



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.2.2006
COM(2006) 65 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Seconda relazione della Commissione fondata sull'articolo 14 della
decisione-quadro 28 maggio 2001 del Consiglio, relativa alla lotta contro le frodi e le
falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti**

{SEC(2006) 188}

1. INTRODUZIONE

La decisione-quadro 28 maggio 2001 è stata adottata dal Consiglio nell'intento di garantire sull'intero territorio dell'Unione una protezione uniforme e rafforzata del diritto penale per contrastare le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti.

Ai sensi dell'articolo 14 e sulla scorta delle prime informazioni ottenute, la Commissione aveva presentato una prima relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sui provvedimenti disposti dagli Stati membri per conformarsi alla decisione-quadro. Nelle conclusioni del 25-26 ottobre 2004, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di presentare una nuova relazione, in base alle informazioni complementari che le verranno trasmesse.

Questa seconda relazione non costituisce una versione consolidata del testo già adottato dalla Commissione, ma verte esclusivamente sugli Stati membri di cui essa non ha trattato in precedenza (AT, DK, GR, LU, NL e PT), e in subordine su quelli per i quali la trattazione del primo rapporto merita di essere completata o modificata. Con riferimento a questi ultimi, due sono i paesi per cui la relazione può ritenersi consolidata: BE e SE. Si è deciso altresì di integrare la situazione dei nuovi Stati membri che aderiscono dal 1° maggio 2004, dato che ovviamente essa non poteva figurare nel primo rapporto.

Onde consentire una lettura comparata e contestuale alla prima relazione, nei limiti del possibile la relazione presente segue il medesimo schema e la stessa impostazione, anche per quel che riguarda prospetti comparativi di attuazione e gli allegati.

Per evitare ripetizioni, dalla presente relazione è stato in particolare espunto qualsiasi elemento ripetitivo di carattere generale (natura di una decisione-quadro) o metodologico (criterio di valutazione), rinviando per questi aspetti alla prima relazione.

2. PROVVEDIMENTI NAZIONALI DI ATTUAZIONE DELLA DECISIONE-QUADRO

2.1 Stato di avanzamento dell'attuazione della decisione-quadro: tabella 1

La relazione si fonda sulle informazioni comunicate alla Commissione, completate – se del caso e ove possibile – da altri riscontri con i punti nazionali di contatto. L'informazione fornita dalla maggioranza degli Stati membri che hanno risposto è in generale esauriente. Tutti gli Stati membri che in occasione della prima relazione non avevano provveduto a informare la Commissione o avevano trasmesso informazioni lacunose, le hanno comunicate per intero la legislazione nazionale, corredandola di commenti specifici. LU e GR hanno risposto che un progetto legislativo è tuttora all'esame del Parlamento.

Cinque degli Stati membri che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004 (LV, LT, PL, CZ e SK) hanno comunicato alla Commissione il testo delle disposizioni che recepiscono nel loro diritto interno gli obblighi imposti dalla decisione-quadro.

CY ha comunicato alla Commissione informazioni parziali sullo stato d'applicazione della decisione-quadro. EE, HU, MT e SI non hanno a tutt'oggi risposto.

La presente relazione, nei paragrafi 2.2 – 2.7, tiene conto soltanto della legislazione in vigore, a prescindere dai disegni di legge comunicati da alcuni Stati membri.

2.2 Infrazioni connesse con gli strumenti di pagamento (articolo 2): tabella 2

Con riferimento alle disposizioni dell'articolo 2, lettera a), sei Stati membri (BE, DK, LU, NL, PL e SE) applicano concetti o definizioni alquanto generiche di furto, furto aggravato o altre forme di appropriazione illecita. La legislazione penale di AT, LT, LV, PT e SK, invece, menziona esplicitamente i mezzi di pagamento. CZ sanziona l'uso illecito delle carte di pagamento e sta per introdurre nella propria legislazione un riferimento più ampio ai mezzi di pagamento. LT sanziona penalmente anche la perdita finanziaria, una situazione giuridica che la decisione-quadro non contemplava. SK ha introdotto nella propria legislazione nazionale una distinzione fra l'uso non autorizzato di mezzi di pagamento, da un lato, e l'arricchimento illecito, dall'altro. CY al riguardo non ha precisato alcunché.

Quanto alla contraffazione o falsificazione di strumenti di pagamento di cui all'articolo 2, lettera b), nella massima parte degli Stati membri vengono perseguiti penalmente solo gli esempi di frode agli strumenti di pagamento citati a titolo indicativo nell'articolo 1.

BE e NL non menzionano esplicitamente i mezzi di pagamento figuranti in categorie di reati penali più ampie. LU ha risposto che un progetto legislativo volto a recepire l'articolo 2, lettere b), c) e d) è tuttora all'esame del Parlamento.

Tre Stati membri (BE, DK e PL) non perseguono penalmente in modo esplicito l'atto di ricevere, ottenere, trasportare, vendere o cedere a terzi strumenti di pagamento, o di detenere gli stessi, alle condizioni previste dall'articolo 2, lettera c), della decisione-quadro. Queste categorie di reato penale rientrano nella nozione più generica di furto di un documento autentico.

Il comportamento consistente nell'ottenere, procurarsi, vendere o cedere a terzi strumenti di pagamento falsi, falsificati, rubati o illecitamente ottenuti è espressamente sanzionata dal diritto penale in AT, CY, CZ, LV, LT, NL e SE, che fanno altresì un'esplicita distinzione tra "ottenere" e "detenere". Il trasporto è invece coperto dalla legislazione generale di questi Stati.

Nella massima parte degli Stati membri costituisce infrazione anche l'uso fraudolento di falsi strumenti di pagamento diversi dai contanti, talvolta in un contesto più ampio di quello descritto all'articolo 2, lettera d). In alcuni di essi, l'uso fraudolento, teso cioè ad arrecare pregiudizio dolosamente, è sanzionato dalle disposizioni di legge relative alla frode in generale e da disposizioni complementari connesse.

Alcuni Stati membri (BE, DK e PL) sono del parere che il semplice ricorso a disposizioni o definizioni, termini o nozioni generali metta la loro legislazione nazionale in conformità con la decisione-quadro. Come indicato nella prima relazione, l'esistenza di principi giuridici generali può bastare, sempre che essi

garantiscono l'applicazione dello strumento legislativo in modo sufficientemente chiaro e preciso.

2.3 Illeciti commessi con computer (articolo 3): tabella 3

AT, BE, CZ, DK, LV, LT, NL, PL, PT, SK e SE hanno indicato che le rispettive legislazioni penali garantivano una sanzione effettiva degli illeciti commessi con computer, di cui all'articolo 3. La maggior parte degli Stati membri applica una definizione più ampia della frode (in particolare AT, BE, CZ, LT, NL e PL), che comprende l'alterazione illecita del funzionamento di un programma o di un sistema informatico, o ancora l'introduzione, alterazione, cancellazione o soppressione di dati informatici. Soprattutto CZ sta per introdurre una legislazione più precisa. In tre Stati membri (PT, SE e SK) le pratiche delittuose cui si riferisce questo articolo sono coperte dalle disposizioni generali che riguardano le infrazioni in campo informatico. LU ha comunicato che un progetto legislativo inteso a recepire l'articolo 3 è tuttora all'esame del Parlamento. CY non ha trasmesso alcun tipo di informazione.

2.4 Illeciti commessi con dispositivi appositamente allestiti (articolo 4): tabella 3

La massima parte degli Stati membri che ha risposto alla Commissione dispone di una legislazione penale che copre tutti gli illeciti di cui all'articolo 4. Alcuni di essi (AT, BE, CZ, DK, NL PL, SE e SK) rimandano tuttavia, per conformarsi a questo articolo, a disposizioni dal contenuto assai generico e ampio.

PT, in particolare, ha comunicato di non disporre di legislazione specifica che copra le disposizioni dell'articolo 4. Gli illeciti di cui al primo paragrafo dell'articolo sono coperti dalla norma del codice penale sugli atti commessi per contraffare e falsificare titoli di credito nazionali o esteri, nonché carte di garanzia o di credito. L'articolo 4, secondo trattino non è invece coperto dalla legislazione portoghese. Il processo di riforma penale in corso introdurrà una modifica legislativa.

LV e LT hanno introdotto nelle rispettive legislazioni nazionali riferimenti specifici ai programmi informatici appositamente ideati per commettere l'uno o l'altro illecito di cui all'articolo 2, lettera b), nonché per conformarsi al disposto dell'articolo 4. La legislazione del LU non comporta ancora disposizioni specifiche di attuazione dell'articolo 4. CY non ha trasmesso alla Commissione informazioni di sorta su questo tipo di illecito.

2.5 Sanzioni (articolo 6): tabella 4

La maggioranza degli Stati membri ha fatto il necessario per conformarsi all'obbligo, imposto dall'articolo 6, di garantire che contro gli illeciti di cui agli articoli 2-4 vengano previste sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive le quali, almeno nei casi più gravi, comprendano pene detentive tali da giustificare un'estradizione.

Tutti gli Stati membri hanno previsto pene detentive per gli illeciti di cui agli articoli 2, 3 e 4 (si veda la tabella 4), ma dal prospetto si evince che i metodi applicati per attuare l'articolo 6 sono alquanto eterogenei.

Sette paesi membri prevedono la pena detentiva massima per gli illeciti di cui all'articolo 2: AT prevede un massimo di 5 anni di prigione per la contraffazione, la ricezione e l'utilizzazione fraudolenta; CY prevede un massimo di 14 anni per la contraffazione dei mezzi di pagamento, e di 7 anni per la loro utilizzazione o il loro ottenimento; DK un massimo di 6 anni per la contraffazione e il furto di mezzi di pagamento, e 18 mesi per l'utilizzazione; LV 10 anni per furto, appropriazione e distruzione di mezzi di pagamento, nonché una pena compresa fra 3 e 15 anni per contraffazione, utilizzazione fraudolenta e l'utilizzazione di strumenti falsificati di pagamento; LT un massimo di 6 anni per l'utilizzazione di strumenti falsificati; NL 7 anni; PT sanziona l'ottenimento di falsi strumenti di pagamento con 3 anni di prigione, il traffico di moneta con un massimo di 5 anni, l'uso di assegni e titoli al portatore falsificati con una pena detentiva da 6 mesi a 5 anni, nonché la falsificazione con un minimo di 3 anni fino a un massimo di 12; in SE un massimo di 10 anni sanziona il furto, la falsificazione e la ricezione solo se il reato è "grave".

In cinque Stati membri le pene detentive registrano forti oscillazioni tra minima e massima.

BE prevede da 2 mesi alla prigione a vita (in funzione delle circostanze aggravanti) per il furto e l'estorsione. CZ da 5 a 8 anni di prigione per la contraffazione/falsificazione, da 2 a 8 anni per l'utilizzazione fraudolenta, mentre in LU la pena per il furto varia da 1 a 5 anni. PL prevede una pena da 3 a 5 anni per la falsificazione e detenzione illegale, mentre il furto è sanzionato con una pena detentiva da 1 a 12 anni. In SK la pena per la produzione, falsificazione/contraffazione e utilizzazione fraudolenta di mezzi di pagamento è sanzionata da 1 a 5 anni. Questo paese è anche l'unico che sanzioni l'arricchimento illecito con un massimo di 2 anni di prigione.

Alcuni Stati membri prevedono solo pene detentive, altri combinano detenzione e ammenda.

PL, PT e LT prevedono una pena detentiva combinata a un'ammenda. NL e SK permettono la scelta tra prigione, ammenda o una combinazione di entrambe. CZ permette di scegliere tra prigione e ammenda. Per gli illeciti di cui all'articolo 2, lettere b), c) e d), l'ammontare della sanzione pecuniaria può variare.

In prevalenza gli Stati membri (BE, LT, NL, PT e SK) mantengono il sistema tradizionale; ciò vale anche per CZ, la cui legislazione non comporta però limiti prestabiliti. AT prevede invece un *sistema di giorni/ammende*, con un massimo di 360 giorni.

La maggior parte degli Stati membri distingue a seconda del livello di gravità per gli illeciti di cui all'articolo 2. La legislazione di determinati Stati membri (AT, CY, CZ, LV, PT e SK) prevede circostanze aggravanti, come la partecipazione a un'organizzazione criminale, per gli illeciti di cui all'articolo 2. In massima parte essi ritengono che gli illeciti dell'articolo 4 meritino sanzioni più lievi di quelli di cui agli articoli 2 e 3. Da ultimo, le pene che si rischiano per gli illeciti di cui all'articolo 3 sono a loro volta più lievi di quelle cui ci si espone per i reati dell'articolo 2.

In questa fase preliminare è verosimile che le sanzioni che gli Stati membri potranno imporre risultino abbastanza dissuasive: tutti gli Stati membri oggetto della presente relazione hanno infatti previsto pene detentive per gli illeciti di cui all'articolo 2.

Tutti gli Stati membri esaminati nella presente relazione, non meno di quelli oggetto della prima, nella misura in cui prevedono sanzioni per gli illeciti di cui agli articoli 2, 3 e 4, dispongono nella propria legislazione penale di disposizioni che coprono la partecipazione, l'istigazione e il tentativo di illecito ai sensi dell'articolo 5.

Sempre nel quadro della presente relazione, solo la legislazione svedese sembra prevedere una sanzione generale per gli *atti preparatori*, mentre tutti gli altri Stati membri reprimono tali atti solo in ordine a reati specifici. Quanto ai *tentativi di illecito*, in genere vengono sanzionati in tutti i paesi nel caso di reati gravi; una maggioranza di paesi punisce generalmente i tentativi di *illeciti minori*, seppure alcuni li sanzionino solo in casi espressamente previsti.

2.6 Competenza giurisdizionale (articolo 9): tabella 5

Risulta che la maggior parte degli Stati membri rispetta gli obblighi imposti dall'articolo 9, paragrafo 1, lettere a) e b). PL si conforma agli obblighi di cui alla lettera a) e, con un'eccezione, a quelli di cui alla lettera b): a norma della legislazione polacca, un cittadino che ha commesso all'estero un reato passibile in Polonia di una pena detentiva pari almeno a due anni deve essere giudicato e condannato secondo il diritto polacco qualora si trovi sul territorio nazionale. Quattro Stati membri (AT, DK, LT e SE) hanno dichiarato che non si sarebbero conformati alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c) che stabilisce la competenza giurisdizionale per reati commessi a vantaggio di una persona giuridica qualora questa abbia la propria sede sul loro territorio.

La legislazione in LU non comporta disposizioni per conformarsi a questo articolo e CY non ha fornito al riguardo alcuna informazione.

2.7 Responsabilità delle persone giuridiche e sanzioni nei loro confronti (articoli 7 e 8): tabella 6

Cinque Stati membri (AT, LV, CZ, PT e SK) hanno comunicato che un progetto legislativo inteso a recepire gli articoli 7 e 8 della decisione-quadro era ancora all'esame del Parlamento. In sei Stati membri (BE, DK, LT, NL, PL e SE) la legislazione permette di incriminare le persone giuridiche per gli illeciti di cui agli articoli 2-4 commessi per loro conto da persone che al loro interno esercitino un potere direttivo. I medesimi Stati membri hanno altresì preso i necessari provvedimenti affinché una persona giuridica possa essere considerata responsabile ove gli illeciti di cui agli articoli 2-4 siano stati resi possibili per assenza di vigilanza o di controllo.

Le sanzioni previste vanno da ammende amministrative o penali a provvedimenti (in alcuni casi) come la liquidazione giudiziaria o sanzioni previste dal diritto commerciale. La tabella 6 mette in evidenza l'estrema diversità di tali sanzioni o misure amministrative, civili e penali.

3. CONCLUSIONI

La maggior parte degli Stati membri che hanno risposto alla Commissione, per questa seconda relazione, si conforma esplicitamente o – in qualche caso – implicitamente alla decisione-quadro. È quanto avviene per gli articoli 2, 3 e 5. Due Stati membri (GR e LU) non hanno ancora preso tutti i provvedimenti necessari per recepire integralmente la decisione-quadro nella legislazione nazionale, in quanto i testi di legge devono ancora essere approvati dai rispettivi Parlamenti. CY non ha fornito alla Commissione informazioni sufficienti per pronunciarsi sulla piena conformità della sua legislazione nazionale con le disposizioni della decisione-quadro.

L'articolo 4 è stato recepito dalla massima parte degli Stati membri, seppure alcuni lo hanno fatto con disposizioni legislative alquanto generiche. PT, in particolare, ha comunicato che gli illeciti di cui all'articolo 4, primo trattino sono coperti da disposizioni relative alla contraffazione e falsificazione dei titoli di credito, mentre per gli aspetti previsti dall'articolo 4, secondo trattino sarà necessaria una modifica legislativa.

L'articolo 6 relativo alle sanzioni penali è stato attuato, sia pure con soluzioni alquanto eterogenee.

Quasi tutti gli Stati membri che hanno risposto alla Commissione rispettano o rispetteranno – non appena la loro legislazione in materia entrerà in vigore – l'obbligo imposto dall'articolo 6 di sanzionare con provvedimenti penali efficaci, proporzionati e dissuasivi gli illeciti di cui agli articoli 2-4.

Gli articoli 7 e 8 sono stati recepiti da sei Stati membri (BE, DK, LT, NL, PL e SE), che dispongono quindi di una legislazione che permette di incriminare le stesse persone giuridiche. In cinque Stati membri il progetto legislativo inteso a recepire gli articoli 7 e 8 è tuttora all'esame del Parlamento.

La massima parte degli Stati membri sembra rispettare gli obblighi previsti dagli articoli 9, paragrafo 1, lettera a) e b). Quattro paesi (AT, DK, LT e SE) hanno dichiarato che non si sarebbero conformati alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c).

All'atto di ultimare la stesura della presente relazione, ci si può rammaricare che sette Stati membri non abbiano comunicato la totalità dei provvedimenti legislativi presi o non abbiano ancora concluso la procedura di attuazione della decisione-quadro.