

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

COM(94) 214 def.

Bruxelles, il 15.06.1994
94/0146 (CNS)

Proposta di
REGOLAMENTO (CE, EURATOM) DEL CONSIGLIO
relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità

Proposta di
ATTO DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA
relativo alla convenzione
sulla tutela degli interessi finanziari delle comunità

(presentate dalla Commissione)

RELAZIONE

1. Genesi della proposta

Proteggere gli interessi finanziari della Comunità è uno dei compiti prioritari cui attendono le istituzioni comunitarie. In questo settore sono già state assunte iniziative fin dagli anni 70 e nel 1976 la Commissione aveva presentato un progetto di trattato sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità.

Dalla fine degli anni 80 le iniziative si sono intensificate ed hanno anche indotto le istituzioni comunitarie ad interrogarsi sull'opportunità di una tutela giuridica sia sotto il profilo del diritto comunitario che sotto il profilo del diritto interno degli Stati membri.

Il Consiglio "Giustizia", nella risoluzione del 13 novembre 1991 ha dichiarato che "la cooperazione reciproca tra gli Stati membri in materia di prevenzione e lotta contro le pratiche fraudolente ai danni degli interessi finanziari delle Comunità è resa più efficace dalla compatibilità delle norme contenute nelle disposizioni legislative regolamentari ed amministrative degli Stati membri a cui spetta infliggere sanzioni" e invitava la Commissione ad effettuare "uno studio di diritto comparato sulle suddette disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri" onde verificare l'opportunità di prendere "iniziative per rendere maggiormente compatibili queste disposizioni".

Parallelamente, la Commissione effettuava, di propria iniziativa, uno studio comparato sul regime sanzionatorio - amministrativo e penale - vigente negli Stati membri e sui principi generali di un regime di sanzioni comunitarie. Gli studi che sono stati effettuati sono espressione della diffusa esigenza di un'azione legislativa in entrambi i settori; i loro risultati sono stati trasmessi dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio nel luglio del 1993.

Nel frattempo, con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, l'esigenza di una protezione giuridica degli interessi finanziari delle Comunità contro le frodi ha trovato accoglimento nelle disposizioni dell'articolo 209A del Trattato CE e nel Titolo VI del TUE, che riguarda la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. La prima di queste due disposizioni recepisce la pronuncia della Corte di giustizia nella causa 69/88 (sentenza del 21.9.1989, Commissione/Grecia, Racc. 1989, pag. 2965), nella parte in cui essa ha statuito che gli Stati membri hanno l'obbligo di equiparare la protezione degli interessi della Comunità a quella dei propri interessi finanziari e di conferire alle sanzioni effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva.

In una sentenza più recente (27 ottobre 1992), la Corte di giustizia ha del pari riconosciuto la competenza della Commissione ad infliggere sanzioni amministrative nell'esercizio dei poteri di esecuzione conferitele dai regolamenti di organizzazione comune dei mercati (causa 240/90, Repubblica federale di Germania/Commissione).

2. Contesto normativo dell'iniziativa della Commissione

Il Parlamento europeo, in una risoluzione del marzo 1994 adottata sulla base del rapporto della commissione per il controllo di bilancio in materia di protezione giuridica e di poteri istruttori e di indagine della commissione ha chiesto a quest'ultima di sottoporli, nel 1994, proposte legislative fondate sugli articoli 100A e 209A CE, per quanto riguarda i principi applicabili al potere di infliggere sanzioni amministrative in forza del diritto comunitario e le disposizioni di diritto penale interno degli Stati membri idonee a tutelare gli interessi finanziari contro le frodi.

Dal canto suo, il Regno Unito, ha presentato, nel marzo 1994, un progetto di azione comune per la protezione degli interessi finanziari, basato sulle disposizioni del Titolo VI [del Trattato TUE].

Dal canto suo, la Commissione ritiene che per garantire efficacia alla lotta antifrode sia indispensabile adottare provvedimenti tanto a livello comunitario quanto a livello di Stati membri.

Per proteggere gli interessi finanziari della Comunità è necessario definire gli atti compiuti ai danni del bilancio comunitario sia nell'ambito dell'ordinamento comunitario che nell'ambito del diritto penale degli Stati membri e, in pari tempo, emanare disposizioni sanzionatorie nei due ordinamenti: sanzioni di natura amministrativa nell'ordinamento comunitario e sanzioni di natura penale in ciascun ordinamento nazionale. La Commissione ha proposto le due seguenti basi giuridiche:

- gli articoli 235 CE e 203 Euratom per l'azione che riguarda il diritto comunitario, e
- l'articolo K.3, paragrafo 2 per l'azione che riguarda il diritto penale nazionale.

L'articolo 209A CE, pur avendo introdotto nel Trattato CE una disposizione specifica che impone agli Stati membri di combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari comunitari con gli stessi mezzi che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari, non costituisce però un fondamento giuridico idoneo per un intervento legislativo.

Sul piano del diritto comunitario la Commissione propone un regolamento che istituisce sanzioni amministrative comunitarie; sul piano del diritto penale, essa propone una convenzione tra Stati membri per la protezione degli interessi finanziari delle Comunità.

Per quanto riguarda il provvedimento comunitario, la Commissione ritiene che il suo fondamento giuridico sia costituito dall'articolo 235 del Trattato CE e dall'articolo 203 del Trattato Euratom. In considerazione dello scopo perseguito dal provvedimento - l'emanazione di una disciplina comunitaria orizzontale che non si limita quindi alla semplice creazione di un regime di sanzioni comunitarie (per il quale sarebbe stata sufficiente una base giuridica settoriale) ma che aspira ad una gestione complessiva delle risorse della Comunità - è necessario ricorrere alle basi generali dei due trattati.

Per quanto attiene il settore penale, gli obiettivi che si vogliono conseguire sono così vasti da consigliare il ricorso a provvedimenti interstatuali.

Per completare il dispositivo normativo necessario alla tutela degli interessi finanziari delle comunità, la Commissione propone, sulla base dell'articolo 95 CECA di adottare una decisione che estende le disposizioni del regolamento CE/Euratom alla protezione degli interessi finanziari comunitari nel settore del Trattato CECA.

3. Il progetto di regolamento

L'articolo 1 definisce il campo d'applicazione del provvedimento, che riguarda le frodi, gli abusi e tutti le altre inadempienze lesive degli interessi finanziari della Comunità; tutte queste fattispecie sono collettivamente denominate "irregolarità" in modo da facilitare la redazione degli articoli seguenti.

Il paragrafo 2 estende il campo di applicazione del regolamento in modo da ricomprendervi non solo le entrate e le spese bilancio generale ma anche qualsiasi altra entrata amministrata direttamente dalle istituzioni comunitarie o per conto di esse.

L'articolo 2 fornisce la definizione di frode. La definizione è formulata in modo da ricomprendervi qualsiasi tipo di atto illecito (omissivo o commissivo), intenzionale o derivante da negligenza grave in rapporto agli obblighi di diligenza.

L'articolo 3 definisce il contenuto della nozione di abuso della normativa comunitaria con riferimento alle operazioni formalmente legali ma sprovviste di qualsiasi altra motivazione economica se non quella di causare un pregiudizio al bilancio comunitario. In particolare, non esiste alcuna legittima motivazione economica quando l'operazione è esclusivamente finalizzata ad ottenere la concessione di una indennità ovvero a non effettuare il pagamento di un'entrata.

L'articolo 4 illustra le conseguenze delle violazioni non intenzionali del diritto comunitario o non dovute a negligenza. Queste infrazioni danno semplicemente luogo alla restitutio in integrum della lesione o del pregiudizio subito dalle Comunità.

Il paragrafo 2, prevede che, in alcuni casi, possono essere inflitte pene più severe che di norma vengono irrogate contro infrazioni aggravate da intenzionalità o negligenza.

L'articolo 5 prevede l'obbligo, a carico degli Stati membri e della Commissione, di infliggere sanzioni amministrative per le frodi di cui all'articolo 2, per gli abusi e le inadempienze dovute a negligenza. Le inosservanze intenzionali sono assorbite nella nozione di frode.

L'articolo 6 prevede l'obbligo, a carico degli Stati membri, di vigilare affinché i fatti in discorso vengano sanzionati nell'ordinamento nazionale nello stesso modo in cui vengono sanzionate infrazioni della normativa nazionale. Questo articolo costituisce un richiamo delle disposizioni dell'articolo 209A del Trattato CE, alle quali si affiancano i requisiti di

proporzionalità, effettività e capacità dissuasiva della sanzione individuati dalla Corte di giustizia nella sentenza nella causa 68/88, punto 24 della motivazione.

L'articolo 7 descrive la tipologia delle sanzioni amministrative che possono essere irrogate dagli organi competenti per le violazioni del diritto comunitario.

L'articolo 8 designa le persone e i gruppi di persone che sono passibili di sanzioni comunitarie.

L'articolo 9 detta le regole di prescrizione per i procedimenti giudiziari e per la loro esecuzione. È opportuno notare che il progetto prevede, al riguardo, un certo livello di armonizzazione del diritto nazionale in tema di prescrizioni, stanti le divergenze, talora cospicue, delle normative nazionali.

L'articolo 10 pone un principio di estrema importanza [nulla poena sine lege], e cioè che non può essere pronunciata alcuna sanzione che non sia già contemplata da una norma di diritto comunitario. Esso detta anche disposizioni in tema di retroattività.

L'articolo 11 definisce l'ambito nel quale devono essere effettuati i controlli in materia di bilancio. In particolare, va rilevato che spetta al regolamento settoriale fissare le condizioni in cui vengono effettuati tali controlli. Tuttavia, il progetto di regolamento consente che i suddetti controlli siano effettuati da esperti muniti di apposito mandato.

Inoltre, il progetto fissa, nelle grandi linee, i poteri della Commissione per le verifiche in loco, eventualmente con il concorso dello Stato membro interessato.

4. Il progetto di Convenzione

L'articolo 1 della Convenzione crea una figura autonoma di reato: la "frode degli interessi finanziari della Comunità" e ne definisce gli elementi costitutivi.

Di conseguenza, nell'ordinamento di ciascuno Stato membro, la frode degli interessi finanziari della Comunità costituisce una violazione della legge penale e gli stessi fatti saranno puniti dalla legge nazionale.

L'articolo 2 assoggetta il reato di tentata frode al campo di applicazione della Convenzione.

L'articolo 3 definisce i soggetti (persone fisiche e giuridiche) che rispondono di tale reato; sono anche responsabili le persone che, pur non avendo commesso la violazione personalmente, detengano un certo livello di responsabilità in un'impresa.

L'articolo 4 stabilisce la gerarchia delle sanzioni che possono essere inflitte alle frodi in danno del bilancio comunitario e definisce le circostanze da considerarsi aggravanti. La nozione di associazione per delinquere non va interpretata in rapporto ad un reato penale ma riguarda le frodi commesse nel quadro della criminalità organizzata.

L'articolo 5 detta le norme in tema di competenza quando i fatti costituenti la frode siano stati compiuti in più di uno Stato membro. La regola cardinale della competenza nazionale (cioè la competenza degli organi giudiziari dello Stato sul territorio del quale sono stati compiuti i fatti essenziali) dovrà essere specificata nei successivi provvedimenti di applicazione.

L'articolo 6 equipara le frodi commesse nei paesi terzi a frodi commesse negli Stati membri della Comunità qualora l'utilità è stata effettivamente ottenuta o trasferita sul territorio dello Stato membro in questione (o avrebbe potuto esserlo) oppure qualora l'autore sia cittadino di tale Stato ovvero qualora l'atto che ha concorso alla frode sia stato compiuto sul loro territorio.

Gli articoli 7 e 8 riguardano l'estradizione, l'azione penale, la prescrizione e la cooperazione giudiziaria, materie nelle quali la Commissione non ha poteri di iniziativa. A questo riguardo, essa propone un testo di riflessione che figura in fondo alla pagina in caratteri più piccoli.

L'articolo 9 instaura un meccanismo di collaborazione fra gli Stati membri e la Commissione allo scopo di valutare l'applicazione della Convenzione e di apportarvi eventuali modifiche migliorative.

L'articolo 10 detta il procedimento da osservare quando debbano adottarsi i provvedimenti di applicazione di cui all'articolo 5.

L'articolo 11 conferisce alla Corte di giustizia la competenza a statuire

- in via pregiudiziale sull'interpretazione della Convenzione, e
- su ogni controversia in merito all'applicazione della Convenzione stessa.

Proposta di
REGOLAMENTO (CE, EURATOM) DEL CONSIGLIO

relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 235,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 203,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando che all'esecuzione del bilancio generale, finanziato attraverso risorse proprie, provvede la Commissione entro i limiti degli stanziamenti concessi e conformemente ai principi della buona gestione finanziaria; che per assolvere tale compito la Commissione coopera strettamente con gli Stati membri;

considerando che oltre la metà delle spese delle Comunità viene versata ai destinatari tramite gli Stati membri;

considerando che le modalità di tale gestione decentrata, come pure dei sistemi di controllo sono regolate da disposizioni dettagliate diverse a seconda delle politiche comunitarie di cui trattasi; che occorre lottare contro gli atti lesivi degli interessi finanziari comunitari in tutti i settori, compresi quelli finanziati con risorse non iscritte in bilancio;

considerando che per rendere efficace la lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità occorre predisporre un contesto giuridico comune a tutti i settori della politica comunitaria; che a tal fine occorre definire le categorie di atti pregiudizievoli agli interessi finanziari delle Comunità e precisare i provvedimenti da prendere per combatterli;

considerando che il diritto comunitario ha previsto sanzioni amministrative comunitarie nel contesto della politica agraria comune; che sanzioni del genere vanno anche previste in altri campi;

considerando che, per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari delle Comunità, le sanzioni amministrative comunitarie inflitte dagli Stati membri devono essere applicate secondo obiettivi e modalità uniformi;

considerando che occorre stabilire regole generali da applicarsi alle sanzioni amministrative comunitarie, come quelle in materia di prescrizione e d'irretroattività della normativa che istituisce il regime di sanzioni, salvo le deroghe espressamente previste dall'atto specifico che prevede la sanzione;

considerando che il diritto comunitario fa obbligo alla Commissione e agli Stati membri di vigilare a che le risorse di bilancio comunitarie siano utilizzate ai fini previsti; che occorre prevedere regole comuni che si applichino in via complementare rispetto alla normativa vigente;

considerando che, sebbene i trattati prevedano poteri ai fini dell'adozione di sanzioni amministrative e di misure di controllo delle entrate e delle spese nei vari settori, essi non prevedono tuttavia i poteri specifici necessari ai fini dell'adozione di misure orizzontali applicabili all'insieme delle entrate e delle spese stesse che pertanto si deve ricorrere agli articoli 235 del trattato CE e 203 del trattato Euratom,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

TITOLO I

PRINCIPI

Articolo 1

1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità sono presi adeguati provvedimenti nei confronti di:
 - qualsiasi frode contro gli interessi finanziari delle Comunità;
 - qualsiasi abuso della normativa comunitaria;
 - qualsiasi altra inosservanza di obblighi previsti dalla regolamentazione relativa alle entrate delle Comunità o alla concessione di aiuti, sovvenzioni o qualsiasi altro benefico.

Le frodi, gli abusi e le inosservanze di cui al primo comma sono in appresso denominati "irregolarità".

2. La tutela degli interessi finanziari delle Comunità riguarda le entrate e le spese previste dal bilancio generale, come pure qualsiasi altra entrata o spesa che sia gestita dalle istituzioni comunitarie o per conto di esse.

Articolo 2

1. Costituisce frode contro gli interessi finanziari delle Comunità qualsiasi atto od omissione che violi la normativa pertinente, intenzionalmente o per negligenza qualificata in rapporto agli obblighi di diligenza, quando detto atto o d'omissione abbia come scopo o risultato:
 - di diminuire una determinata risorsa propria o qualsiasi altra entrata delle Comunità, o
 - di riscuotere, trattenere indebitamente o distrarre fondi ai danni delle Comunità.
2. Sono in particolare previsti:
 - il fatto di redigere, rilasciare, utilizzare od esibire dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, che siano necessari ai fini della concessione di un sussidio o della riscossione di entrate;
 - il fatto di non comunicare all'autorità competente informazioni in merito a modificazioni dei requisiti prescritti per poter beneficiare di sussidi o per riscuotere entrate;
 - il fatto di distrarre o dissipare fondi;
 - il fatto di utilizzare, con conoscenza di causa, aiuti o sovvenzioni ottenuti al mezzo di dichiarazioni inesatte od incomplete o di altri artifici.

Articolo 3

1. Sono considerati abuso della regolamentazione comunitaria gli atti commessi nell'intento di ottenere vantaggi indebiti, ponendo in essere. Una situazione formalmente conforme alle condizioni legali, attraverso operazioni fittizie od artificiose, sprovviste di una motivazione economica pertinente e contrarie alle finalità della normativa comunitaria di cui trattasi.
2. Le operazioni di cui al paragrafo 1, non danno luogo a nessun diritto o vantaggio.

Articolo 4

1. L'inosservanza non intenzionale o non imputabile a negligenza comporta in linea di massima:
 - la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto;
 - l'obbligo di versare o di rimborsare gli importi dovuti o indebitamente riscossi, eventualmente maggiorati degli interessi il cui importo può essere stabilito in via forfettaria;
 - la perdita totale o parziale della garanzia costituita a soslla richiesta di un vantaggio concesso o all'atto della riscossione di un anticipo.

Queste misure non sono considerate sanzioni.

2. L'inosservanza non intenzionale o non imputabile a negligenza può incorrere in sanzioni amministrative comunitarie allorché la normativa di cui trattasi preveda, ai fini della buona esecuzione della stessa, l'applicazione di sanzioni amministrative indipendentemente da elementi soggettivi.

Articolo 5

Oltre alle misure di cui all'articolo 4, paragrafo 1, la frode, l'abuso o qualsiasi inosservanza imputabile a negligenza dà luogo all'applicazione, ad opera degli Stati membri o della Commissione a seconda dei casi, di sanzioni amministrative comunitarie, quando ciò sia previsto dalla normativa comunitaria.

Articolo 6

L'applicazione delle misure di cui agli articoli 4 e 5 lascia impregiudicato l'obbligo degli Stati membri di prevedere affinché le violazioni del diritto comunitario siano opportunamente sanzionate dal proprio diritto interno, in termini analoghi, sotto il profilo sostanziale e procedurale, a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e per importanza, e assicurando in ogni caso una tutela degli interessi finanziari della Comunità effettiva, proporzionata e dotata di capacità dissuasiva.

TITOLO II

REGOLE RELATIVE ALLE SANZIONI AMMINISTRATIVE COMUNITARIE

Articolo 7

1. Sono sanzioni amministrative comunitarie le misure previste dalla legislazione comunitaria, allo scopo di reprimere i comportamenti previsti dall'articolo 5 ed aventi conseguenze finanziarie od economiche sfavorevoli per le persone fisiche o giuridiche di cui all'articolo 8.

In particolare possono essere previste le seguenti sanzioni:

- sanzioni amministrative pecuniarie, ivi compreso il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente riscosse o il cui pagamento è stato eluso, eventualmente maggiorato degli interessi;
 - la privazione, in tutto od in parte, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria, anche se il soggetto di cui trattasi ne abbia beneficiato indebitamente soltanto in parte;
 - l'esclusione o la revoca all'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello sul quale ha inciso l'irregolarità;
 - la revoca temporanea o definitiva dell'autorizzazione o del riconoscimento necessari al fine di poter beneficiare di un regime di aiuti comunitari.
2. Nella misura necessaria per assicurare la buona esecuzione della regolamentazione di cui trattasi, le disposizioni che prevedono sanzioni amministrative ne stabiliscono la natura e la portata in funzione dell'importanza del rischio di irregolarità, dell'entità del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto, della natura e della gravità dell'irregolarità, con particolare riguardo all'elemento soggettivo a questa inerente.

Articolo 8

Le sanzioni amministrative comunitarie si applicano:

- alle persone fisiche che abbiano commesso un'irregolarità o abbiano contribuito alla sua realizzazione;
- alle persone fisiche che, a motivo della loro posizione o delle loro funzioni, siano tenute a prendere adeguate disposizioni al fine di evitare che vengano commesse irregolarità;
- alle persone giuridiche, allorché l'irregolarità sia commessa da una persona fisica che agisce per loro conto e che esercita un potere di decisione legale, delegato o di fatto;
- ai gruppi o alle associazioni di persone fisiche o giuridiche, allorché l'irregolarità sia commessa da una persona fisica che agisce per loro conto e che esercita un potere di decisione legale, delegato o di fatto.

Articolo 9

1. L'irregolarità non può dar luogo ad un procedimento volto ad irrogare sanzioni amministrative trascorso un termine di cinque anni a dalla data in cui è stata commessa. Per le irregolarità continuate o permanenti, il termine di prescrizione a decorre dal giorno della loro cessazione. Tuttavia, per i programmi pluriennali, detto termine decorre dalla data di chiusura del programma.

La prescrizione è interrotta per effetto di qualsiasi atto di un'autorità nazionale o comunitaria che abbia natura istruttoria o sia volto a procedere contro l'irregolarità.

2. Il termine di esecuzione della decisione che stabilisce la sanzione amministrativa è di cinque anni. Il termine decorre dal giorno in cui la decisione è divenuta definitiva.

La prescrizione è interrotta per effetto della notificazione di una decisione che modifichi l'importo della sanzione.

Essa è sospesa fintanto che è concessa una facilitazione di pagamento.

Articolo 10

Nessuna sanzione può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario anteriore all'irregolarità. In caso di successiva modificazione di sanzioni amministrative previste da una regolamentazione comunitaria, si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose, a meno che la nuova regolamentazione non preveda espressamente l'irretroattività di tali disposizioni stesse.

TITOLO III

CONTROLLI E VERIFICHE SUL POSTO

Articolo 11

1. Le misure di controllo sono adottate ai meccanismi specifici da attuare e sono proporzionate agli obiettivi perseguiti.
2. La natura e la frequenza dei controlli e delle verifiche sul posto, nonché le relative modalità di esecuzione sono stabilite in modo da garantire l'applicazione uniforme ed efficace della regolamentazione di cui trattasi, in particolare, in modo da prevenire ed accertare le irregolarità. Dette misure tengono conto, per quanto possibile, delle prassi e delle strutture amministrative esistenti negli Stati membri e sono stabilite in modo da non ingenerare oneri economici e costi amministrativi eccessivi.

3. I controlli e le verifiche sul posto, da parte della Commissione, sono effettuati conformemente alle competenze stabilite dalle regolamentazioni settoriali e sono affidati ad agenti autorizzati in forza di queste stesse regolamentazioni, nonché ad esperti che ne abbiano ricevuto regolare mandato. Salvo le disposizioni nazionali sul segreto istruttorio in materia giudiziaria, gli agenti e gli esperti che esercitano controlli sul posto hanno accesso a tutte le informazioni relative alle operazioni di cui trattasi, ivi comprese quelle ottenute dai controllori nazionali, con facoltà di acquisire copia dei documenti a loro disposizione.

Tutte le informazioni raccolte in occasione dei controlli e delle verifiche di cui al primo comma sono coperte dal segreto professionale. Esse possono essere comunicate solo a persone che vi abbiano accesso in ragione delle loro funzioni e possono essere utilizzate esclusivamente ai fini previsti dal paragrafo 2.

4. Le persone fisiche o giuridiche

- che beneficino, anche indirettamente, di vantaggi finanziari o
- sulle quali incombono obblighi a norma della regolamentazione comunitaria o
- che partecipino direttamente o indirettamente alle operazioni previste dalla normativa pertinente, segnatamente in qualità di fornitori, depositari, vettori o trasformatori successivi, organi di gestione o di coordinamento,

devono permettere l'esercizio dei controlli e delle verifiche sul posto e facilitare in particolare l'accesso ai locali, spiazzi, mezzi di trasporto e altri luoghi da visitare a tal fine.

5. Ove i soggetti di cui al paragrafo 4, si oppongano a controlli o verifiche sul posto, lo Stato membro interessato presta agli agenti e agli esperti debitamente delegati dalla Commissione l'assistenza necessaria per consentir loro di prendere adeguati provvedimenti ai fini dell'assolvimento dei loro compiti di controllo e di verifica sul posto in conformità delle regole nazionali di procedura.

Articolo 12

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno Stato membro.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il Presidente

Proposta di
ATTO DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

relativo alla convenzione
sulla tutela degli interessi finanziari delle comunità

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo K.3, paragrafo 2, secondo trattino, lettera c),

vista la proposta della Commissione⁽¹⁾,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando che, allo scopo di realizzare gli obiettivi dell'Unione e in forza dell'articolo K.1, punto 5) del trattato sull'Unione europea, la lotta contro la frode su scala internazionale costituisce, fatte salve le competenze della Comunità europea, una questione di interesse comune soggetta alla cooperazione istituita dal Titolo VI del Trattato medesimo;

considerando che gli articoli 209A del trattato istitutivo della Comunità europea, l'articolo 78 decimo del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e l'articolo 183A del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica impongono agli Stati membri obblighi specifici di adottare i provvedimenti appropriati per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari delle Comunità, fatti salvi gli obblighi più generali importati agli Stati membri segnatamente in forza dell'articolo 5 del Trattato CE;

considerando che il Consiglio, nella risoluzione del 30 novembre 1993, ha rilevato che alcune questioni che restano da trattare nell'ambito della lotta contro le frodi in danno agli interessi finanziari delle Comunità costituiscono questioni di interesse comune contemplate dal Titolo VI del trattato sull'Unione europea e che meritano una speciale attenzione, questioni quali le infrazioni, la responsabilità, le sanzioni, l'efficacia extra territoriale della legge penale, l'assistenza giudiziaria e la prescrizione;

considerando che, per tutelare gli interessi finanziari comunitari occorre che sia realizzata la compatibilità della legislazione degli Stati membri in materia di tutela degli interessi finanziari della Comunità, nonché la loro attuazione coerente; che lo studio comparato effettuato dalla Commissione, su richiesta del Consiglio nella sua risoluzione del 13 novembre 1991⁽²⁾, ha messo in luce alcune carenze sotto questo profilo;

⁽¹⁾ GU n., C

⁽²⁾ GU n. C 328, del 17.12.1991, pag. 1.

considerando⁽³⁾

1. Decide di elaborare la convenzione il cui testo figura in allegato, che è firmata in data odierna dai rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione.
2. Raccomanda agli Stati membri di adottarla secondo le rispettive norme costituzionali.
3. Invita gli Stati membri a notificare e a depositare presso il Segretariato generale del Consiglio gli strumenti necessari all'espletamento delle procedure prescritte dalle rispettive norme costituzionali per l'adozione della convenzione.
4. Chiede al Segretario generale del Consiglio di informare gli Stati membri della data di entrata in vigore della Convenzione.

Fatto a Bruxelles il

Per il Consiglio
Il Presidente

⁽³⁾ Si veda la nota a fondo pagina del Titolo III: Cooperazione giudiziaria fra Stati membri, considerando inoltre che occorre dettare norme adeguate in materia di competenza, obbligo di procedere, estradizione e cooperazione giudiziaria, poiché le convenzioni firmate nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale non sono operanti in tutti gli Stati membri e poiché esse non corrispondono comunque alle specifiche esigenze della lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità; che la responsabilità principale di scoprire, perseguire e punire le frodi contro gli interessi finanziari delle Comunità incombe agli Stati membri.

CONVENZIONE RELATIVA ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ

**GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA, ALTE PARTI CONTRAENTI DELLA
PRESENTE CONVENZIONE**

Con riferimento all'atto del Consiglio dell'Unione europea n. del

considerando che le frodi economiche e finanziarie riguardanti le entrate e le spese delle Comunità superano di frequente l'ambito di un solo Stato membro e che sempre più spesso sono commesse da organizzazioni criminali;

considerando che queste organizzazioni possono di sfruttare tanto più impunemente i sistemi di raccolta e di erogazione dei fondi comunitari in quanto le legislazioni nazionali non dispongono di sistemi sanzionatori adeguati per combattere questo tipo di reati oppure presentano divergenze tali da non garantire una efficiente tutela degli interessi finanziari delle Comunità;

considerando che la tutela degli interessi finanziari comunitari esige che sia prevista come qualsiasi condotta fraudolenta che rechi pregiudizio a tali interessi e che a tal fine tutti gli Stati membri facciano riferimento alla stessa definizione;

considerando che il principio della responsabilità personale resta il fondamento della responsabilità penale negli Stati membri dell'Unione; che il trattamento dei vari soggetti che concorrono alla frode e la complessità dei meccanismi di formazione delle decisioni in seno alle imprese postulano necessariamente alcune modificazioni del diritto degli Stati membri;

considerando che le imprese svolgono una funzione di rilievo nei settori di attività interessati dal bilancio comunitario e che, nell'ipotesi di frode contro gli interessi finanziari delle Comunità, esse devono essere ritenute responsabili qualora la frode sia realizzata con il concorso di un organo, di un rappresentante legale o di una persona che, di diritto o di fatto, sia titolare di un potere di decisione nelle imprese;

considerando che è opportuno riconoscere, in via prioritaria, la competenza dello Stato membro sul territorio del quale sono intervenuti i fatti essenziali della frode;

considerando che le regole sulla sfera di applicazione territoriale della legge nazionale rappresentano un ostacolo nella lotta contro le frodi transfrontaliere a danno degli interessi finanziari delle Comunità, mentre dette frodi assumono un carattere sempre più organizzato e spesso rientrano nella competenza di una pluralità di organi giudiziari nazionali;

considerando⁽⁴⁾

HANNO CONVENUTO LE DISPOSIZIONI SEGUENTI :

⁽⁴⁾ Si veda la nota a piè di pagina, Titolo III: Cooperazione giudiziaria fra Stati membri. considerando che le disposizioni relative all'obbligo di promuovere l'azione, all'estradizione e alla cooperazione giudiziaria devono applicarsi a qualsiasi fatto fraudolento lesivo degli interessi finanziari delle Comunità, comprese le frodi tributarie, in particolare in materia di imposta sul valore aggiunto e di dazi doganali.

PROGETTO DI CONVENZIONE

TITOLO I: DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1: Reato di frode

1. La frode contro gli interessi finanziari delle Comunità costituisce una specifica previsione di reato.
2. Costituisce frode contro degli interessi finanziari delle Comunità qualsiasi atto od omissione che violi la normativa pertinente, intenzionalmente o per negligenza qualificata in rapporto agli obblighi di diligenza, quando detto atto ad omissione abbia come scopo o risultato:
 - di diminuire una risorsa propria o qualsiasi altra entrata delle Comunità o,
 - di riscuotere, trattenere indebitamente o distrarre fondi ai danni delle Comunità.
3. La frode contro gli interessi finanziari delle Comunità riguarda le entrate e le spese previste nel bilancio generale, nonché qualsiasi altra entrata o spesa amministrata dalle istituzioni comunitarie o per conto di queste.
4. Sono in particolare previsti:
 - il fatto di redigere, rilasciare, utilizzare ed esibire dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti che siano necessari ai fini della concessione di un sussidio e della riscossione di entrate;
 - il fatto di non comunicare all'autorità competente informazioni in merito a modificazioni dei requisiti prescritti per poter beneficiare di sussidi o per riscuotere entrate;
 - il fatto di distrarre o dissipare fondi;
 - il fatto di utilizzare, con conoscenza di causa, aiuti o sovvenzioni ottenuti a mezzo di dichiarazioni inesatte o incomplete o a mezzo di altri artifici.

Articolo 2: Tentativo di frode

Il tentativo di frode contro gli interessi finanziari delle Comunità è punito alla stessa stregua della frode.

Articolo 3: Responsabilità

1. Chiunque concorra alla realizzazione di una frode contro gli interessi finanziari delle Comunità ne risponde come autore, istigatore, complice o ricettatore.
2. Chiunque eserciti un potere legale, delegato o di fatto, nell'impresa, risponde della frode contro gli interessi finanziari delle Comunità commessa per conto dell'impresa stessa, da un soggetto ad essa appartenente.
3. Le persone giuridiche rispondono, quanto meno mediante sanzioni pecuniarie, di ogni frode contro gli interessi finanziari delle Comunità commesse da organi, rappresentanti legali o chiunque detenga, di diritto o di fatto, un potere di decisione nell'impresa.
4. Le forme di responsabilità previste dai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano indistintamente.

Articolo 4: Sanzioni

1. La frode contro gli interessi finanziari delle Comunità è punita almeno con una pena detentiva o con una pena pecuniaria, ovvero entrambe. È ammessa la confisca degli strumenti della frode compresi i mezzi di trasporto all'uopo utilizzati, nonché dei frutti della medesima.
2. La frode aggravata è punita con pene più severe. In particolare sono considerate circostanze aggravanti:
 - * la reiterazione della condotta,
 - * la premeditazione,
 - * l'appartenenza del soggetto di cui trattasi ad un'associazione per delinquere,
 - * la qualità di funzionario o agente pubblico del soggetto di cui trattati,
 - * la corruzione di un funzionario,
 - * l'entità del pregiudizio, se superiore a 50 000 ecu.

TITOLO II: APPLICAZIONE DELLA LEGGE NAZIONALE

Articolo 5: Stato membro competente e obbligo di procedere

1. Lo Stato membro sul cui territorio sono intervenuti i fatti essenziali della frode contro gli interessi finanziari delle Comunità, è competente, in via prioritaria, per procedere contro tale frode secondo la propria legislazione.
2. Le modalità di applicazione della nozione di fatti essenziali sono adottate in conformità dell'articolo 10.

Articolo 6: Campo di applicazione della legge nazionale

1. Quando i fatti essenziali della frode contro gli interessi finanziari delle Comunità sono intervenuti sul territorio di uno Stato terzo, gli Stati membri considerano la frode commessa in tutti i suoi elementi costitutivi sul loro territorio, qualora:
 - il vantaggio previsto avrebbe potuto essere ottenuto, è stato ottenuto o è stato trasferito sul loro territorio,
 - la persona implicata nella frode ai sensi dell'articolo 3 è un loro cittadino, oppure
 - sul loro territorio sia stato compiuto un atto che ha contribuito alla frode.
2. Nell'ipotesi di cui al paragrafo 1, il procedimento nei confronti dell'autore della frode è promosso in via prioritaria dallo Stato membro sul cui territorio l'autore è stato arrestato o risiede.

TITOLO III: COOPERAZIONE GIUDIZIARIA FRA STATI MEMBRI⁽⁵⁾

Articolo 7: Estradizione, obbligo di procedere, prescrizione⁽⁶⁾

⁽⁵⁾ Il Titolo III del progetto di Convenzione non fa parte del dispositivo oggetto dell'iniziativa della Commissione in forza dell'articolo K.3, n. 2. Questo testo viene presentato al Consiglio, a titolo indicativo, per completare il contenuto del documento.

⁽⁶⁾

Articolo 7

1. Gli Stati membri estradano, secondo le procedure stabilite dai trattati e dagli accordi relativi all'estradizione dei quali sono parti, le persone perseguite dalle autorità giudiziarie dello Stato richiedente qualora i fatti per i quali queste sono incriminate costituiscano o siano idonei a costituire frode contro gli interessi finanziari delle Comunità.

L'estradizione non può essere rifiutata a motivo della qualificazione del reato come reato tributario o in ragione del requisito della doppia incriminabilità.

Gli Stati membri estradano le persone ricercate ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura restrittiva disposta per frode contro gli interessi finanziari delle Comunità.

2. Se lo Stato membro nel cui territorio risiede o è arrestato il presunto autore della frode ne rifiuta l'estradizione perché questi è suo cittadino, tale Stato deve investire della questione le autorità competenti affinché queste possano, se del caso, procedere giudizialmente nei suoi confronti. A tale scopo lo Stato membro chiede allo Stato competente in via prioritaria di trasmettergli il fascicolo.

In tal caso questo Stato membro considera la frode come se fosse stata commessa sul proprio territorio.

3. Qualsiasi atto interruttivo della prescrizione compiuto nello Stato membro richiedente produce gli stessi effetti nello Stato membro richiesto e viceversa.

Articolo 8: Assistenza giudiziaria⁽⁷⁾

(7)

Articolo 8

1. Gli Stati membri si prestano reciproca assistenza per tutti i procedimenti giudiziari riguardanti frodi contro gli interessi finanziari delle Comunità.
2. Ai fini dell'applicazione della presente Convenzione, l'assistenza giudiziaria comprende, in particolare:
 - gli atti istruttori, in particolare la audizione di testimoni, di periti o di persone sottoposte ad inchiesta giudiziaria, trasporto sui luoghi, perizia,
 - la trasmissione di fascicoli, documenti e corpi del reato,
 - comunicazione di estratti del casellario giudiziario e qualsiasi altra informazione afferente,
 - la perquisizione, sequestro di beni,
 - la notificazione di atti diretti all'esecuzione di una pena o misure analoghe come la riscossione di un'ammenda o il pagamento di spese,
 - le misure dirette all'esecuzione di una pena, comprese quelle relative alla confisca di cui all'articolo 4, paragrafo 1.
3. Si fa luogo all'assistenza giudiziaria per qualsiasi fatto costitutivo di frode in danno degli interessi finanziari delle Comunità.

Non è prescritto il requisito della doppia incriminabilità.

4. L'assistenza giudiziaria può essere chiesta direttamente dalle stesse autorità giudiziarie e la risposta può seguire la stessa via. La domanda e i documenti che l'accompagnano devono essere tradotte nella lingua o nelle lingue dello Stato richiesto. Una copia della domanda e della risposta deve essere trasmessa ai Ministeri della giustizia competenti e alla Commissione.
5. Alla domanda di cooperazione giudiziaria si fa luogo, in linea di principio, nell'osservanza delle disposizioni dello Stato richiesto. Essa può anche essere presentata secondo le disposizioni dello Stato richiedente qualora queste vengano espressamente indicate nell'istanza e non si oppongono alla prassi giudiziaria dello Stato richiesto.

TITOLO IV: APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE

Articolo 9: Cooperazione

Il Consiglio instaura, in cooperazione con la Commissione, una collaborazione regolare con gli Stati membri per valutare l'applicazione delle disposizioni della presente convenzione.

A tal fine, ogni anno viene redatto un rapporto sull'applicazione della convenzione.

Articolo 10: Provvedimenti di applicazione

1. Il Consiglio, su iniziativa di uno Stato membro o su proposta della Commissione, adotta i provvedimenti necessari per l'applicazione della presente convenzione.
2. I provvedimenti di applicazione possono disporre modalità di collaborazione fra gli Stati membri interessati e la Commissione per risolvere casi particolari.

Articolo 11: Competenza della Corte di giustizia

La Corte di giustizia delle Comunità europee è competente a pronunciarsi:

- in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni della presente Convenzione; alla Corte è adito nell'osservanza delle disposizioni dell'articolo 177, paragrafi 2 e 3 del Trattato CE;
- a richiesta di uno Stato membro o della Commissione, su qualsiasi controversia riguardante l'applicazione della presente convenzione.

TITOLO V: DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 12: Pubblicazione

La presente Convenzione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee subito dopo la sua entrata in vigore.

Articolo 13: Entrata in vigore

La Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito, presso il Segretariato generale del Consiglio, dello strumento di ratifica dello Stato membro che procederà per ultimo a tale formalità.

Fatto a Bruxelles, addi

(firme)

ISSN 0254-1505

COM(94) 214 def.

DOCUMENTI

IT

09 01

N. di catalogo : CB-CO-94-265-IT-C

ISBN 92-77-70362-8
