COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 6.9.2021
COM(2021) 536 final

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

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] nell'ambito della strategia antifrode globale della Commissione[2]. Per gli Stati membri da essa vincolati[3], la direttiva PIF sostituisce la convenzione del 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i relativi protocolli ("convenzione PIF")[4].

In base all'articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la direttiva PIF stabilisce norme comuni per il diritto penale degli Stati membri. Tali norme mirano a tutelare gli interessi finanziari dell'UE armonizzando le definizioni, le sanzioni e i termini di prescrizione di taluni reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. I reati in questione ("reati PIF") sono i seguenti: i) la frode, compresa la frode transfrontaliera relativa all'imposta sul valore aggiunto (IVA) che comporta un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR; ii) la corruzione; iii) il riciclaggio di denaro; e iv) l'appropriazione indebita. L'armonizzazione riguarda altresì la portata delle indagini e delle azioni penali condotte dalla Procura europea (EPPO)[5], in quanto le competenze dell'EPPO sono definite con riferimento alla direttiva PIF[6] quale attuata dal diritto nazionale. La direttiva PIF inoltre facilita il recupero, mediante il diritto penale, dei fondi dell'UE utilizzati impropriamente[7].

Il termine per il recepimento della direttiva nel diritto nazionale è scaduto il 6 luglio 2019. A quella data soltanto 12 Stati membri avevano notificato il pieno recepimento della direttiva. Pertanto nel settembre 2019 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti dei restanti 14 Stati membri partecipanti, inviando loro lettere di costituzione in mora. All'aprile 2021 il numero di notifiche relative al completo recepimento era aumentato a 26, il che significa che tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva ne hanno ormai notificato il pieno recepimento nel diritto nazionale.

---

1 GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29.

2 *Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE* (COM(2019) 196 final del 29.4.2019).

3 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 suo diritto di partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva PIF.

4 Convenzione stabilita sulla base dell'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).

5 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).

6 Articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1939.

7 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. Sono innanzitutto un'indicazione del livello di individuazione e segnalazione di frodi potenziali da parte degli Stati membri e degli organismi dell'UE. Nel 2019 le irregolarità segnalate come frode sono state 939, per un totale di circa 461,4 milioni di EUR (relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode" (2019) (COM(2020) 363 final del 3.9.2020, pag. 13).

1.2. Aspetti principali della direttiva PIF

L'articolo 1 stabilisce l'oggetto della direttiva PIF, mentre l'articolo 2 ne fissa l'ambito di applicazione e fornisce una definizione del concetto di "interessi finanziari dell'Unione". Inoltre la direttiva obbliga gli Stati membri a:

- configurare come reato la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE, in relazione a qualsiasi azione od omissione riguardante: i) le spese relative agli appalti e le spese non relative agli appalti; e ii) le entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA e le entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (articolo 3);
- configurare come reato altri illeciti penali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (riciclaggio di denaro, corruzione e appropriazione indebita) e fornire una definizione di "funzionario pubblico" al fine di tutelare adeguatamente i fondi dell'Unione dalla corruzione e dall'appropriazione indebita (articolo 4);
- configurare come reato: i) l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso in relazione a qualunque reato di cui agli articoli 3 e 4; e ii) il tentativo di commettere i reati indicati all'articolo 3 (frode) e all'articolo 4, paragrafo 3 (appropriazione indebita) (articolo 5);
- stabilire la responsabilità e le sanzioni per le persone giuridiche in relazione a uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 commessi a loro vantaggio i) da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica; o ii) da una persona sottoposta all'autorità di un tale soggetto, in caso di mancata sorveglianza o mancato controllo da parte di quest'ultimo (articoli 6 e 9);
- definire norme minime sulle sanzioni penali per le persone fisiche, comprese pene minime e massime per i reati di cui agli articoli 3 e 4 qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli (articolo 7);
- adottare le misure necessarie per garantire che qualora un reato di cui agli articoli 3, 4 o 5 sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale, ciò sia considerato una circostanza aggravante (articolo 8);
- i) stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 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[8]; e ii) astenersi dall'assoggettare l'esercizio della giurisdizione per i reati PIF commessi all'estero da propri cittadini a talune condizioni (articolo 11);
- i) stabilire termini di prescrizione che prevedano un congruo lasso di tempo, successivamente alla commissione dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5, al fine di contrastare tali reati 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 siano irrogate (articolo 12); e
- fornire dati statistici sui procedimenti penali che riguardano i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 e sul relativo esito (articolo 18, paragrafo 2).

[8] Conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, 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.

1.3. Ambito di applicazione e metodologia della relazione

Sulla base dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva PIF, la presente relazione valuta in che misura gli Stati membri hanno adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva. In particolare la presente relazione valuta se gli Stati membri abbiano attuato la direttiva e se la legislazione nazionale raggiunga gli obiettivi e soddisfi i requisiti della direttiva. La relazione non riguarda i poteri conferiti alla Commissione a norma dell'articolo 258 TFUE che le permettono di valutare la conformità delle singole misure nazionali di recepimento.

La presente valutazione si basa essenzialmente sulle informazioni fornite dagli Stati membri alla Commissione tramite la notifica delle misure nazionali di recepimento della direttiva PIF. Tali informazioni sono state integrate da una ricerca esterna commissionata dalla DG Giustizia nell'ambito del suo contratto quadro. La Commissione, sulla base della presente valutazione, ha avviato scambi sistematici con gli Stati membri. Le ulteriori informazioni e spiegazioni fornite dagli Stati membri in occasione di tali scambi hanno permesso alla Commissione di approfondire la propria analisi sui problemi di conformità di maggiore rilievo. Tali questioni saranno presentate in maggiore dettaglio nelle sezioni 2 e 3.

2. VALUTAZIONE GENERALE

L'obiettivo della Commissione è di garantire che tutti gli Stati membri abbiano recepito la direttiva in modo chiaro, preciso e corretto stabilendo sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

Una valutazione dettagliata delle misure di recepimento notificate ha confermato che tutti gli Stati membri hanno recepito le disposizioni principali della direttiva PIF. Restano tuttavia alcuni problemi di conformità da affrontare, compresi quelli che devono essere risolti per consentire all'EPPO di condurre indagini e azioni penali in maniera efficace. I problemi di conformità riguardano prevalentemente carenze nella legislazione nazionale che recepisce le definizioni penali di cui agli articoli 3, 4 e 5 per quanto concerne:

- la definizione di "frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione" (articolo 3) nella metà circa degli Stati membri;
- la definizione di taluni aspetti dell'articolo 4, paragrafi 1 (riciclaggio di denaro), 2 (corruzione) e 3 (appropriazione indebita) in vari Stati membri;
- la definizione di "funzionario pubblico" (articolo 4, paragrafo 4) nella metà circa degli Stati membri; e
- l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso in relazione a qualunque reato di cui agli articoli 3 e 4 e il tentativo di commettere i reati indicati all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 3 (articolo 5), in alcuni Stati membri.

Inoltre in un quarto degli Stati membri la Commissione ha rilevato una serie di problemi di conformità riguardanti la responsabilità delle persone giuridiche e le sanzioni per le persone fisiche stabilite in conformità degli articoli 6, 7 e 9. Quanto alle sanzioni per le persone fisiche (articolo 7), in un quarto degli Stati membri la Commissione ha anche rilevato

problemi di conformità, alcuni dei quali potenzialmente in grado di pregiudicare il carattere effettivo, dissuasivo e proporzionato di tali sanzioni.

In alcuni Stati membri la Commissione ha individuato problemi di conformità anche in relazione all'esercizio della giurisdizione sulla base dei principi di territorialità e di personalità attiva (articolo 11, paragrafo 1). Inoltre alcuni Stati membri hanno stabilito condizioni per la perseguibilità dei reati PIF che non sono conformi all'articolo 11, paragrafo 4. In taluni Stati membri è stato rilevato un problema che attiene al recepimento dell'articolo 12 e riguarda la disposizione relativa al termine di prescrizione per l'esecuzione di una pena irrogata a seguito di condanna definitiva per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 o 5, il quale ha una durata inferiore rispetto ai cinque anni previsti dalla direttiva PIF.

Infine, sulla base delle informazioni condivise, la Commissione ha appurato che solo pochi Stati membri hanno previsto, nella rispettiva legislazione, l'obbligo esplicito e specifico di comunicare dati statistici alla Commissione europea con cadenza annuale (articolo 18, paragrafo 2). In assenza di dati sufficienti, la Commissione potrebbe avere maggiori difficoltà a valutare, in un secondo momento, se la direttiva abbia conseguito il suo obiettivo generale di rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e se sia necessario sottoporre a revisione (taluni aspetti del)la direttiva[9].

3. PUNTI SPECIFICI DI VALUTAZIONE

3.1. Definizioni e ambito di applicazione (articolo 2)

All'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva PIF figurano le definizioni di "interessi finanziari dell'Unione" e di "persona giuridica". Inoltre 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 le azioni od omissioni di carattere intenzionale di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), della direttiva PIF siano connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR.

Detta soglia è prevalentemente intesa a individuare i casi di frode carosello, frode dell'IVA dell'operatore inadempiente e frode dell'IVA commessa nell'ambito di un'organizzazione criminale, le quali rappresentano una grave minaccia per il sistema comune dell'IVA e quindi per il bilancio dell'Unione. In uno Stato membro l'articolo 2, paragrafo 1, non è stato recepito conformemente alla direttiva.

3.2. Frode (articolo 3)

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 l'articolo in questione prevede quattro categorie di condotta che costituiscono frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

[9] Articolo 18, paragrafi 3 e 4.

Queste quattro categorie riguardano azioni o 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)), come esposto nella sezione 3.1.

Nella metà circa degli Stati membri la Commissione ha rilevato problemi di conformità per quanto riguarda il recepimento degli aspetti principali di tali reati. In particolare la Commissione ha individuato problemi di conformità legati alla maggiore limitatezza dell'ambito di applicazione della legislazione nazionale per quanto concerne la frode in caso di spese non relative agli appalti (articolo 3, paragrafo 2, lettera a)) e la frode in caso di spese relative agli appalti (articolo 3, paragrafo 2, lettera b)). Altri problemi riguardano il recepimento della disposizione concernente l'azione od omissione relativa:

- "all'utilizzo [...] di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti", che si applica soltanto ai documenti scritti, e a "beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto", che non è contemplata;
- "alla mancata comunicazione di un'informazione", che non è stata recepita o è stata recepita secondo un'interpretazione più limitativa; e
- "alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi", che è stata recepita con una formulazione più restrittiva.

La Commissione ha rilevato problemi di conformità anche in relazione alle entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (articolo 3, paragrafo 2, lettera c)) e alle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA (articolo 3, paragrafo 2, lettera d)), anche in questo caso dovuti a un ambito di applicazione più ristretto nella legislazione nazionale. Altri problemi riguardano il recepimento della disposizione concernente l'azione od omissione relativa:

- a "dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti" e "dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA", che non è contemplata;
- a "risorse del bilancio dell'Unione", che è stata recepita secondo un'interpretazione più limitativa;
- a "bilanci gestiti [dall'Unione] o per suo conto", che non è contemplata;
- "alla mancata comunicazione di un'informazione" e "alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA", che non è stata recepita o è stata recepita secondo un'interpretazione più limitativa;
- "alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto", che è stata recepita con una formulazione più restrittiva; e
- "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", che non è stata recepita o è stata recepita secondo un'interpretazione più limitativa.

3.3. Altri reati correlati (articolo 4)

3.3.1. Riciclaggio di denaro, corruzione e appropriazione indebita (articolo 4, paragrafi 1, 2 e 3)

L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva PIF stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché il riciclaggio di denaro come descritto all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849[10] e riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva costituisca reato. In vari Stati membri tale disposizione non è stata pienamente recepita, a causa di carenze nella definizione di "riciclaggio di denaro" o della mancanza di un reato contemplato dalla direttiva PIF tra i reati presupposto.

Inoltre, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché, se intenzionali, la corruzione passiva e la corruzione attiva costituiscano reato. In vari Stati membri, sia per la corruzione attiva che 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 la "corruzione passiva", un problema di conformità riguarda uno degli aspetti del reato, vale a dire: "omettere un atto proprio delle sue funzioni". In un numero limitato di Stati membri la legislazione nazionale non contempla questo aspetto. Per quanto concerne la "corruzione attiva", i problemi di conformità riguardano la portata della definizione, in quanto alcuni aspetti ("che prometta, offra o procuri [...], direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio" e "per un terzo") risultano mancanti o non sono stati recepiti correttamente in taluni Stati membri.

Inoltre l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché, se intenzionale, l'appropriazione indebita costituisca reato. I problemi di conformità sono legati a un recepimento più restrittivo del reato in oggetto o a una totale assenza di recepimento.

3.3.2. Funzionari pubblici (articolo 4, paragrafo 4)

L'articolo 4, paragrafo 4, fornisce una definizione di "funzionario pubblico" al fine di tutelare adeguatamente i fondi dell'Unione dalla corruzione e dall'appropriazione indebita. Alcuni aspetti della definizione di "funzionario pubblico" non sono stati recepiti nella legislazione della metà circa degli Stati membri. In questo ambito la Commissione ha rilevato problemi di conformità che riguardano:

[10] Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

- la mancata contemplazione dei "funzionari nazionali di un altro Stato membro e [de]i funzionari nazionali di un paese terzo" in generale o soltanto per quanto concerne il reato di appropriazione indebita;
- la definizione di "funzionario dell'Unione", che non contempla: i) le persone "distaccat[e] da uno Stato membro o da qualsiasi organismo pubblico o privato presso l'Unione, che vi eserciti[no] funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti dell'Unione" o ii) i "membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione, istituiti a norma dei trattati e il relativo personale";
- l'assoggettamento della definizione di "funzionario pubblico" a condizioni supplementari, che fa sì che comprenda soltanto i funzionari pubblici di altri Stati membri quando il reato è stato commesso all'interno del territorio di tale Stato membro[11], la mancata contemplazione di "qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa" in generale o soltanto per quanto concerne il reato di appropriazione indebita;
- infine, in alcuni Stati membri l'articolo 4, paragrafo 4, lettera b), che si riferisce a "qualunque altra persona a cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio", non è stato recepito.

3.4. Reati di pericolo (articolo 5)

L'articolo 5 della direttiva PIF stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché: i) siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei reati di cui agli articoli 3 e 4 della direttiva (articolo 5, paragrafo 1); e ii) sia punibile come reato il tentativo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva (articolo 5, paragrafo 2). In alcuni Stati membri la Commissione ha rilevato problemi di non conformità, in relazione all'articolo 5, paragrafo 2, che riguardano la mancata configurazione come reato punibile: i) del tentativo di commettere un abuso di sovvenzioni; ii) di alcuni reati doganali; e iii) dell'appropriazione indebita.

3.5. Responsabilità e sanzioni per quanto concerne le persone giuridiche (articoli 6 e 9)

L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva PIF impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 della direttiva commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, e che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica basata:

a) sul potere di rappresentanza della persona giuridica;
b) sul potere di adottare decisioni per conto della persona giuridica; oppure
c) sull'autorità di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

[11] Ciò significa che lo Stato membro A avvierebbe un'azione legale nei confronti dei funzionari di altri Stati membri (B, C, ecc.) soltanto qualora commettessero un reato all'interno del territorio dello Stato membro A.

Inoltre, a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli di cui all'articolo 6, paragrafo 1, abbiano reso possibile la commissione, da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto, di uno dei reati di cui all'articolo 3, 4 o 5 della direttiva, a vantaggio di tale persona giuridica.

Infine, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, la responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva non deve escludere la possibilità di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso i reati di cui agli articoli 3 e 4 della direttiva o che siano penalmente responsabili ai sensi dell'articolo 5.

In un quarto degli Stati membri sono stati rilevati vari problemi di conformità, tra i quali figurano:

- il mancato recepimento dell'articolo 6, paragrafo 1;
- l'esclusiva contemplazione delle azioni che i soggetti compiono nell'ambito delle attività della persona giuridica; e
- l'esclusione della responsabilità penale delle imprese per taluni reati presupposto.

Un altro problema di conformità riguarda la commistione dei requisiti di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2, all'interno della legislazione nazionale. In tal senso occorre sottolineare che l'articolo 6, paragrafo 1, non prevede "la mancata sorveglianza o il mancato controllo" nel caso in cui un reato PIF è commesso a vantaggio di una persona giuridica da un soggetto che "det[iene] una posizione preminente in seno alla persona giuridica".

L'articolo 9 della direttiva PIF stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché la persona giuridica riconosciuta responsabile ai sensi dell'articolo 6 della direttiva sia sottoposta a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendono sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possono comprendere anche altre sanzioni quali:

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

Sotto il profilo della conformità, la Commissione rileva 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.

3.6. Sanzioni penali per le persone fisiche (articolo 7)

L'articolo 7 della direttiva PIF stabilisce che, nei riguardi delle persone fisiche, gli Stati membri devono assicurare che i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 della direttiva siano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive (articolo 7, paragrafo 1). I reati di cui agli

articoli 3 e 4 devono essere punibili con una pena massima che preveda la reclusione (articolo 7, paragrafo 2) e con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino "danni o vantaggi considerevoli" (articolo 7, paragrafo 3)[12].

In un quarto degli Stati membri sono stati rilevati problemi di conformità. Per quanto concerne l'articolo 7, paragrafo 1, la legislazione 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. Tali disposizioni potrebbero privare le sanzioni del loro carattere effettivo e dissuasivo. Altri problemi di conformità riguardano il mancato raggiungimento della soglia prevista per le sanzioni di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva PIF, in particolare con riferimento:

- "alla mancata comunicazione di un'informazione" nel contesto delle frodi concernenti spese relative e non relative agli appalti;
- ad atti preparatori per il riciclaggio di denaro;
- alla corruzione passiva, in assenza di circostanze aggravanti;
- alla corruzione attiva, se commessa da un funzionario pubblico nei confronti di un altro funzionario pubblico o in assenza di una "violazione dei doveri", che, come esposto nella sezione 3.3.1., non è necessaria a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva PIF; e
- all'appropriazione indebita.

3.7. Giurisdizione (articolo 11)

In conformità dell'articolo 11 della direttiva PIF, uno Stato membro deve 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 (articolo 11, paragrafo 1). Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati PIF laddove l'autore del reato sia soggetto allo statuto dei funzionari al momento della commissione del reato. Essi possono astenersi dall'applicare tale norma, o possono applicarla solo in particolari casi o solo quando siano soddisfatte specifiche condizioni. Inoltre, se non applicano la norma in questione o la applicano solo in particolari casi, devono informarne la Commissione (articolo 11, paragrafo 2).

Gli Stati membri devono informare la Commissione anche qualora decidano di estendere la propria giurisdizione ai reati PIF commessi: i) da soggetti che risiedono abitualmente nel loro territorio; ii) a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel loro territorio; oppure iii) da uno dei loro funzionari che agisce nelle sue funzioni ufficiali (articolo 11, paragrafo 3).

Infine, nei casi in cui l'autore del reato è un loro cittadino[13], gli Stati membri non devono assoggettare l'esercizio della giurisdizione alla condizione che il reato sia perseguibile solo: i)

[12] Articolo 7, paragrafo 3, seconda e terza frase: "[i] danni o vantaggi derivanti dai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), e all'articolo 4 si presumono considerevoli qualora il danno o il vantaggio sia di valore superiore a i 100 000 EUR. I danni o i vantaggi derivanti dai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), e soggetti all'articolo 2, paragrafo 2, si presumono sempre considerevoli".

[13] A norma dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera b).

su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso il reato; o ii) su denuncia dello Stato sul cui territorio è stato commesso il reato (articolo 11, paragrafo 4). A tale riguardo la Commissione ha rilevato problemi di conformità in alcuni Stati membri. Per quanto concerne lo stabilimento della giurisdizione sulla base della territorialità (articolo 11, paragrafo 1), sono stati individuati due problemi di conformità. Il primo riguarda l'assenza di giurisdizione per il riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, il secondo condizioni supplementari quale ad esempio il fatto che, per l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso in relazione a reati PIF: i) l'autore principale del reato dovrebbe agire all'interno del territorio; o ii) la punizione prevista dal diritto nazionale deve essere superiore a una determinata soglia.

L'estensione della giurisdizione agli autori di reati soggetti allo statuto dei funzionari, con o senza l'imposizione di condizioni specifiche, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, è prevista nella legislazione nazionale di 12 Stati membri.

La metà circa degli Stati membri estende la propria giurisdizione ai reati PIF commessi: i) da soggetti che risiedono abitualmente nel loro territorio; o ii) a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel loro territorio; e/o iii) da uno dei loro funzionari che agisce nelle sue funzioni ufficiali (articolo 11, paragrafo 3). I problemi di conformità all'articolo 11, paragrafo 4, riguardano l'imposizione della condizione che il reato sia perseguibile solo: i) su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso il reato; o ii) su denuncia della parte offesa (se il diritto straniero prevede tale denuncia come condizione per la perseguibilità del reato).

3.8. 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, il quale deve consentire 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 entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastare tali reati efficacemente. La direttiva stabilisce termini di prescrizione minimi per i reati punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione (articolo 12, paragrafi 2 e 3). La direttiva stabilisce altresì termini di prescrizione per l'irrogazione delle pene a seguito di condanna per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 (articolo 12, paragrafo 4). In taluni Stati membri è stato rilevato un problema di recepimento che riguarda il termine di prescrizione per l'esecuzione di una pena irrogata a seguito di condanna definitiva per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 o 5, il quale ha una durata inferiore rispetto ai cinque anni previsti dall'articolo 12, paragrafo 4.

4. CONCLUSIONI

La direttiva PIF è stata adottata allo scopo di rafforzare la tutela dai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La direttiva fornisce un valore aggiunto stabilendo: i) norme minime comuni riguardo alla definizione dei reati; e ii) sanzioni in materia di 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 dalla valutazione emerge che occorre migliorare ulteriormente il recepimento della direttiva, in particolare per garantire: i) il recepimento coerente delle definizioni dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5; e ii) la responsabilità e le sanzioni per quanto concerne le persone giuridiche e le persone fisiche, conformemente agli articoli 6, 7 e 9. Occorre inoltre recepire correttamente le disposizioni riguardanti l'esercizio della giurisdizione (articolo 11) e i termini di prescrizione (articolo 12).

A tal fine si rende necessaria un'ulteriore azione legislativa da parte degli Stati membri, intesa ad allineare completamente la loro legislazione nazionale ai requisiti della direttiva PIF. Quanto precede è particolarmente importante per consentire all'EPPO di condurre indagini e azioni penali in maniera efficace.

È altresì fondamentale che gli Stati membri comunichino alla Commissione europea i dati statistici sui procedimenti penali e sui relativi esiti (articolo 18, paragrafo 2). Tale comunicazione è essenziale al fine di valutare se la direttiva PIF abbia saputo garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

A norma dell'articolo 18 della direttiva PIF, la Commissione continuerà a valutare la conformità degli Stati membri alla direttiva PIF e adotterà ogni misura utile per garantire che le relative disposizioni siano rispettate in tutta l'Unione europea.