



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.12.2001
COM(2001) 771 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

basata sull'articolo 11 sulla decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro

{SEC(2001)1999}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

basata sull'articolo 11 sulla decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro

INTRODUZIONE

1.1. Introduzione

1.1.1. Protezione dell'euro dalla falsificazione

In conformità dell'articolo 11 della decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro¹ (di seguito "decisione quadro") e con riferimento alle conclusioni del Consiglio congiunto ECOFIN/GAI del 16 ottobre 2001², la Commissione è tenuta a redigere una relazione scritta relativa alle misure adottate dagli Stati membri per conformarsi alla citata decisione quadro.

Le banconote e le monete metalliche in euro entreranno in circolazione negli Stati membri il 1° gennaio 2002³. Il ruolo rilevante che l'euro assumerà su scala mondiale implica che tale moneta sarà esposta in modo significativo al rischio di contraffazione e falsificazione. Si deve pertanto assicurare l'adeguata protezione dell'euro in tutti gli Stati membri - tra l'altro - adottando efficienti misure di natura penale, anche prima dell'entrata in circolazione dell'euro, in modo da tutelare la necessaria credibilità della nuova moneta ed evitare gravi conseguenze economiche. La comunicazione della Commissione del 22 luglio 1998 intitolata "Protezione dell'euro - lotta anticontraffazione", la risoluzione del Parlamento europeo del 17 novembre 1998 sulla comunicazione della Commissione e la raccomandazione della Banca centrale europea del 7 luglio 1998⁴, sottolineano tutte l'importanza di un livello equivalente di protezione dell'euro dalla contraffazione tramite norme di

¹ GU L 140, del 14.6.2000, pag. 1.

² Il Consiglio congiunto ECOFIN/GAI del 16 ottobre 2001 concludeva che "una relazione sull'attuazione da parte degli Stati membri della decisione quadro del Consiglio del 29 maggio 2000 sarà trasmessa al Consiglio nel prossimo futuro" (Parte B Dibattito politico sulla protezione dell'euro dalla falsificazione, n. 3, doc. 12225/01).

³ Regolamento (CE) n. 974/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro, GU L 139 del 11.5.1998, pag. 2. L'articolo 12 di tale regolamento fa obbligo agli Stati membri partecipanti di assicurare sanzioni adeguate contro l'alterazione e la contraffazione delle banconote e delle monete metalliche in euro.

⁴ (1) Comunicazione della Commissione del 22 luglio 1998 al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Banca centrale europea: «Protezione dell'euro - lotta anticontraffazione» (COM (98) 474 def.);

(2) Risoluzione del Parlamento europeo del 17 novembre 1998 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Banca centrale europea: «Protezione dell'euro - lotta anticontraffazione» (GU C 379, del 7.12.1998, pag. 39);

(3) Raccomandazione della Banca centrale europea, del 7 luglio 1998, relativa all'adozione di talune misure atte a rafforzare la protezione legale delle banconote e monete in euro (GU C 11, del 15.1.1999, pag. 13).

diritto penale in tutta l'Unione. Il Consiglio europeo ha altresì affermato che "quanto prima entro il 2001 deve essere adottato un dispositivo efficace di protezione dell'euro dalla contraffazione."⁵.

Per conseguire un livello equivalente ed una rafforzata protezione dell'euro per mezzo di norme di diritto penale in tutta l'Unione, il Consiglio ha adottato la decisione quadro del 29 maggio 2000.

La protezione dell'euro contro la falsificazione mediante sanzioni penali rientra in un pacchetto di provvedimenti legislativi, attuativi e tecnici, individuati nella comunicazione della Commissione. Basandosi su una proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato il 28 giugno 2001 due regolamenti paralleli concernenti la protezione dell'euro dalla falsificazione. Il primo regolamento⁶ determina le procedure per la raccolta, la memorizzazione e lo scambio di informazioni relative alle banconote e monete false ed ai casi di falsificazione. Il secondo regolamento⁷ estende gli effetti del primo regolamento agli Stati membri che non hanno adottato l'euro. Nell'aprile 1999 il Consiglio ha adottato una decisione⁸ che estende il mandato dell'Europol alla lotta contro la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento, che sarà modificata sulla base di una iniziativa svedese⁹. Entro fine 2001 è inoltre prevista l'adozione da parte del Consiglio di una decisione sulla protezione dell'euro contro la falsificazione, che fa seguito ad una iniziativa del governo della Repubblica francese¹⁰. Tale decisione intende integrare i citati due regolamenti paralleli¹¹.

La Svezia ha proposto una modifica della decisione quadro del 29 maggio 2000 consistente nell'inserimento di una ulteriore disposizione (articolo 9 *bis*) sul riconoscimento delle precedenti sentenze di condanna¹², la cui adozione da parte del Consiglio è prevista entro fine 2001.

⁵ Nella riunione tenutasi a Nizza dal 7 al 9 dicembre 2000. Conclusione n. 34 SN 400/1/00.

⁶ Regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione - GU L181, del 4.7.2001, pag. 6.

⁷ Regolamento (CE) n. 1339/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, che estende agli Stati membri che non hanno adottato l'euro quale moneta unica gli effetti del regolamento (CE) n. 1338/2001 che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione; GU L 181, del 4.7.2001, pag. 11.

⁸ 1999/C/149/02 – GU C 149, 28.5.1999, pag. 16.

⁹ 2001/C/225/04 - GU C 225, del 10.8.2001.

¹⁰ Iniziativa del governo della Repubblica francese volta a far sì che il Consiglio adotti un progetto di decisione relativa alla protezione dell'euro dalla falsificazione (GU C 75, del 7.3.2001, pag. 1).

¹¹ Si veda anche il capitolo 2.1.2 della comunicazione della Commissione al Consiglio europeo. (COM (2001) 561 def.) Seconda relazione sui preparativi per l'introduzione delle monete e delle banconote in euro.

¹² Iniziativa del Regno di Svezia per l'adozione di una decisione quadro del Consiglio che modifica la decisione quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, GU C 225, del 10.8.2001, pag. 9.

1.1.2. Obbligo di una relazione di valutazione

L'articolo 11 della decisione quadro del 29 maggio 2000 fa obbligo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per conformarsi alla stessa entro il 29 maggio 2001, ad eccezione dell'articolo 5, lettera a) che deve essere attuato entro il 31 dicembre 2000. Entro gli stessi termini, gli Stati membri devono trasmettere al Segretariato generale del Consiglio, alla Commissione e alla Banca centrale europea il testo delle disposizioni inerenti il recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi loro imposti dalla decisione quadro. Il Consiglio doveva esaminare, entro il 30 giugno 2001, sulla scorta di una relazione scritta della Commissione, in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro.

Entro il 29 maggio 2001, tuttavia, soltanto due Stati membri avevano notificato alla Commissione le misure adottate per il recepimento della decisione quadro. Una relazione scritta in quelle circostanze sarebbe stata ben poco significativa. La Commissione ha pertanto considerato più opportuno posporre la preparazione della relazione fino a che non avesse ricevuto (quasi) tutti i contributi (la tabella 1 riporta la data in cui sono pervenuti i diversi contributi degli Stati membri).

Le relazioni di cui all'articolo 11 della decisione quadro costituiscono la principale fonte di informazione. La validità della presente relazione dipende pertanto in larga misura dalla qualità e puntualità delle informazioni nazionali pervenute alla Commissione. La Commissione ha anche tenuto conto, ove opportuno, delle informazioni contenute nella rassegna di risposte fornite dagli Stati membri al questionario, approntato dalla presidenza austriaca, sulle misure di diritto penale atte a combattere la falsificazione dell'euro¹³ e la relazione della BCE sulla protezione legale delle banconote nell'Unione europea¹⁴.

1.2. Metodi e criteri di valutazione della decisione quadro

1.2.1. Decisioni quadro basate sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del TUE e direttive basate sull'articolo 249 del trattato CE

La decisione quadro si basa sul trattato dell'Unione europea (TUE) ed in particolare sull'articolo 31, lettera e), e sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) dello stesso.

A norma dell'articolo 34: "Le decisioni quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

Anzitutto è importante sottolineare che per la prima volta viene valutata l'applicazione di una decisione quadro. Non esistono né precedenti né metodi comprovati per la valutazione delle decisioni quadro.

¹³ Documento 5429/1/99 JUSTPEN 3.

¹⁴ Banca centrale europea: Relazione sulla protezione legale delle banconote negli Stati membri dell'Unione europea, novembre 1999.

La decisione quadro può essere utilmente comparata allo strumento giuridico della direttiva¹⁵. Entrambi gli strumenti sono vincolanti per gli Stati membri sotto il profilo dei risultati da ottenere ma lasciano alle autorità nazionali la scelta della forma e dei mezzi. Per contro, le decisioni quadro non comportano effetti diretti. Molte direttive contengono disposizioni che obbligano gli Stati membri a trasmettere relazioni sulla relativa attuazione e la Commissione ad elaborare una relazione “di sintesi”¹⁶. Sulla base di tali relazioni, le istituzioni - quali il Consiglio e il Parlamento europeo - possono valutare in che misura gli Stati membri abbiano dato esecuzione alle disposizioni della direttiva, in modo da controllare i progressi realizzati in un determinato settore di interesse comunitario. In particolare la Commissione valuta in che misura gli Stati membri hanno ottemperato agli obblighi loro derivanti dalle direttive di armonizzazione. Tale valutazione potrebbe eventualmente portare ad una decisione della Commissione di avviare una procedura di infrazione contro uno Stato membro che non si è sufficientemente conformato ai suoi obblighi¹⁷.

Sulla base della decisione quadro di cui trattasi gli Stati membri sono in particolare tenuti ad operare un ravvicinamento tra le definizioni che essi danno agli specifici reati di falsificazione/contraffazione di denaro. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a provvedere all'introduzione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive affinché si raggiunga un equivalente livello di deterrenza. La decisione quadro obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie - in particolare - per conseguire il grado di ravvicinamento delle disposizioni nazionali di diritto penale sostanziale ivi previsto al fine di assicurare una rafforzata protezione legale dell'euro, equivalente in tutta l'Unione. La Commissione non può adire la Corte di giustizia per far rispettare l'obbligo di recepire una decisione quadro.

1.2.2. *Criteri di valutazione*

Per valutare sulla base di criteri oggettivi se una decisione quadro è stata pienamente attuata da uno Stato membro, sono elencati qui di seguito alcuni criteri generali applicabili alle direttive che dovrebbero essere trasferiti, *mutatis mutandis*, alla valutazione delle decisioni quadro:

1. la forma ed i mezzi di attuazione dei risultati da conseguire devono essere scelti in modo da garantire l'effettiva efficacia della direttiva rispetto alle finalità che l'hanno ispirata¹⁸;

¹⁵ Articolo 249 del trattato CE.

¹⁶ Si veda ad esempio, la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'attuazione della legislazione comunitaria sui rifiuti: direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi, direttiva 75/439/CEE concernente gli oli usati e direttiva 86/278/CEE concernente i fanghi di depurazione, per il periodo 1995 - 1997 (COM (1999) 752 def.).

¹⁷ Articolo 226 del trattato CE.

¹⁸ Si veda la pertinente giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive: causa 48/75 *Royer* [Racc. 1976, pagg. 497 - 518].

2. ciascuno Stato membro è tenuto ad attuare le direttive in modo da soddisfare le esigenze di chiarezza e di certezza del diritto ed è pertanto tenuto a recepire le disposizioni della direttiva nella legislazione nazionale con disposizioni aventi carattere vincolante¹⁹;
3. ai fini del recepimento non è necessario che le specifiche disposizioni di attuazione richiamino la precisa formulazione della direttiva; pertanto un quadro giuridico generale (ad esempio le idonee misure già esistenti) può essere considerato sufficiente, sempre che sia garantita l'applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso²⁰;
4. le direttive devono essere attuate entro il termine prescrittovi²¹.

Entrambi gli strumenti sono vincolanti “per quanto attiene ai risultati da raggiungere”: si può dire cioè che impegnano ad instaurare una situazione giuridica o di fatto che rende giustizia all'interesse che, in conformità del trattato, lo strumento è inteso a garantire²².

La finalità generale della decisione quadro di cui trattasi consiste nel conseguire ed assicurare un livello equivalente, in tutta l'Unione europea, di protezione dell'euro contro la falsificazione con norme di diritto penale, grazie all'adozione da parte degli Stati membri di misure quali la definizione delle specifiche condotte che costituiscono reato²³ e l'introduzione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive²⁴. Gli Stati membri devono anche cooperare nel decidere quale di essi deve perseguire i reati o gli autori, al fine di concentrare - ove possibile - in un unico Stato membro le azioni penali in materia²⁵. Si può concludere che la decisione quadro si applica a diversi aspetti concernenti il diritto penale sostanziale nazionale e a questioni quali la giurisdizione nazionale.

La valutazione generale, contenuta nel capitolo 2, della misura in cui gli Stati membri si sono conformati alla decisione quadro, poggia - ove possibile - sui criteri sopra indicati, che tengono anche conto dei diversi aspetti che possono essere disciplinati con lo strumento giuridico della direttiva.

¹⁹ Si veda la pertinente giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive: causa 239/85 *Commissione v. Belgio* [Racc. 1986, pagg. 3645 - 3659]. Si veda anche la causa 300/81 *Commissione v. Italia* [Racc. 1983 pagg. 449 - 456].

²⁰ Si veda la pertinente giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive, ad esempio causa 29/84 *Commissione v. Germania* [Racc. 1985 pagg. 1661 - 1673].

²¹ Si veda la giurisprudenza sostanziale in materia di attuazione delle direttive, ad esempio: causa 52/75 *Commissione v. Italia* [Racc. 1976 pagg. 277 - 284]; più in generale, si vedano le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, ad esempio COM (2001) 309 def..

²² Cfr. PJG Kapteyn e PAG. Verloren van Themaat “*Introduction to the Law of the European Communities*”, terza edizione, 1998, pag. 328.

²³ Cfr. articolo 3, paragrafo 1.

²⁴ Cfr. articolo 6.

²⁵ Cfr. articolo 7, paragrafo 3.

1.2.3. *Contesto della valutazione*

Una considerazione preliminare riguarda il contesto (giuridico) ed il seguito da dare alla relazione di valutazione. Come già indicato, la Commissione ha facoltà, nell'ambito del primo pilastro, di avviare un procedimento di infrazione contro uno Stato membro. Poiché non è prevista la medesima possibilità nell'ambito del trattato TUE, la natura e la finalità della presente relazione differiscono ovviamente da quelle che caratterizzano una relazione sull'attuazione di una direttiva del primo pilastro da parte degli Stati membri. Nonostante ciò, giacché la Commissione è pienamente associata ai lavori nei settori del terzo pilastro²⁶, appare coerente conferirle il compito di effettuare una valutazione oggettiva delle misure attuative, che consenta al Consiglio di valutare a sua volta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla decisione quadro.

Un'altra considerazione preliminare riguarda la natura specifica del settore che è qui disciplinato. La decisione quadro riguarda il diritto penale sostanziale, e tratta non solo le definizioni dei reati, ma anche questioni di diritto penale generale, quali la responsabilità penale personale e i tentativi di reato²⁷, nonché la responsabilità delle persone giuridiche²⁸. Sebbene la maggior parte dei sistemi sembri essere convergente, esistono tuttora, soprattutto in relazione alla responsabilità delle persone giuridiche, divergenze tra gli Stati membri²⁹. La valutazione della misura in cui gli Stati membri hanno adottato le misure necessarie nel campo del diritto penale generale terrà conto, per quanto opportuno, delle tradizioni giuridiche degli Stati membri in materia di diritto penale.

1.3. **Scopo della relazione**

La presente relazione deve innanzitutto consentire al Consiglio di valutare se gli Stati membri abbiano adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla decisione quadro. Deve anche consentire ad altre istituzioni, soprattutto il Parlamento europeo e la Banca centrale europea, di valutare il livello di protezione legale dell'euro offerta dal diritto penale sulla base delle misure adottate dagli Stati membri.

Con riferimento alle considerazioni preliminari sopra illustrate, la relazione ha un carattere oggettivo, si concentra sulle disposizioni basilari della decisione quadro e fornisce informazioni per valutare i progressi realizzati fino a questo momento. Sebbene, nel caso di una decisione quadro, la Commissione non possa adire la Corte di giustizia per mancato recepimento della legislazione, gli Stati membri possono chiedere alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione o l'applicazione (e quindi anche il recepimento) della decisione quadro da parte di un altro Stato membro³⁰. L'esercizio di tale facoltà conferita dal trattato deve poggiare su un solido fondamento fattuale, al quale la presente relazione intende contribuire.

²⁶ Articolo 36, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea.

²⁷ Articolo 3, paragrafo 2.

²⁸ Articolo 8.

²⁹ Cfr. ad esempio : « The implementation of the Corpus Iuris in the Member States, Penal provisions for the protection of European Finances », Vol. I , Prof. M. Delmas-Marty e Prof. J.A.E. Vervaele, Intersentia Antwerpen.

³⁰ Articolo 35, paragrafo 7, del TUE.

2. MISURE NAZIONALI ADOTTATE PER CONFORMARSI ALLA DECISIONE QUADRO

2.1. Impatto della decisione quadro

La finalità della decisione quadro di cui trattasi consiste nell'integrare le disposizioni e di facilitare l'applicazione della Convenzione internazionale per la repressione del falso nummario del 20 aprile 1929³¹ (di seguito "la Convenzione del 1929") da parte degli Stati membri, in conformità delle disposizioni della decisione quadro³². La Convenzione dovrebbe essere considerata il livello minimo di protezione che il diritto penale deve garantire contro la falsificazione dell'euro. La decisione quadro è intesa a rafforzare tale protezione³³.

Sulla base della decisione quadro gli Stati membri devono adottare sei principali categorie di misure intese a proteggere l'euro con disposizioni di diritto penale.

Le prime due categorie riguardano la definizione di falsificazione. La terza categoria tratta le condotte che devono essere passibili di sanzioni in aggiunta alla specifica "attività di falsificazione". La quarta e quinta categoria riguardano, rispettivamente, la necessità di sanzioni deterrenti e la definizione della competenza giurisdizionale in merito ai reati, mentre l'ultima categoria verte sulla responsabilità delle persone giuridiche.

1. L'articolo 3, paragrafi 1, 2 e 3 della Convenzione del 1929 descrive la generale condotta fraudolenta della falsificazione come la fabbricazione o l'alterazione fraudolenta di moneta, che si configurano come fattispecie generali di reato. Oltre a tali condotte, anche l'esportazione ed il trasporto di monete false o falsificate con l'intento di immetterle in circolazione dovrebbero essere passibili di sanzioni penali in tutti gli Stati membri (articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a c).
2. Gli Stati membri devono adottare le misure per garantire che: a) oltre alle attività di cui all'articolo 3, paragrafo 5 della Convenzione del 1929, il possesso, a fini fraudolenti, di strumenti specificamente idonei alla falsificazione di moneta si configuri come reato; b) oltre alle attività di cui all'articolo 3, paragrafo 5 della Convenzione del 1929³⁴ (strumenti specificamente idonei alla falsificazione di moneta), siano ricompresi nella fattispecie di reato tutti gli strumenti che si prestano specificamente alla falsificazione di moneta, inclusi, tra gli altri, i programmi informatici; c) il concetto di "articoli" ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5 della Convenzione del 1929 includa anche i componenti della moneta (quali gli ologrammi) che servono ad assicurare una protezione contro la falsificazione (articolo 3, paragrafo 1, lettera d)).

³¹ N. 2623, pag. 372. Raccolta dei trattati della Società delle Nazioni 1931.

³² Articolo 2, paragrafo 1. Secondo l'articolo 2, paragrafo 2 tutti gli Stati membri che non vi hanno ancora provveduto si impegnano ad aderire alla Convenzione del 1929.

³³ Si noti che ai fini della decisione quadro, per "moneta" si intende la moneta cartacea (incluse le banconote) e le monete metalliche, aventi corso legale, e questa definizione include quindi le banconote e le monete metalliche in euro a norma del regolamento (CE) n. 974/98 (articolo 1). Tale definizione si conforma quindi al principio sancito dalla Convenzione del 1929 della uguale protezione della moneta "nazionale" e "straniera".

³⁴ Articolo 3, paragrafo 5: Il paragrafo riguarda le attività criminali relative agli strumenti idonei alla falsificazione di moneta.

3. a) La condotta e le attività di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2 con riferimento alla fabbricazione della moneta in violazione dei diritti delle autorità competenti a battere moneta ed emettere banconote, devono costituire reati in tutti gli Stati membri (articolo 4); b) gli Stati membri devono inoltre adottare misure per assicurare che le condotte ed attività di cui ai punti 1 e 2 e punto 3, lettera a) siano passibili di sanzioni se riferite a banconote e monete metalliche non ancora emesse, ma destinate ad essere immesse in circolazione, ed aventi corso legale (articolo 5, lettera b)).
4. Gli Stati membri devono applicare alle attività criminali descritte agli articoli 3, 4 e 5 della decisione quadro sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione (articolo 6). Gli Stati membri devono almeno poter estradare nei casi di cui agli articoli 3, 4 e 5 in conformità dell'articolo 2 della Convenzione europea sull'extradizione del 1957³⁵ e disporre sanzioni con una pena non inferiore, nel massimo, a otto anni in caso di reati di falsificazione di cui agli articoli 3, paragrafo 1, lettera a).
5. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per definire la propria competenza giurisdizionale in merito ai reati individuati nella decisione quadro. Perlomeno gli Stati membri che hanno adottato l'euro adottano le misure adeguate per garantire la possibilità di perseguire penalmente la falsificazione di monete, almeno quella dell'euro, indipendentemente dalla cittadinanza dell'autore del reato e dal luogo in cui quest'ultimo è stato commesso. La decisione quadro affronta inoltre la questione del conflitto di giurisdizione (articolo 7).
6. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire che le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 della decisione quadro commessi a loro vantaggio da qualsiasi persona che detenga una posizione dominante in seno alle stesse, nonché essere dichiarate complici o istigatori di tali reati o responsabili del tentativo di commettere i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b) (articolo 8). Gli Stati membri devono inoltre garantire che la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1 sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive (articolo 9).

Sulla base del livello comune rappresentato dalla Convenzione del 1929³⁶ la decisione quadro tratta anche questioni generali di diritto penale: “responsabilità penale individuale” e “tentativi di reato”. Gli Stati membri sono, ad esempio, tenuti a adottare le misure necessarie per assicurare che la partecipazione, l'istigazione e i tentativi relativi a qualsiasi atto di falsificazione o alterazione fraudolenta siano passibili di sanzioni (articolo 3, paragrafo 2).

³⁵ Parigi, 13.12.1957, ETS n. 024.

³⁶ Articolo 3, paragrafo 4 della Convenzione del 1929.

La Commissione ha sottolineato l'importanza di realizzare tutti i sistemi di protezione dell'euro, compresa la protezione rafforzata attraverso le disposizioni di diritto penale, entro il 1° gennaio 2001³⁷. Il Consiglio ha anche sottolineato l'importanza di una effettiva protezione legale dell'euro prima del 1° gennaio 2002. La decisione quadro obbliga pertanto gli Stati membri a garantire tale protezione con norme di diritto penale anche prima dell'immissione in circolazione della moneta, il 1° gennaio 2002. Tale protezione dovrebbe contrastare le attività criminali di cui ai precedenti punti 1 e 2 e punto 3, lettera a) (articolo 5, lettera a)).

2.2. Principali disposizioni della decisione quadro

La Commissione ha precedentemente sottolineato l'importanza di stabilire definizioni comunemente accettate che facilitino il trattamento delle informazioni, di instaurare la cooperazione giudiziaria, di applicare le sanzioni³⁸ e di assicurare una protezione equivalente dell'euro in tutto il territorio dell'Unione europea. In generale una decisione quadro è lo strumento principe per rendere più omogenee tra loro le definizioni nazionali degli specifici reati insiti nella falsificazione, giacché mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri³⁹.

Per quegli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione del 1929, si può ritenere che vi sia già un certo grado di omogeneità nella legislazione⁴⁰. Comunque sembra che non tutti gli Stati membri abbiano completato a tutt'oggi la ratifica della Convenzione del 1929, come riportato nella tabella 2. Per assicurare una protezione dell'euro che vada oltre le disposizioni della Convenzione del 1929, gli Stati membri devono assicurare che talune pratiche, quali il trasporto di moneta falsa o falsificata o il possesso fraudolento di programmi informatici idonei alla falsificazione di monete, siano passibili di sanzioni penali.

Sia il Consiglio che la Commissione considerano che il livello equivalente di deterrenza attraverso sanzioni dissuasive in tutta l'Unione sia un'ulteriore priorità. Sotto l'aspetto pratico, si deve prestare attenzione specificamente alla questione della definizione della giurisdizione in merito ai reati in parola, perlomeno negli Stati membri che hanno già adottato l'euro, che consenta di perseguire penalmente i reati di falsificazione dell'euro, indipendentemente della cittadinanza dell'autore del reato e dal luogo in cui quest'ultimo è stato commesso.

La relazione presta pertanto specifica attenzione alla descrizione generale e alla valutazione dei modi in cui gli Stati membri si sono conformati agli articoli 3, 6 e 7.

³⁷ Cfr. tra l'altro la comunicazione della Commissione del 23 luglio 1998 al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Banca centrale europea: "Protezione dell'euro - lotta anticontraffazione" (COM (98) 474 def).

³⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione del 23 luglio 1998 al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Banca centrale europea: "Protezione dell'euro - lotta anticontraffazione" (COM (98) 474 def).

³⁹ Articolo 34, paragrafo 2, lettera (b) del TUE.

⁴⁰ Secondo l'articolo 23 della Convenzione del 1929 la ratifica da parte di uno Stato implica che la sua legislazione e regolamentazione amministrativa sono conformi alle disposizioni della Convenzione.

2.2.1. *Situazione relativa all'attuazione della decisione quadro e alla ratifica della Convenzione del 1929: Tabelle 1 e 2*

Tabella 1

Quattordici Stati membri⁴¹ hanno trasmesso alla Commissione il testo delle disposizioni che recepiscono nel loro diritto nazionale gli obblighi imposti dalla decisione quadro. La Commissione ha ricevuto informazioni dagli Stati membri che variano in modo considerevole sotto l'aspetto della completezza. La relazione si basa tuttavia sulle informazioni trasmesse alla Commissione, con delle integrazioni ove necessario e possibile.

Soprattutto per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 8 relativa alla partecipazione e all'istigazione delle persone giuridiche in relazione ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 o i tentativi di reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b) e le corrispondenti sanzioni indicate all'articolo 9, la Commissione non ha ricevuto le informazioni pertinenti. Inoltre, non tutti gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione i testi delle disposizioni di legge che recepiscono l'articolo 3, paragrafo 2 e l'articolo 6, paragrafo 1.

Giova osservare che la maggior parte degli Stati membri (Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia) hanno avviato il processo legislativo ai fini dell'integrazione o della modificazione della legislazione penale in vigore, allo scopo specifico di conformarsi con la decisione quadro. Nel caso di Irlanda e Lussemburgo⁴² tali misure riguardano quasi tutte le disposizioni della decisione quadro, ma esse non sono ancora entrate in vigore. La Francia⁴³ ha predisposto la legislazione di recepimento dell'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e d), dell'articolo 5, lettera b) e dell'articolo 7 della decisione quadro, che non è ancora entrata in vigore. La Germania ha elaborato la legislazione che recepisce l'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) e l'articolo 8, paragrafo 1, terzo trattino, che non è ancora entrata in vigore. Nella misura del possibile, tuttavia, le citate proposte legislative sono state prese in considerazione nei paragrafi 2.2.2. – 2.2.6. La Spagna ed il Regno Unito non hanno avviato l'introduzione di nuove disposizioni di legge specificamente intese a conformarsi alla decisione quadro.

Tabella 2

Per quanto riguarda l'obbligo che incombe agli Stati membri - che non vi hanno ancora provveduto - di ratificare la Convenzione del 1929, è da segnalare la ratifica della Svezia il 1° aprile. Il Lussemburgo ha presentato un progetto di legge a tal fine che dovrebbe entrare in vigore entro il 2001. Tutti gli Stati membri hanno quindi attualmente aderito alla Convenzione del 1929 - o si accingono a farlo nel prossimo futuro - in conformità dell'articolo 2, paragrafo 2 della decisione quadro, come riportato nella Tabella 2.

⁴¹ Cfr. Tabella 1.

⁴² Il Lussemburgo sta preparando le disposizioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche.

⁴³ La Francia sta elaborando i progetti di legge relativi all'articolo 4.

2.2.2. *Figure di reato generali (articolo 3): Tabella 3⁴⁴*

Il concetto generale di falsificazione della moneta descritto nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) e nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) della decisione quadro è stato o sarà ben presto recepito da tutti gli Stati membri nel rispettivo diritto penale, come si evince dalla Tabella 3. Gli Stati membri fanno uso di nozioni o definizioni estese quali contraffazione, falsificazione, falso nummario, alterazione del valore, fabbricazione di moneta falsa o contraffatta che comprendono la condotta della fabbricazione o alterazione fraudolenta⁴⁵ della moneta ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a). Belgio (soltanto per le monete metalliche), Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Portogallo⁴⁶ hanno operato nella loro legislazione una specifica distinzione tra falsificazione, da un lato, e alterazione della moneta, dall'altro. Il diritto penale spagnolo non prevede sanzioni per l'alterazione fraudolenta della moneta. Gli Stati membri hanno reso passibili di sanzione la messa in circolazione di monete false, a volte in un contesto più ampio di quello descritto nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b). Il diritto penale della Finlandia sembra contenere una nozione relativamente limitata dell'immissione in circolazione di moneta falsa o falsificata⁴⁷.

Sei Stati membri (Austria, Finlandia, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo e - quando sarà entrata in vigore la relativa legislazione - Lussemburgo) rendono esplicitamente passibile di sanzione la condotta volta all'importazione, esportazione e trasporto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) della decisione quadro. L'Irlanda punisce esplicitamente la distribuzione, l'importazione in e l'esportazione da un altro Stato membro. Altri Stati membri recepiscono tale articolo della decisione quadro in termini più generici o dispongono già di norme penali in vigore che definiscono la relativa condotta illecita in termini più generici (ad esempio: Belgio, Francia, Italia, Germania, Spagna, Svezia e Regno Unito⁴⁸). L'Austria e la Germania hanno definito la condotta consistente nel trasporto di moneta falsa come "assistenza" alla condotta di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) della decisione quadro, il che ha delle conseguenze per l'entità delle sanzioni che possono essere comminate.

Austria, Finlandia, Grecia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia hanno specificamente definito il possesso, a fini fraudolenti, di strumenti specificamente idonei alla falsificazione di moneta come attività illecita. La maggior parte degli Stati membri⁴⁹ opera una esplicita distinzione tra "procacciamento" e "possesso". Francia, Regno Unito e Irlanda

⁴⁴ Le tabelle da 3 a 7 saranno presentate in un distinto "documento di lavoro della Commissione".

⁴⁵ La legislazione di Danimarca, Francia, Austria, Paesi Bassi, Svezia, Finlandia e Regno Unito tratta l'"alterazione" con termini quali falsificazione o contraffazione. Il codice penale tedesco si applica all'alterazione (*verfälscht*), se questa aumenta il valore della moneta (articolo 146, paragrafo 1, punto 1, del codice penale).

⁴⁶ La legge portoghese punisce l'alterazione soltanto se essa aumenta il valore (nominale) della moneta (articolo 262, paragrafo 2). È punito anche il "deprezzamento" delle monete metalliche (articolo 263).

⁴⁷ Il diritto penale finlandese punisce (esclusivamente) il trasferimento di valuta falsa ad un'altra persona (capo 37, sezione 1, paragrafo 1).

⁴⁸ La legge britannica contiene anche disposizioni specifiche riguardanti l'importazione, il carico, lo scarico e l'esportazione di moneta falsa.

⁴⁹ Il codice penale spagnolo (articolo 400) punisce la "fabbricazione" ed il "possesso" di questi metodi e strumenti. .

hanno introdotto una nozione ampia che comprende il “procacciamento” e il “possesso”. Il Belgio non ha reso il “possesso” uno specifico reato ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, lettera d).

Il diritto penale danese non fa specifico riferimento alla condotta di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettera c) e all’articolo 3, paragrafo 1, lettera d), bensì ricomprende tali attività, qualificandole “tentativo” o “complicità”, nella falsificazione o immissione in circolazione di moneta falsa o falsificata, il che potrebbe avere conseguenze per l’entità delle sanzioni che possono essere comminate.

Alcuni Stati membri (Francia, Germania e Lussemburgo) hanno proposto - in conformità delle rispettive procedure legislative nazionali - specifici riferimenti nella legislazione penale nazionale ai programmi informatici utilizzati come strumenti atti alla falsificazione di moneta ed ai componenti della moneta (quali gli ologrammi) che servono ad assicurare protezione contro la falsificazione, in modo da conformarsi all’articolo 3, paragrafo 1, lettera d). Austria⁵⁰, Italia⁵¹, Paesi Bassi⁵² e Spagna⁵³ dispongono di norme penali che specificamente puniscono l’uno o l’altro di tali reati. Il diritto penale della Grecia comprende i reati di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettera d). Altri Stati membri, ad esempio il Belgio, hanno introdotto concetti più generali o usano, ad esempio Regno Unito e Irlanda, formulazioni molto ampie e generali nella loro legislazione per adeguarsi al citato articolo. Portogallo, Finlandia e Svezia hanno reso passibile di sanzioni la condotta definita all’articolo 3, paragrafo 1, lettera d) come “preparazione” del (reato di) falsificazione, il che ha conseguenze per l’entità delle sanzioni che possono essere comminate.

Tutti gli Stati membri - nella misura in cui considerano reato la condotta di cui all’articolo 3, paragrafo 1 - hanno disposizioni generali di diritto penale o di *common law* che puniscono la partecipazione, l’istigazione ed i tentativi relativi alle condotte summenzionate, ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2 della decisione quadro. Diversi Stati membri hanno incluso, nelle disposizioni dei loro (progetti di) leggi penali che trattano più specificamente la falsificazione, riferimenti alle disposizioni generali del codice penale applicabili alla condotta di partecipazione, istigazione o ai tentativi relativi a tali reati. Alcuni ordinamenti giuridici nazionali comprendono disposizioni generali che trovano (automaticamente) applicazione ai reati relativi alla falsificazione (è il caso, ad esempio, della Spagna, o dell’Irlanda che ha un sistema di *common law*).

Giova ricordare che una decisione quadro mira a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. La decisione quadro 2000/383/GAI deve mirare ad integrare e andare oltre le disposizioni della Convenzione del 1929 (si

⁵⁰ L’Austria ha adattato la propria legislazione penale per ricomprendere gli elementi che servono alla protezione della moneta contro la falsificazione, quali gli ologrammi; i programmi informatici rientrano nella categoria dei “Mittel” o “Werkzeug”.

⁵¹ La legge italiana include i programmi informatici in una formulazione ampia, ed adattamenti specifici vi sono stati portati per ricomprendere gli elementi che servono alla protezione della moneta contro la falsificazione, quali gli ologrammi.

⁵² I Paesi Bassi hanno adattato il loro codice penale a coprire programmi informatici; gli ologrammi sono stati considerati come coperture dalla legislazione penale in vigore (articolo 214).

⁵³ La legge spagnola cita espressamente programmi informatici e copre soltanto implicitamente gli strumenti che servono alla protezione della moneta contro la falsificazione.

veda punto 2.2.1.). L'articolo 3, paragrafo 1 descrive con una formulazione chiara e precisa quali sono le condotte che devono essere rese passibili di sanzioni a norma del diritto nazionale.

Alcuni Stati membri ritengono che, per la formulazione generale delle disposizioni o in quanto contiene definizioni, termini e concetti di ampia portata, la rispettiva legislazione nazionale sia conforme alla decisione quadro. Uno dei criteri di valutazione indicati stabilisce che un quadro giuridico generale (misure idonee preesistenti) può essere sufficiente, purché consenta un'applicazione integrale e sufficientemente chiara e precisa della direttiva. Gli Stati membri che, per fini di chiarezza e precisione, hanno espressamente introdotto nel loro codice penale le fattispecie che devono essere rese passibili di sanzione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettere c) e d) della decisione quadro hanno senza dubbio rispettato la suddetta decisione su questo punto. Tali Stati membri soddisfano inoltre più facilmente il criterio della certezza giuridica (punto 1.2.2, criterio 2).

2.2.3. *Altre figure di reato (articolo 4) e moneta non emessa, ma destinata ad essere immessa in circolazione (articolo 5): Tabella 4*

Dodici Stati membri hanno segnalato che il loro codice penale rende passibili di sanzioni la fabbricazione illegale di moneta tramite l'uso di strumenti o materiali legali ai sensi dell'articolo 4. Gli Stati membri si conformano a tale articolo, sia attraverso la modifica in tal senso della loro legislazione penale (Austria ed Irlanda), sia applicando un'ampia definizione della falsificazione, che copre l'utilizzo illegale di strumenti o di materiale legali per fabbricare moneta. Il diritto penale francese⁵⁴, italiano, portoghese e spagnolo non prevedono una specifica norma che punisce la condotta di cui all'articolo 4.

Solo alcuni Stati membri (Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Spagna⁵⁵, Finlandia e - in certa misura - Regno Unito⁵⁶) sono riusciti a rispettare la scadenza indicata all'articolo 11, paragrafo 1 ed hanno adottato misure per conformarsi all'articolo 5, lettera a) entro il 31 dicembre 2000. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri ha elaborato o adottato misure che permettono loro di garantire una tutela penale della moneta e che applicano alle infrazioni citate agli articoli 3 e 4, ancora prima che l'euro sia immesso in circolazione.

Sette Stati membri (Belgio, Finlandia, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia) hanno modificato il loro codice penale per conformarsi all'articolo 5, lettera b); Austria, Danimarca, Germania, Spagna e Regno Unito sembrano disporre già di una legislazione che soddisfa il requisito indicato nell'articolo 5, lettera b). La legislazione irlandese e lussemburghese saranno conformi a detto articolo non appena le nuove disposizioni in via d'adozione saranno entrate in vigore. La legislazione italiana non contiene alcuna disposizione specifica che trovi applicazione nella fattispecie di cui all'articolo 5, lettera b).

⁵⁴ La Francia elabora attualmente una nuova legislazione per conformarsi all'articolo 4.

⁵⁵ La legge spagnola era già in vigore prima dell'adozione della decisione quadro.

⁵⁶ La legislazione britannica opera una distinzione tra i biglietti e le monete metalliche. I biglietti sono coperti - prima dell'1.1.2002- dalle disposizioni riguardanti il reato di *forgery* e le monete metalliche dalle disposizioni in materia di *counterfeiting*.

2.2.4. Sanzioni (articolo 6): tabella 5

Quasi tutti gli Stati membri sono riusciti⁵⁷ ad attuare l'obbligo imposto dall'articolo 6, paragrafo 2, a norma del quale i reati di falsificazione o alterazione di monete di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), sono passibili di pene privative della libertà e il massimo della pena decretata non può essere inferiore a otto anni. L'ordinamento spagnolo non prevede pene per l'alterazione di monete; a norma di tale ordinamento, quindi, non può essere irrogata alcuna sanzione. La Svezia punisce con un massimo di otto anni di reclusione solo i reati *gravi* ("gross"). La Finlandia prevede una pena massima non inferiore ad otto anni di reclusione (di fatto dieci) per i casi di contraffazione *aggravata*.

L'articolo 6 riconosce agli Stati membri una certa discrezionalità. La questione dell'armonizzazione delle sanzioni è alquanto difficile, come si legge nella comunicazione sui progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea⁵⁸. Nella comunicazione, la Commissione osserva che, riguardo all'attuazione delle richieste formulate a Tampere circa l'armonizzazione della legislazione penale, i problemi sono principalmente connessi al livello delle sanzioni⁵⁹.

Come si evince dalla tabella 5, l'attuazione dell'articolo 6 con riguardo alle sanzioni penali è alquanto eterogenea.

Molti Stati membri prevedono pene massime di reclusione (per la condotta generale di falsificazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), la pena comminata in Svezia è di massimo 8 anni di reclusione per i falsi cosiddetti 'gross'; è di 9 anni nei Paesi Bassi, di massimo 10 anni in Austria, Finlandia (contraffazione aggravata), Regno Unito e Irlanda, di 12 anni in Danimarca, Italia e Portogallo, di 15 anni in Germania e Lussemburgo (banconote), di 20 anni in Belgio (banconote) e di 30 anni in Francia. In Grecia vige un sistema secondo cui la pena minima di reclusione è 10 anni; la Spagna infligge pene di reclusione di un minimo di 8 anni e un massimo di 12).

Sei Stati membri contemplano pene di reclusione, gli altri nove aggiungono la possibilità di comminare multe.

Francia, Italia, Lussemburgo e Spagna applicano un regime misto di pene detentive e multe; il Belgio ha un sistema di pene detentive, prevede anche la privazione dei diritti civili e una combinazione di multe e reclusione per i reati minori; nel Regno Unito e in Irlanda il giudice può scegliere fra irrogare un pena detentiva, comminare una multa o combinare le due sanzioni; l'ordinamento portoghese punisce alcune condotte solo con la reclusione, altre con la reclusione o una multa, altre ancora solo con sanzioni pecuniarie. Anche nei Paesi Bassi il giudice può scegliere fra irrogare un pena detentiva,

⁵⁷ N.B. Alcuni Stati membri, come il Lussemburgo e l'Irlanda, stanno ancora completando il processo di adozione formale della normativa. La legislazione portoghese contempla (solo) sanzioni di minore entità per l'alterazione del valore intrinseco di una moneta (art. 263 del codice penale).

⁵⁸ Aggiornamento semestrale del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'unione Europea (secondo semestre 2001) COM(2001) 628 def.

⁵⁹ idem, pag. 5.

comminare una multa o combinare le due sanzioni. Le multe possono variare, per esempio, da un importo illimitato (Irlanda) a 30 000 EUR (Francia) per le condotte di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), oppure essere comminate in misura proporzionale alla somma di denaro falsificato (Spagna⁶⁰).

In linea generale gli Stati membri distinguono fra reati di falsificazione gravi e reati di falsificazione minori. La Grecia e la Finlandia, per esempio, stabiliscono pene inferiori per falsificazioni di minore entità. Il Belgio, la Spagna e il Portogallo considerano reato minore l'immissione in circolazione fraudolenta di monete false o falsificate quando l'autore è in buona fede. Per molti Stati membri la condotta di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), è passibile di pene inferiori rispetto alle condotte di cui alle lettere a) e b). Inoltre, le sanzioni applicabili nei casi citati all'articolo 3, paragrafo 2, sono di entità inferiore a quelle irrogate per le condotte di cui al paragrafo 1.

A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, e fermo restando che le sanzioni penali devono essere come minimo proporzionate, gli Stati membri stabiliscono sanzioni comprendenti pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione. In virtù della Convenzione europea di estradizione del 1957, devono prevedere una pena privativa della libertà non inferiore, nel massimo, ad un anno⁶¹.

Quasi tutti gli Stati membri (eccetto l'Irlanda e il Lussemburgo le cui legislazioni non sono ancora entrate in vigore, e la Spagna che non prevede sanzioni per l'alterazione di monete) hanno stabilito pene privative della libertà per le condotte di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), il cui massimo non può essere inferiore a otto anni e che comportano pertanto l'estradizione (cfr. tabella 5). Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Lussemburgo⁶², Spagna e Regno Unito acconsentono all'estradizione per le figure di reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b), c), d) e paragrafo 2 e agli articoli 4 e 5. La Francia e la Germania per l'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) e l'Irlanda per gli articoli da 3 a 5 hanno predisposto leggi che però non sono ancora entrate in vigore. L'ordinamento italiano non contemplava le figure di reato di cui all'articolo 4 e pertanto non ha stabilito sanzioni al riguardo. Solo su questo punto l'ordinamento italiano non acconsente all'estradizione. La legislazione portoghese non prevede l'estradizione per le figure di reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d). I codici penali belga, spagnolo, greco e portoghese contemplano sanzioni per alcuni reati minori che tuttavia non comportano l'estradizione.

⁶⁰ L'ammontare della multa può essere pari (come minimo) ovvero dieci volte superiore (come massimo) all'importo falsificato.

⁶¹ “Danno luogo all'estradizione i fatti che le leggi della Parte richiedente e della Parte richiesta puniscono con una pena o con una misura di sicurezza privative della libertà di un massimo di almeno un anno o con una pena più severa. Quando la condanna a una pena è stata pronunciata o una misura di sicurezza è stata inflitta sul territorio della Parte richiedente, la sanzione presa deve essere di almeno quattro mesi.” (articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione europea di estradizione).

Alcuni Stati membri (Danimarca, Finlandia, Svezia e Portogallo) hanno espresso riserve sulla convenzione in base alle quali l'estradizione è autorizzata solo quando la pena è superiore a un anno di detenzione (per la Francia 2 anni). Non è stato possibile - in quasi tutti i casi - tener conto delle leggi nazionali di estradizione, salvo per quegli Stati membri (rarissimi) che hanno comunicato alla Commissione le pertinenti disposizioni a norma dell'articolo 11 della decisione quadro.

⁶² idem.

Quanto a sapere se le sanzioni penali applicabili negli Stati membri siano sufficientemente dissuasive, in questa fase preliminare la risposta potrebbe essere affermativa dato che quasi tutti gli Stati membri prevedono per la condotta generale di falsificazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), una pena detentiva (massima) di almeno otto anni, a volte di lungi superiore. La probabilità di individuare il reato, il carattere obbligatorio o facoltativo dell'azione penale e le pene inflitte dal giudice nazionale hanno un impatto indubbio sulla percezione delle sanzioni, in particolare della loro dissuasività e efficacia.

Si noti inoltre che entro la fine dell'anno dovrebbe essere adottata, in sede di Consiglio, la proposta di decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo intesa a sostituire la procedura tradizionale di estradizione fra Stati membri.

2.2.5. *Competenza giurisdizionale (articolo 7): tabella 6*

Apparentemente, tutti gli Stati membri osservano gli obblighi di cui all'articolo 7, paragrafo 1. Fra gli Stati membri che hanno adottato l'euro, nove almeno dispongono di leggi vigenti per conformarsi all'articolo 7, paragrafo 2, e tre (Irlanda, Francia e Lussemburgo) hanno predisposto la legislazione necessaria che, tuttavia, non è ancora entrata in vigore.

2.2.6. *Responsabilità delle persone giuridiche e sanzioni (articoli 8 e 9): tabella 7*

Gli articoli 8 e 9 ricalcano, salvo per quanto riguarda i reati, la formulazione degli articoli 3 e 4 del secondo protocollo del 19 giugno 1997 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁶³. Riguardo alla possibilità accordata all'articolo 18, paragrafo 2, del secondo protocollo di non essere vincolata agli articoli 3 e 4 di detto protocollo per un periodo di cinque anni, l'Austria ha confermato la sua dichiarazione⁶⁴ secondo cui soddisferà gli obblighi ai sensi degli articoli 8 e 9 della decisione quadro nell'ambito dello stesso periodo. L'Austria non ha pertanto ancora recepito i due articoli nell'ordinamento nazionale. Il Lussemburgo sta ancora preparando il progetto di legge che introduce il principio della responsabilità delle persone giuridiche. L'Irlanda si è dotata di una legge per conformarsi soprattutto agli articoli 8 e 9, che tuttavia non è ancora entrata in vigore. La Germania sta approntando una legge per attuare gli obblighi di cui all'articolo 8, paragrafo 1. Il Regno Unito non sembra né prevedere né sanzionare la responsabilità delle persone giuridiche a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, e dell'articolo 9. Il Portogallo e la Spagna non hanno ancora attuato gli articoli 8 e 9.

In nove Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania⁶⁵, Grecia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Svezia e Finlandia) la legge garantisce che le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 commessi a loro vantaggio da persone che detengano una posizione dominante in seno alla persona giuridica. Questi stessi Stati membri hanno altresì disposto affinché le persone giuridiche possano legittimamente essere dichiarate responsabili quando la carenza di

⁶³ GUC 221 del 19.7.1997, pag. 11.

⁶⁴ Cfr. GUL 140 del 14.6.2000, pag. 3.

⁶⁵ La Germania sta preparando una modifica che dovrebbe recepire l'art. 8, par. 1, terzo trattino, integrando l'art. 30 del "Gesetz über Ordnungswidrigkeiten" che tratta della responsabilità delle persone giuridiche.

sorveglianza o controllo da parte dei loro dirigenti abbia reso possibile la perpetrazione di un reato di cui agli articoli 3, 4 e 5.

Otto Stato membri, in cui la citata legislazione è in vigore, hanno previsto la possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie di natura penale o amministrativa ed (eventualmente) altre sanzioni che vanno dal provvedimento giudiziario di scioglimento alle sanzioni amministrative e di diritto commerciale. La tabella 7 illustra l'ampia varietà di sanzioni o provvedimenti di natura amministrativa, civile e penale.

Il Belgio ha adottato un sistema di sanzioni pecuniarie penali e provvedimenti speciali di confisca, fra cui lo scioglimento giudiziario. La Danimarca sembrerebbe contemplare solo sanzioni pecuniarie penali. La Francia prevede sanzioni pecuniarie penale, vari provvedimenti (penali) come l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria per almeno 5 anni, e uno specifico provvedimento penale di confisca. La Germania ricorre a un sistema di sanzioni amministrative che possono combinarsi, per esempio, con sanzioni di diritto commerciale fra cui, nei casi gravi, lo scioglimento della persona giuridica. Il codice penale italiano contempla multe e provvedimenti speciali come l'esclusione dal godimento di un vantaggio pubblico. Nei Paesi Bassi sono applicabili pene che vanno dalla sanzione pecuniaria penale fino ad 1 milione di NLG (454 545,45 EUR) a provvedimenti speciali fra cui la privazione dei vantaggi ottenuti illegalmente. La Svezia può irrogare sanzioni pecuniarie penali fino a 3 milioni di corone svedesi (319 829,42 EUR). L'ordinamento finlandese contempla multe per le imprese e vari provvedimenti amministrativi.

Gli Stati membri citati sembrano conformarsi all'articolo 9, paragrafo 1, che lascia alla discrezionalità di ciascuno Stato membro la decisione di applicare misure specifiche in aggiunta alle sanzioni pecuniarie. A tal fine, la tabella 7 mostra anche che gli Stati membri citati hanno adottato le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, sia passibile di sanzioni o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

3. CONCLUSIONI

3.1. Conclusioni generali

- Gli Stati membri non hanno trasmesso per tempo, alla Commissione, il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi imposti loro dalla presente decisione quadro. La valutazione fattuale e le conseguenti conclusioni, pertanto, si basano talvolta su informazioni parziali.
- La tutela dell'euro per mezzo di sanzioni penali poggia sulla premessa essenziale che gli Stati membri, in vista dell'immissione in circolazione dell'euro dal 1° gennaio 2000, abbiano preso per tempo le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro.

Al pari delle direttive, le decisioni quadro vanno attuate entro il periodo ivi prescritto. Le norme nazionali necessarie per conformarvisi avrebbero dovuto pertanto essere adottate ed essere entrate in vigore.

Cinque Stati membri (Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia) sono riusciti a rispettare il termine prescritto all'articolo 11, paragrafo 1, e a prendere tutte le misure per ottemperare totalmente alla decisione quadro (salvo per l'articolo 5, lettera a), che andava attuato entro il 31.12.2000) entro il 29 maggio 2001. Quattro Stati membri (Belgio, Grecia, Italia e Portogallo) hanno adottato le disposizioni di attuazione dopo questo termine.

Altri quattro Stati membri (Germania, Francia, Irlanda e Lussemburgo) hanno preso misure che non sono ancora entrate in vigore. Nel caso della Germania e della Francia, queste riguardano soltanto alcune delle disposizioni della decisione quadro. Sembrerebbe inoltre che due Stati membri (Spagna e Regno Unito) non abbiano ancora adottato tutte le misure di attuazione.

- Per il recepimento degli articoli da 3 a 7 della decisione quadro, gli Stati membri adattano le norme penali nazionali o il loro codice penale (o codice di procedura penale), che hanno forza vincolante. L'Irlanda e il Regno Unito assicurano anch'esse una tutela nel quadro della *common law*.
- Per migliorare l'attuazione dell'articolo 11, paragrafo 2, occorre anzitutto fornire alle istituzioni, in formato standard e per tempo, i testi di recepimento degli obblighi imposti dalla decisione quadro.

3.2. Conclusioni specifiche

Articolo 2

Tutti gli Stati membri hanno già (Svezia) o avranno presto (Lussemburgo) aderito alla Convenzione del 1929, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro.

Articolo 3

La maggior parte degli Stati membri ha adottato le norme necessarie per conformarsi all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b). Il codice penale spagnolo non punisce l'alterazione fraudolenta di monete. Il diritto penale della Finlandia sembra contenere una nozione relativamente limitata dell'immissione in circolazione di moneta falsa o falsificata. L'Irlanda e il Lussemburgo hanno elaborato norme specifiche per l'attuazione di queste disposizioni.

Gli Stati membri che hanno esplicitamente introdotto nel codice penale le condotte che costituiscono reato a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettere c) e d) hanno indubbiamente provveduto - in termini di chiarezza e precisione - a conformarsi alla decisione quadro per questo aspetto.

Il Lussemburgo ha approntato una legge a tal fine. Francia, Germania e Lussemburgo stanno introducendo, nel loro diritto penale, riferimenti specifici a programmi informatici, intesi come strumenti di contraffazione, o a componenti della moneta (come gli ologrammi) che servono ad assicurare una protezione contro la falsificazione, per conformarsi all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d).

L'Austria e la Germania hanno attribuito al trasporto di monete false o falsificate la qualificazione giuridica di *favoreggiamento* delle condotte di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) della decisione quadro. La Danimarca sanziona le condotte di cui all'articolo 3,

paragrafo 1, lettere c) e d) in quanto *tentativi* di o *accessorie* alla falsificazione o immissione in circolazione fraudolenta di monete false o falsificate. Le condotte di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) sono definite in Portogallo, Finlandia e Svezia *preparatorie* al reato di contraffazione. Tali qualificazioni possono avere conseguenze sull'entità delle pene comminabili.

Articolo 4

La maggior parte degli Stati membri ottempera esplicitamente o, in molti casi, implicitamente all'articolo 4. Italia, Portogallo e Spagna non sembrano aver recepito gli obblighi ivi prescritti. La Francia sta approntando una specifica misura di attuazione.

Articolo 5

Solo sei Stati membri (Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Spagna, Finlandia e, in una qualche misura, Regno Unito) sono riusciti a rispettare il termine prescritto all'articolo 11, paragrafo 1, e hanno preso misure per conformarsi all'articolo 5, lettera a) entro il 31.12.2000.

La maggior parte degli Stati membri ha adottato le norme necessarie per conformarsi all'articolo 5, lettera b). L'Irlanda e il Lussemburgo hanno preparato le disposizioni di legge necessarie. L'ordinamento italiano non contempla norme specifiche che attuino l'articolo 5, lettera b).

Articolo 6

L'attuazione dell'articolo 6, relativo alle sanzioni penali, è alquanto eterogenea.

Quasi tutti gli Stati membri sono o saranno riusciti, quando le loro norme nazionali entreranno in vigore, ad applicare l'articolo 6, paragrafo 2, a norma del quale i reati di falsificazione o alterazione di monete di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), sono passibili di pene privative della libertà e il massimo della pena non può essere inferiore a otto anni. L'ordinamento spagnolo non prevede pene per l'alterazione di monete; a norma di tale ordinamento, quindi, non può essere irrogata alcuna sanzione. La Svezia e la Finlandia sanzionano con la reclusione, per un massimo di otto e dieci anni rispettivamente, solo i reati gravi.

Quanto a sapere se le sanzioni penali applicabili negli Stati membri siano sufficientemente dissuasive, in questa fase preliminare la risposta potrebbe essere affermativa dato che quasi tutti gli Stati membri prevedono per la condotta generale di falsificazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), una pena detentiva (massima) di almeno otto anni, a volte di lungi superiore. La probabilità di individuare il reato, il carattere obbligatorio o facoltativo dell'azione penale e le pene inflitte dal giudice nazionale hanno un impatto indubbio sulla percezione delle sanzioni, in particolare della loro dissuasività e efficacia.

La maggior parte degli Stati membri acconsentono - o acconsentiranno una volta completato il processo legislativo - all'estradizione per le figure di reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b), c), d) e paragrafo 2 e agli articoli 4 e 5.

A volte, quando uno Stato membro qualifica una data condotta in termini di reato minore passibile di pene inferiori, l'estradizione è impossibile. Ciò potrebbe tuttavia trovare giustificazione nel principio della proporzionalità delle pene.

Articolo 7

Apparentemente, tutti gli Stati membri attuano gli obblighi di cui all'articolo 7, paragrafo 1, salvo il Lussemburgo che vi si conformerà non appena sarà entrata in vigore la sua nuova legge. Nove Stati membri che hanno adottato l'euro ottemperano alle disposizioni dell'articolo 7, paragrafo 2. La Francia, l'Irlanda e il Lussemburgo hanno disposto per la loro attuazione.

Articoli 8 e 9

Nove Stati membri rispettano in generale le disposizioni in materia di responsabilità delle persone giuridiche.

Se si esclude l'Irlanda la cui legislazione non è ancora entrata in vigore e il Lussemburgo che sta elaborando nuove leggi al riguardo, la Spagna, il Portogallo e il Regno Unito non hanno adottato le misure necessarie per conformarsi agli articoli 8 e 9 della decisione quadro. L'Austria ha ribadito la sua dichiarazione secondo cui soddisferà gli obblighi ai sensi degli articoli 8 e 9 della decisione quadro entro il 19 giugno 2002.

Non è possibile trarre conclusioni poiché la Commissione non ha ricevuto le informazioni relative all'articolo 8 sulla possibilità che le persone giuridiche siano dichiarate complici o istigatori dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 o responsabili del tentativo di commettere i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b).

Articolo 10

L'articolo 10 non è stato ancora attuato (è in fase avanzata di preparazione un progetto di ordinanza che attua la decisione quadro a Gibilterra).

Allegato

Tabella 1: Panoramica dei contributi degli Stati membri

- Austria 30.4.2001
- Danimarca 3.4.2001 e 25.7.2001
- Paesi Bassi 14.6.2001
- Irlanda 15.6.2001
- Lussemburgo 4.7.2001
- Francia 13.7.2001
- Germania 13.8.2001
- Svezia 14.9.2001
- Grecia 22.8.2001
- Belgio 28.9.2001
- Finlandia 1.10.2001
- Spagna 11.10.2001
- Regno Unito 18.10.2001
- Italia 23.10.2001

Tabella 2: adesione alla convenzione internazionale del 20 aprile 1929 per la repressione del falso nummario e al relativo protocollo⁶⁶

Stato membro	Ratifica avvenuta (senza riserve)	Stato di preparazione dell'adesione/altre osservazioni
Austria	+	
Belgio	+	
Danimarca	+	
Finlandia	+	
Francia	+	
Germania	+	
Grecia	+	

⁶⁶ N. 2623, pag. 372. Raccolta dei trattati della Società delle Nazioni 1931.

Irlanda	+	
Italia	+	
Lussemburgo		Legge n. 4785 (in via di adozione)
Paesi Bassi	+	
Portogallo	+	
Spagna	+	
Svezia	+	La Svezia ratificherà la convenzione quando saranno entrate in vigore le modifiche della legge svedese (1° aprile 2001)
Regno Unito	+	Aderisce anche la maggior parte dei territori d'oltre mare, fra cui Gibilterra (art. 10 della decisione quadro)