processo e sanzione in alcuni Stati membri rispetto ad altri reati a causa dei termini di prescrizione troppo brevi.

A norma dell'articolo 18 della direttiva PIF la Commissione continuerà a valutare in che misura gli Stati membri si siano conformati alla direttiva PIF e adotterà ogni misura utile affinché le relative disposizioni siano rispettate in tutta l'Unione europea. La Commissione provvederà altresì a intensificare il dialogo con le autorità nazionali sulle modalità per migliorare la raccolta dei dati in modo da poter valutare l'attuazione della direttiva PIF con maggiore cognizione di causa.