

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 11

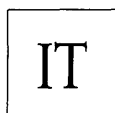
41° anno

15 gennaio 1998

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
<i>Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea</i>		
98/C 11/01	Risoluzione del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che stabilisce le priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni per il periodo dal 1° gennaio 1998 alla data di entrata in vigore del trattato di Amsterdam	1
98/C 11/02	Relazione esplicativa sul protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee	5



(Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea)

RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO

del 18 dicembre 1997

che stabilisce le priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni per il periodo dal 1° gennaio 1998 alla data di entrata in vigore del trattato di Amsterdam

(98/C 11/01)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

ADOTTA LA PRESENTE RISOLUZIONE:

rispondendo alla richiesta del Consiglio europeo di procedere alla sistematizzazione dei suoi lavori per quanto attiene alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, prevista al titolo VI del trattato sull'Unione europea, mediante la definizione delle attività che devono essere condotte in via prioritaria allo scopo di conseguire gli obiettivi fissati in occasione dei Consigli europei di Madrid (15-16 dicembre 1995), di Firenze (21-22 giugno 1996), di Dublino (13-14 dicembre 1996) e di Amsterdam (16-17 giugno 1997),

ribadendo la sua volontà di promuovere la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea secondo i principi dello Stato di diritto, grazie allo sviluppo di una stretta collaborazione tra gli Stati membri nei settori della giustizia e degli affari interni,

ricordando che dette priorità potrebbero essere rivedute in base alle decisioni che si dovessero adottare nel quadro della preparazione dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997⁽¹⁾,

vista la risoluzione del Consiglio del 14 ottobre 1996, che stabilisce le priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni per il periodo dal 1° luglio 1996 al 30 giugno 1998⁽²⁾ e in particolare il punto IV,

esaminato il punto di vista del Parlamento europeo⁽³⁾, a seguito di una consultazione effettuata dalla presidenza a norma dell'articolo K.6 del trattato sull'Unione europea,

I. Il Consiglio intende perseguire gli obiettivi definiti dal Consiglio europeo concentrandosi, per il periodo dal 1° gennaio 1998 all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, in via prioritaria sui seguenti temi:

1. **Lotta al terrorismo:**

- a) intensificazione della cooperazione tra gli Stati membri;
- b) aggiornamento del documento sulla minaccia terroristica;
- c) aggiornamento del repertorio dei centri di competenza speciale in materia di antiterrorismo.

2. **Lotta contro la criminalità organizzata:**

Attuazione del piano d'azione contro la criminalità organizzata approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam (16-17 giugno 1997), secondo il calendario e le modalità in esso previsti⁽⁴⁾.

3. **Lotta contro la droga:**

- a) attuazione della relazione degli esperti «Droga», adottata dal Consiglio europeo di Madrid (15-16 dicembre 1995) e dalle raccomandazioni dei Consigli europei di Dublino (13-14 dicembre 1996) e di Amsterdam (16-17 giugno 1997), sia sul piano giudiziario e di polizia che su quello

⁽¹⁾ GU C 340 del 10.1.1997, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 319 del 26.10.1996, pag. 1.

⁽³⁾ Parere espresso il 20 novembre 1997 (GU C 371 dell'8.12.1997).

⁽⁴⁾ GU C 251 del 15.8.1997, pag. 1.

doganale, in particolare nel settore della riduzione dell'offerta e della cooperazione internazionale;

- b) attuazione del piano d'azione «Caraibi» e delle raccomandazioni del Consiglio europeo di Dublino per l'America latina;
 - c) attuazione dell'iniziativa in corso riguardante l'Asia centrale e la Russia e avvio di un'azione analoga per l'Ucraina;
 - d) attuazione dell'azione comune del 17 dicembre 1996 relativa al ravvicinamento delle legislazioni e delle prassi degli Stati membri dell'Unione europea ai fini della lotta contro la tossicodipendenza e della prevenzione e lotta contro il traffico illecito di droga ⁽¹⁾;
 - e) attuazione dell'azione comune relativa alle droghe sintetiche.
- 4. Miglioramento della cooperazione di polizia e doganale:**
- a) attuazione della convenzione Europol (regolamenti di applicazione, sistema informatico);
 - b) formazione rivolta alle forze di polizia, in particolare creazione di un curriculum europeo; sulla base dell'inventario messo a punto dall'Associazione delle accademie di polizia europee (AEPC), coordinamento dell'assistenza alle forze di polizia dei PECO per evitare accavallamenti;
 - c) cooperazione rafforzata relativamente alle tecniche, in particolare in materia di intercettazione delle telecomunicazioni e di standardizzazione delle norme di comunicazione via radio, di cooperazione tra i laboratori di polizia scientifica, di cooperazione tra i servizi nazionali di informazione sul crimine;
 - d) programma d'azione strategico per la dogana;
 - e) operazioni congiunte di controllo doganale alle frontiere esterne;
 - f) lotta contro le falsificazioni, la pirateria e il traffico di opere d'arte;
 - g) analisi dei rischi nel settore doganale.

5. Miglioramento della cooperazione giudiziaria:

5.1. in materia civile

- a) messa a punto del progetto di convenzione «Bruxelles II» (cause matrimoniali e affidamento dei minori);
- b) titolo esecutivo europeo;
- c) coordinamento tra gli Stati membri per la revisione delle convenzioni di Bruxelles del 1968 e di Lugano del 1980;
- d) avvio dei lavori sull'esigenza e la possibilità di stabilire una convenzione sulla legge applicabile agli obblighi extracontrattuali (Roma II);
- e) preparazione dell'adesione degli Stati candidati all'adesione alla convenzione di Lugano del 1980;
- f) manuale relativo all'attuazione della convenzione relativa alla notifica di atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale (in funzione del numero di ratifiche della convenzione);
- g) esame del futuro della cooperazione giudiziaria in materia civile a norma del trattato di Amsterdam;

5.2. in materia penale

- a) progetto di convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale;
- b) progetto di convenzione relativa all'esecuzione delle decisioni di ritiro della patente di guida;

5.3. in materia civile e penale

- a) attuazione dell'azione comune relativa ai magistrati di collegamento e istituzione di una rete giudiziaria europea;
- b) esame delle modalità di attuazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia previsto dal trattato di Amsterdam e definizione delle condizioni necessarie per la sua realizzazione;
- c) relazioni esplicative concernenti le convenzioni adottate;

⁽¹⁾ GU L 342 del 31.12.1996, pag. 6.

d) analisi ed eventuale adeguamento degli strumenti esistenti per le altre forme di cooperazione giudiziaria.

6. Miglioramento della cooperazione in materia di immigrazione e di asilo:

a) attuazione della convenzione di Dublino ed esame della possibilità di concludere convenzioni ad essa parallele;

b) ravvicinamento delle procedure nazionali per il riconoscimento del diritto d'asilo;

c) ravvicinamento delle condizioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo;

d) elaborazione del sistema Eurodac (convenzione e specifiche tecniche);

e) esame della situazione giuridica dei cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri;

f) progetto di azione comune in materia di protezione temporanea degli sfollati e analisi della problematica connessa alla suddivisione degli oneri;

g) analisi delle forme di protezione complementari (la protezione de facto e il permesso di soggiorno per motivi umanitari);

h) rafforzamento delle misure di lotta contro l'immigrazione clandestina, in particolare contro le organizzazioni clandestine di immigrazione, e il lavoro illegale;

i) miglioramento dello scambio di informazioni e della cooperazione con i paesi d'origine;

j) miglioramento della cooperazione in materia di allontanamento degli immigrati clandestini; problemi di riammissione;

k) documenti falsi: elaborazione di un sistema armonizzato di archiviazione e di trasmissione delle immagini; cooperazione concreta;

l) analisi della problematica dei ricongiungimento familiare;

m) lotta contro i matrimoni fittizi;

n) progetto di convenzione relativa alle norme di ammissione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri dell'Unione europea;

o) programma di sostegno a favore dei rifugiati.

7. Rafforzamento del controllo delle persone alle frontiere esterne:

a) progetto di convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne e misure di applicazione;

b) cooperazione operativa rafforzata tra le autorità di controllo alle frontiere esterne;

c) lavori di armonizzazione della politica in materia di visti.

8. Lotta contro il razzismo e la xenofobia:

Proseguo dei lavori, sia sul piano giudiziario (seguito da riservare all'azione comune contro il razzismo e la xenofobia) che di polizia (formazione rivolta alle forze di polizia).

9. Lotta contro la corruzione e la frode ai danni degli interessi finanziari della Comunità:

a) attuazione della comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica anticorruzione dell'Unione;

b) esame delle modalità atte a rendere più efficace la lotta contro la frode ai danni degli interessi finanziari della Comunità.

10. Azioni orizzontali:

a) prevenzione della criminalità: seguito dei vari seminari e conferenze;

b) lotta contro la tratta degli esseri umani;

c) lotta contro l'uso a scopo criminale delle nuove tecnologie e loro impiego nella lotta alla criminalità.

II. In preparazione dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam i lavori del Consiglio riguarderanno soprattutto l'integrazione dell'«acquis» di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (articoli 3, paragrafo 1, 4 e 6 del protocollo allegato al trattato di Amsterdam). Il Consiglio incarica la presidenza, in piena collaborazione con la Commissione, di prendere sin d'ora i contatti necessari con la presidenza del comitato esecutivo di Schengen per assicurare il coordinamento dei rispettivi programmi di lavoro fino all'integrazione dell'«acquis» di Schengen nel quadro dell'Unione europea, che figura tra le priorità stabilite dalla presente risoluzione.

Inoltre il Consiglio avvierà una riflessione sulle strutture di lavoro connesse alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che dovranno essere predisposte sin dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

- III. A sostegno delle attività prioritarie di cui al punto I, il Consiglio promuoverà lo scambio di funzionari e magistrati tra Stati membri e, se necessario con la concessione di finanziamenti comunitari, l'organizzazione di seminari e di conferenze e l'istituzione di programmi di formazione.
- IV. Il Consiglio si adopererà, ogniqualvolta ciò sia possibile, per coordinare la posizione degli Stati membri in sede di organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali, qualora esse riguardino uno dei temi connessi alle priorità definite al punto I.
- V. Nello stabilire le priorità e l'organizzazione dei lavori il Consiglio terrà conto, sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo, della strategia di preadesione in vista dell'ampliamento dell'Unione. A questo proposito sarà messo a punto in particolare un patto di preadesione, menzionato nella relazione del gruppo ad alto livello sulla criminalità organizzata e approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam. Le attività del Consiglio riguardanti la cooperazione con gli altri paesi terzi

nei settori della giustizia e degli affari interni, in particolare nell'ambito del dialogo transatlantico, costituiranno oggetto di uno o più programmi di lavoro distinti.

- VI. Il Consiglio procederà al controllo periodico dell'applicazione, da parte degli Stati membri, degli strumenti adottati nel quadro del titolo VI del trattato sull'Unione europea.
- VII. Fatto salvo il diritto di iniziativa degli Stati membri e della Commissione di cui all'articolo K.3, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, il Consiglio, su proposta del comitato istituito dall'articolo K.4, paragrafo 1 di tale trattato, delibererà sul programma, in linea di massima all'inizio di ogni presidenza.
- VIII. Detto programma sarà riveduto dal Consiglio in tempo utile. In tale circostanza il Consiglio determinerà quali sono le attività da sopprimere nell'elenco delle priorità, sia nel caso in cui esse siano già state ultimate, ovvero nel caso in cui la loro realizzazione a breve termine non sia più possibile o non sia più prioritaria, e quali altre attività devono essere invece considerate prioritarie e quindi inserite nel programma.
- IX. La presente risoluzione sostituisce la risoluzione del Consiglio del 14 ottobre 1996. Essa è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

RELAZIONE ESPLICATIVA

sul protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee

(Testo approvato dal Consiglio il 19 dicembre 1997)

(98/C 11/02)

I. INTRODUZIONE

Vari studi e altri progetti avviati dagli Stati membri e dalle istituzioni delle Comunità⁽¹⁾ hanno evidenziato il fatto che le legislazioni degli Stati membri prevedono misure di lotta contro la frode e la corruzione attiva e passiva dei funzionari nazionali.

Mentre le caratteristiche specifiche di tali legislazioni variano da uno Stato membro all'altro, tutte hanno elementi comuni che rendono possibile una definizione comune.

È stato altresì stabilito che il diritto penale degli Stati membri è lungi dall'essere completo per quanto riguarda la sua applicabilità alla dimensione internazionale della corruzione, qualora essa coinvolga funzionari comunitari o di altri Stati membri, che leda o possa ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee.

L'esistenza di questi elementi comuni nelle legislazioni nazionali sottolinea la necessità di promuovere una risposta adeguata a livello dell'Unione europea e di garantire una maggiore convergenza delle modalità con cui il diritto penale dei vari Stati membri reprime le forme di corruzione aventi ramificazioni internazionali.

Il presente protocollo sulla corruzione dei funzionari, proposto su richiesta della presidenza spagnola come

⁽¹⁾ In particolare:

- progetto di trattato del 10 agosto 1976 (GU C 222 del 22.9.1976, pag. 13);
- risoluzione A3-0074/94 del Parlamento europeo, dell'11 marzo 1994 (GU C 91 del 28.3.1994, pag. 334);
- risoluzione del Consiglio «Giustizia e Affari interni», del 6 dicembre 1994 (GU C 355 del 14.12.1994, pag. 2);
- risoluzione A4-0314/95 del Parlamento europeo, del 15 dicembre 1995.

La presidenza spagnola ha chiesto alla Commissione di presentare i risultati dello studio comparativo in materia, completato il 1° dicembre 1994, da cui risulta che ciascun sistema giuridico possiede misure coerenti in sé, ma che vi sono divergenze inevitabili e pregiudizievoli tra Stati membri per quanto riguarda la definizione sia di corruzione sia delle persone contro cui sono dirette le misure per combattere detta corruzione nella pubblica amministrazione.

strumento aggiuntivo a complemento della convenzione del 26 luglio 1995, per rafforzare la tutela degli interessi finanziari delle Comunità⁽²⁾, risponde in particolare al punto 7h della risoluzione del Consiglio del 6 dicembre 1994⁽³⁾ sulla tutela giuridica degli interessi finanziari delle Comunità, a norma del quale «gli Stati membri dovrebbero prendere misure efficaci per punire gli atti di corruzione in cui sono coinvolti funzionari delle Comunità europee in relazione agli interessi finanziari delle Comunità».

II. OSSERVAZIONI SUGLI ARTICOLI

Articolo 1

Questa disposizione introduttiva definisce i termini «funzionario» e «convenzione» a norma del protocollo, ogniqualvolta detti termini vi figurino.

- 1.1. Per «funzionario» si intendono varie categorie di persone — funzionari comunitari, funzionari nazionali e funzionari di un altro Stato membro — per garantire un'ampia e omogenea applicazione delle disposizioni fondamentali del protocollo nella lotta contro la corruzione.

Queste categorie sono definite facendo riferimento ai rispettivi statuti.

- 1.2. La lettera b) del paragrafo 1, basata sulla formulazione del progetto di trattato del 1976⁽⁴⁾, si applica ai «funzionari comunitari», che non sono soltanto i funzionari di ruolo in senso stretto, contemplati dallo statuto dei funzionari delle Comunità europee, ma anche le diverse categorie di personale assunto per contratto in base al regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee,

⁽²⁾ GU C 316 del 27.11.1995, pag. 48.

⁽³⁾ GU C 355 del 14.12.1994, pag. 2.

⁽⁴⁾ GU C 222 del 22.9.1976, pag. 13.

ossia gli esperti nazionali comandati presso le Comunità europee per esercitare funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità.

Non rientrano in tale definizione (cfr. le osservazioni sull'articolo 4, paragrafo 2) i membri delle istituzioni europee — la Commissione, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia delle Comunità europee e la Corte dei conti europea.

1.3. L'ultima frase della lettera b) intende includere nella definizione di «funzionario comunitario» il personale degli organismi costituiti secondo il diritto comunitario, ovvero, attualmente:

- l'Agenzia europea di cooperazione ⁽¹⁾,
- la Banca europea per gli investimenti ⁽²⁾,
- il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale ⁽³⁾,
- la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ⁽⁴⁾,
- l'Istituto universitario europeo di Firenze ⁽⁵⁾,
- il Fondo europeo per gli investimenti ⁽⁶⁾,
- l'Agenzia europea dell'ambiente ⁽⁷⁾,
- la Fondazione europea per la formazione professionale ⁽⁸⁾,
- l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze ⁽⁹⁾,

- l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali ⁽¹⁰⁾,
- l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ⁽¹¹⁾,
- l'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno (marchi, disegni e modelli) ⁽¹²⁾,
- l'Istituto monetario europeo (IME) ⁽¹³⁾,
- l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali ⁽¹⁴⁾,
- il Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea ⁽¹⁵⁾,
- l'Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia ⁽¹⁶⁾.

Questa disposizione riguarda il personale degli organismi cui spetta, in senso lato, applicare la normativa comunitaria, sia esistente che prevista in base ai trattati della Comunità, e le cui attività sono tali che la loro corruzione potrebbe avere ripercussioni negative sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità.

1.4. La lettera c) del paragrafo 1 definisce il «funzionario nazionale» quale funzionario o pubblico ufficiale secondo quanto definito nel diritto nazionale di ciascuno stato membro ai fini del rispettivo diritto penale. Si dà pertanto precedenza alla definizione contenuta nel diritto penale. Qualora sia coinvolto un funzionario nazionale dello Stato che ha promosso l'azione penale, è applicabile la sua definizione nazionale. Qualora sia coinvolto un funzionario di un altro Stato membro, la definizione presente nel diritto di detto Stato membro non è concludente per le persone che non avrebbero lo status di funzionario a norma della legge

⁽¹⁾ Regolamento n. 3245/81 del Consiglio (GU L 328 del 16.11.1981, pag. 1).

⁽²⁾ Articoli 198 D e 198 E del trattato CE.

⁽³⁾ Regolamento n. 337/75 del Consiglio (GU L 39 del 13.2.1975, pag. 1) modificato dal regolamento n. 251/95 del Consiglio (GU L 30 del 9.2.1995, pag. 1).

⁽⁴⁾ Regolamento n. 1365/75 del Consiglio (GU L 139 del 30.5.1975, pag. 1).

⁽⁵⁾ Convenzione relativa alla creazione di un Istituto universitario europeo (GU C 29 del 9.2.1976, pag. 1).

⁽⁶⁾ Statuto del Fondo europeo per gli investimenti (GU L 173 del 7.7.1994, pag. 1); cfr. anche l'articolo 30 del protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti e l'articolo 239 del trattato CE.

⁽⁷⁾ Regolamento n. 1210/90 del Consiglio (GU L 120 dell'11.5.1990, pag. 1).

⁽⁸⁾ Regolamento n. 1360/90 del Consiglio (GU L 131 del 23.5.1990, pag. 1) modificato dal regolamento n. 2063/94 (GU L 216 del 20.8.1994, pag. 9).

⁽⁹⁾ Regolamento n. 302/93 del Consiglio (GU L 36 del 12.2.1993, pag. 1).

⁽¹⁰⁾ Regolamento n. 2309/93 del Consiglio (GU L 214 del 24.8.1993, pag. 1).

⁽¹¹⁾ Regolamento n. 2062/94 del Consiglio (GU L 216 del 20.8.1994, pag. 1).

⁽¹²⁾ Regolamento n. 40/94 del Consiglio (GU L 11 del 14.1.1994, pag. 1).

⁽¹³⁾ Articolo 109 F del trattato CE; protocollo sullo statuto dell'Istituto monetario europeo allegato al trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992.

⁽¹⁴⁾ Regolamento n. 2100/94 del Consiglio (GU L 227 dell'1.9.1994, pag. 1).

⁽¹⁵⁾ Regolamento n. 2965/94 del Consiglio (GU L 314 del 7.12.1994, pag. 1).

⁽¹⁶⁾ Regolamento n. 1035/97 (GU L 151 del 10.6.1997, pag. 1).

dello Stato membro che ha promosso l'azione penale. Ciò risulta dalla lettera c), secondo comma, secondo cui uno Stato membro ha la facoltà di stabilire che i reati di corruzione in cui sono coinvolti funzionari di un altro Stato membro si riferiscono soltanto a funzionari il cui status è compatibile con la definizione di funzionario nazionale in base al diritto interno dello Stato membro che ha promosso l'azione penale.

Il riferimento al diritto dello Stato membro del funzionario consente di tenere debito conto delle situazioni nazionali specifiche per quanto riguarda lo status delle persone che esercitano funzioni pubbliche.

L'articolo 4, paragrafi 2 e 3 mette in evidenza che la nozione di «funzionario nazionale» non include automaticamente membri del Parlamento, ministri, membri degli organi giudiziari supremi o membri della Corte dei conti negli Stati membri, senza che con ciò sia preclusa la facoltà degli Stati membri di estendere la definizione di «funzionario nazionale» a una o più di dette categorie di persone.

- 1.5. L'articolo 1, paragrafo 2 precisa che ai fini del protocollo per «convenzione» si intende la convenzione stabilita a Bruxelles il 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* C 316 del 27 novembre 1995.

All'articolo 4, paragrafo 1, e agli articoli 7 e 9, paragrafo 3 è fatto riferimento alle pertinenti disposizioni di tale convenzione.

Articolo 2

L'articolo 2 definisce gli elementi del reato di corruzione passiva che lede o potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità. Questa definizione collega il protocollo alla convenzione che integra.

L'espressione «che potrebbe ledere» intende coprire i casi di corruzione i cui effetti sugli interessi finanziari delle Comunità non hanno raggiunto l'obiettivo perseguito.

- 2.1. Il paragrafo 1 elenca una serie di elementi che costituiscono la corruzione di un funzionario, dei quali l'intenzione è una componente essenziale.
- 2.2. Gli elementi materiali della corruzione comprendono sollecitare, ricevere e accettare alcuni beni «direttamente o tramite un terzo».

Ciò include:

- un atto unilaterale di un funzionario che richiede un vantaggio per se stesso facendo sapere ad un'altra persona, esplicitamente o implicitamente, che quest'ultima dovrà «pagare» per il compimento di un atto ufficiale, o per la sua omissione; è irrilevante se la richiesta venga soddisfatta, in quanto l'essenza del reato è costituita dalla richiesta stessa;
- l'accettazione o il ricevimento da parte dell'autore dell'infrazione di determinati beni conseguenti ad un'intesa di volontà tra egli stesso ed il donatore; il reato è consumato quando vi è stato uno scambio di consenso, anche se il funzionario in seguito rinuncia a portare a compimento l'accordo o restituisce quanto aveva ricevuto.

Il protocollo non distingue tra mezzi diretti o indiretti di corruzione. Il fatto che possa esservi coinvolto un terzo, che amplia la portata della corruzione passiva facendovi rientrare l'azione indiretta da parte del funzionario, comporta necessariamente la determinazione della natura penale del comportamento di quest'ultimo a prescindere dalla buona o mala fede del terzo coinvolto.

- 2.3. Costituisce reato anche il caso di un funzionario che richiede ad esempio un regalo o un altro vantaggio non per se stesso, ma per un terzo, quale il coniuge o partner, un amico intimo, un partito politico o un'altra organizzazione.
- 2.4. I beni che costituiscono l'oggetto materiale della corruzione comprendono offerte, promesse o vantaggi di qualsiasi natura a favore del funzionario o di qualsiasi altra persona.

«Vantaggi di qualsiasi natura» è un concetto deliberatamente ampio che comprende non solo oggetti materiali (denaro, oggetti preziosi, beni di ogni genere, servizi resi), ma anche qualunque cosa che possa rappresentare un interesse indiretto, come il pagamento dei debiti della persona corrotta, lavori effettuati su sue proprietà. L'elenco non è esauriente. Il concetto di vantaggio sollecitato, ricevuto o promesso copre qualsiasi vantaggio materiale o immateriale.

Ai fini del protocollo, il momento in cui i beni che costituiscono l'oggetto della corruzione sono consegnati o forniti è irrilevante. Prevedendo espressamente l'accettazione di una promessa, l'articolo 2, paragrafo 1 include i pagamenti differiti, sempre che la loro origine riposi in un accordo illecito tra il corrotto e il corruttore.

- 2.5. È essenziale che la richiesta o l'accettazione precedano l'atto o l'omissione offerti o accettati dal funzionario.

Il testo è inequivocabile: «quando il funzionario... sollecita o riceve vantaggi... o ne accetta la promessa per compiere o per omettere...»

È quindi chiaro che, cronologicamente parlando, prima deve esservi la richiesta o l'accettazione e poi l'atto o l'omissione da parte del funzionario.

Un beneficio ricevuto dopo un atto, ma senza che vi sia prima stata una richiesta o un'accettazione non genera pertanto una responsabilità penale a norma del protocollo. Inoltre l'articolo non si applica ai regali non collegati ad atti successivi compiuti dal funzionario nell'espletamento dei suoi compiti.

- 2.6. Le funzioni o i compiti del funzionario sono l'obiettivo delle prassi cui si applica il protocollo.

Il protocollo si applica al compimento o all'omissione di un atto che rientra nelle competenze del titolare di un ufficio o di una funzione in base ad una qualsiasi disposizione legislativa o regolamentare (dovere d'ufficio), nella misura in cui essi vengono compiuti in violazione dei doveri del funzionario. Inoltre, detto comportamento deve essere tale da ledere o poter ledere gli interessi finanziari delle Comunità.

Il diritto di alcuni Stati membri contempla i casi in cui un funzionario, contrariamente al suo dovere d'ufficio di agire in modo imparziale, riceve un vantaggio in cambio di una azione svolta in conformità delle sue funzioni (ad esempio, per avere concesso un trattamento preferenziale, accelerando o ritardando l'iter di una pratica). Il presente articolo contempla questi casi.

- 2.7. L'articolo 2, paragrafo 2 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie di diritto penale per assicurare che le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali.

Spetta pertanto agli Stati membri verificare se il proprio diritto penale copra effettivamente tutti i pertinenti tipi di condotta e categorie di persone e, in caso negativo, adottare misure che stabiliscano uno o più illeciti corrispondenti, sia prevedendo un unico illecito di carattere generale, sia definendo vari illeciti specifici.

Articolo 3

Questo articolo descrive gli elementi di un reato di corruzione attiva di un funzionario che lede o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità.

È un corollario del reato definito all'articolo 2, visto dalla parte del corruttore; è volto in particolare ad assicurare il corretto funzionamento della pubblica amministrazione e a proteggere i funzionari da eventuali azioni dirette contro di loro, fermo restando che nella maggior parte degli Stati membri la corruzione attiva e quella passiva sono due illeciti penali distinti ed indipendenti contro i quali possono essere promosse azioni penali distinte e indipendenti.

L'articolo 3, paragrafo 1 elenca una serie di condotte sanzionabili, poste in essere dal corruttore, che costituiscono corruzione attiva di un funzionario.

- 3.1. La «persona che deliberatamente promette o dà... un vantaggio...» si riferisce al corruttore, indipendentemente dalla veste in cui agisce (impresa, servizio pubblico, ecc.); il corruttore può agire in quanto privato o per una società oppure come persona che esercita una funzione pubblica.

L'atto che costituisce la corruzione deve essere compiuto intenzionalmente, ossia con l'intenzione esplicita di ottenere un comportamento contrario ai doveri connessi con il servizio pubblico.

Occorrerà stabilire in base al diritto nazionale se vi sia illecito quando il corruttore agisce deliberatamente ma si inganna sul tipo di autorità che attribuisce al funzionario.

- 3.2. L'atto del corruttore consiste nel promettere o dare, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio materiale o immateriale di qualsiasi tipo, a prescindere dal fatto che l'offerta sia posta in atto e il vantaggio si concretizzi.

L'atto della corruzione potrebbe essere unilaterale o bilaterale: esso potrebbe essere collegato con beni materiali o immateriali; il concetto di «vantaggio» deve essere inteso nel senso più ampio possibile, tenendo conto dei precedenti punti 2.4 e 2.5.

L'articolo non distingue tra modi (diretti o indiretti) con cui è operata la corruzione; esso comprende atti rivolti al funzionario, direttamente o tramite un terzo.

- 3.3. La corruzione attiva è diretta ad una persona che, per definizione, deve essere un funzionario, indipendentemente dal fatto che il vantaggio che ne deriva sia per quest'ultimo o per un'altra persona.
- 3.4. L'obiettivo della corruzione attiva è lo stesso della corruzione passiva; cfr. il punto 2.6.
- 3.5. L'articolo 3, paragrafo 2 è identico all'articolo 2, paragrafo 2; cfr. il punto 2.7.

Articolo 4

Questo articolo rafforza le misure antifrode e anticorruzione disponendo l'adeguamento del diritto penale degli Stati membri in materia di condotta pertinente dei propri funzionari nazionali al fine di prevedere anche un'analoga condotta dei funzionari comunitari che leda o potrebbe ledere le entrate e le spese delle Comunità.

- 4.1. Il paragrafo 1 tratta degli illeciti che in ciascuno Stato membro sono connessi con una condotta fraudolenta, lesiva delle finanze delle Comunità, secondo quanto definito all'articolo 1 della convenzione, che sono commessi da funzionari nazionali nell'esercizio delle loro funzioni.

In questo caso, il diritto penale di tutti gli Stati membri deve prevedere di applicare il principio di assimilazione alla punibilità degli illeciti allo stesso modo previsto per i reati di cui agli articoli 2 e 3, in modo che ciò che viene qualificato di illecito quando è perpetrato da funzionari di una categoria (funzionari nazionali) lo è parimenti quando l'autore è un funzionario di un'altra categoria (funzionari europei).

L'effetto di questo principio è che gli Stati membri devono anche adottare misure per estendere l'applicazione dei loro illeciti per frode alle analoghe condotte attribuite ai funzionari europei nell'esercizio delle loro funzioni. L'estensione non riguarda la condotta in se stessa ma la categoria degli autori.

Il modo di realizzare la suddetta estensione è lasciato alla discrezionalità di ciascuno Stato membro.

- 4.2. Nel Consiglio «GAI» del 23 novembre 1995, gli Stati membri e la Commissione hanno raggiunto un consenso sul fatto che, ai fini del presente protocollo, i ministri dei governi nazionali e i membri della Commissione debbano essere trattati alla stessa stregua.

Il paragrafo 2 riflette questa opinione per quanto riguarda gli illeciti per frode che ledono o potrebbero ledere gli interessi finanziari delle Comunità ed i reati di corruzione sia attiva che passiva, secondo la definizione del protocollo. A livello nazionale, ciò riguarda ministri del governo, membri del Parlamento, membri degli organi giudiziari supremi e membri della Corte dei conti; a livello delle istituzioni della Comunità, la disposizione concerne i loro omologhi che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni (membri della Commissione, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte dei conti europea).

Ne consegue che, ai fini della perseguibilità degli illeciti di frode e corruzione, i membri della Commissione saranno assimilati ai ministri del governo, i membri del Parlamento europeo ai membri dei Parlamenti nazionali, i membri della Corte di giustizia ai membri degli organi giurisdizionali nazionali supremi ed i membri della Corte dei conti europea agli omologhi nazionali. In base a tale assimilazione, le disposizioni nazionali che riguardano gli illeciti commessi da membri dei parlamenti nazionali, ministri del governo, ecc. devono essere estese ai suddetti membri delle istituzioni delle Comunità europee.

Poiché alcuni Stati membri non hanno l'istituto della Corte dei conti, gli organi corrispondenti saranno:

- Regno Unito: il National Audit Office;
- Irlanda: l'Office of Comptroller e l'Auditor-General;
- Danimarca: Rigsrevisionen;
- Svezia: il Riksrevisionsverket;
- Finlandia: Valtiontalouden tarkastusvirasto/Sta-tens revisionsverk.

- 4.3. Il paragrafo 3 prevede la possibilità di deroga al principio di assimilazione del paragrafo 2 per gli Stati membri in cui la responsabilità penale per i

ministri del governo sia disciplinata da una legislazione speciale applicabile in determinate situazioni nazionali. Ciò non esclude tuttavia una responsabilità penale per gli illeciti commessi contro o da membri della Commissione in base alle norme comuni del diritto penale nazionale.

Questa possibilità è particolarmente utile in Danimarca, in cui le disposizioni del diritto penale che disciplinano la responsabilità dei ministri si applicano in determinate situazioni (per esempio quelle in cui un ministro può essere tenuto penalmente responsabile di atti compiuti dai suoi subordinati) in cui altre persone che occupano posizioni di comando non sarebbero responsabili dal punto di vista penale.

- 4.4. Il paragrafo 4 stabilisce che i precedenti paragrafi sull'assimilazione per quanto riguarda la possibilità di incriminazione «lasciano salve le disposizioni applicabili in ciascuno Stato membro per quanto attiene alla procedura penale e alla determinazione delle giurisdizioni competenti».

Ai fini dei vari paragrafi dell'articolo 4 nel loro complesso, il protocollo chiaramente non può pregiudicare o influenzare le norme nazionali di procedura penale o quelle relative alla competenza degli organi giurisdizionali a giudicare i casi concernenti gli illeciti pertinenti, ma questo non osta a che l'articolo in questione abbia pieno effetto nei sistemi giuridici nazionali.

Con particolare riferimento alle persone cui si applica il paragrafo 2 e per le quali il principio di assimilazione implica di norma e senza esclusioni un trattamento identico in base al diritto penale, va tenuto presente quanto segue. Qualora una legge speciale di uno Stato membro conferisca a un organo giurisdizionale specifico la competenza di giudicare ministri del governo, membri del Parlamento, delle Corti supreme o della Corte dei conti accusati di un illecito, tale organo giurisdizionale può anche essere competente in casi analoghi riguardanti membri della Commissione, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti, lasciando tuttavia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano la competenza.

- 4.5. Il paragrafo 5 dispone che il protocollo non pregiudica le disposizioni che regolano la soppressione dell'immunità per il personale delle istituzioni comunitarie.

La soppressione dell'immunità è pertanto una condizione preliminare per l'esercizio della competenza. Il protocollo riconosce l'obbligo di ciascuna istituzione interessata di applicare le disposizioni

sui privilegi e sulle immunità in base alle vigenti procedure e alle vie di ricorso previste dal diritto comunitario ⁽¹⁾.

Articolo 5

- 5.1. L'articolo 5, paragrafo 1 impone agli Stati membri di considerare sempre soggetti a sanzioni penali i reati di corruzione attiva e passiva definiti agli articoli 2 e 3, vale a dire che gli organi giurisdizionali penali siano sempre competenti a conoscere gli stessi.

Ciò si applica altresì alla complicità e all'istigazione relativa a tali comportamenti, da interpretare in base alle definizioni del diritto penale di ciascuno Stato membro.

Poiché nel concetto di reati di corruzione attiva e passiva è incluso il comportamento consistente nel fare promesse prescindere dal fatto che siano effettivamente mantenute o portate a termine, non è stato ritenuto necessario imporre l'obbligo di definire illecito penale anche i tentativi di corruzione attiva o passiva. Tuttavia gli Stati membri che lo desiderino possono rendere punibili anche i tentativi di illecito.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Nella causa 68/88 (sentenza del 21 settembre 1989, Racc. pag. 2965) la Corte di giustizia si è espressa così: «gli Stati membri devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e per importanza e che in ogni caso conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva.»

Nel rispetto di questa pronuncia, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità per fissare il tipo e la severità delle sanzioni che possono essere inflitte. Esse non devono necessariamente comportare in ogni caso pene privative della libertà: è possibile comminare pene pecuniarie in alternativa alla detenzione o in aggiunta ad essa.

- 5.2. Il protocollo prevede però che gli Stati membri impongano pene privative della libertà, con possibilità di estradizione, nei casi più gravi. Spetterà agli Stati membri decidere in base a quali criteri o elementi concreti l'illecito è considerato grave in base alle rispettive tradizioni giuridiche.

⁽¹⁾ Cfr. in particolare l'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.

5.3. Il paragrafo 2 tratta del legame tra il diritto penale e i poteri disciplinari nel caso in cui lo stesso comportamento di corruzione possa essere sanzionato da entrambi; è privilegiato il principio dell'indipendenza dei sistemi di disciplina nazionali o europei, in quanto lo svolgimento di una procedura penale «lascia impregiudicato l'esercizio, da parte delle autorità competenti, dei poteri disciplinari nei confronti dei funzionari nazionali o dei funzionari comunitari.»

Per tener conto di alcune tradizioni giuridiche nazionali, il paragrafo inoltre consente alle autorità nazionali di applicare i principi della propria legislazione secondo cui, nel fissare la sanzione penale da comminare, si può tener conto delle sanzioni disciplinari già inflitte alla stessa persona per lo stesso reato. Questa è una disposizione procedurale specifica che non sarà obbligatoria per gli Stati membri che non riconoscono o non danno esecuzione alle sanzioni disciplinari.

Articolo 6

6.1. Questo articolo fissa una serie di criteri che conferiscono alle autorità giudiziari e nazionali e alle autorità incaricate dell'applicazione della legge la competenza a perseguire e giudicare gli illeciti di cui al protocollo — corruzione attiva e passiva e gli illeciti di cui all'articolo 4.

6.2. A norma del paragrafo 1, ciascuno Stato membro deve stabilire la sua competenza in quattro situazioni:

- a) l'illecito è commesso, in tutto o in parte, nel suo territorio, ossia l'atto della corruzione vi è stato perpetrato, il vantaggio vi è stato dato o vi è stato concluso l'accordo illecito, a prescindere dallo status o dalla nazionalità del corruttore o del funzionario coinvolto (principio della territorialità);
- b) l'autore dell'illecito è un suo cittadino o un suo funzionario (principio della personalità attiva); il criterio dello status dell'autore implica che la competenza possa essere fissata indipendentemente dal diritto del paese in cui il reato è perpetrato. Spetta quindi agli Stati membri giudicare gli illeciti commessi all'estero, ivi compresi i paesi terzi. Ciò è particolarmente importante per gli Stati membri che non estradano i propri cittadini;
- c) l'illecito è commesso nei confronti di un cittadino dello Stato membro, funzionario o membro di un'istituzione europea (principio della personalità passiva). Ciò riveste particolare interesse nei casi di corruzione attiva all'estero

da parte di persone che non hanno la nazionalità dello Stato membro interessato;

- d) l'autore dell'illecito è un funzionario comunitario al servizio di un'istituzione delle Comunità europee che ha sede nello Stato membro interessato. Il criterio della sede è utile in casi eccezionali non contemplati da altre norme di competenza, soprattutto quando l'illecito è commesso al di fuori della Comunità da un funzionario comunitario che non è cittadino di uno Stato membro ⁽¹⁾.

6.3. Il paragrafo 2 consente agli Stati membri che lo desiderino di non accettare o di accettare ad alcune condizioni una qualsiasi delle norme di cui alle lettere b), c) e d), presentando una dichiarazione in tal senso all'atto della notifica di cui all'articolo 9, paragrafo 2 del protocollo.

L'effetto dell'articolo 11, paragrafo 1, come si vedrà, è che le lettere b), c) e d) del paragrafo 1 dell'articolo 6 sono le uniche disposizioni riguardo alle quali è prevista la possibilità di esprimere una riserva.

Articolo 7

L'articolo 7 fa riferimento a disposizioni specifiche della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, dichiarandole applicabili alla corruzione attiva e passiva secondo quanto definito nel protocollo, e agli illeciti di cui all'articolo 4.

Le pertinenti disposizioni della convenzione possono essere così sintetizzate:

- l'articolo 3 stabilisce la responsabilità penale dei dirigenti delle imprese;
- l'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4 tratta dell'estradizione e del principio secondo cui, qualora uno Stato membro non estradi i propri cittadini, stabilisce la propria competenza giurisdizionale per gli illeciti di cui trattasi;
- l'articolo 6 stabilisce il principio della stretta cooperazione tra Stati membri in caso di frode contro gli interessi finanziari delle Comunità.

Questi tre principi si applicano tutti senza restrizione ai comportamenti cui si riferisce il protocollo.

⁽¹⁾ Sebbene, come regola generale, i funzionari comunitari debbano avere cittadinanza di uno degli Stati membri, sono possibili eccezioni a questo principio.

- L'articolo 7 stabilisce la norma *ne bis in idem*, applicabile altresì alle materie disciplinate dal protocollo. Va rilevato che l'esecuzione di una condanna comprende i casi di sospensione condizionale della pena.
- L'articolo 9 consente agli Stati membri di adottare disposizioni di diritto interno più rigorose rispetto a quelle della convenzione. Anche il protocollo costituisce un insieme di norme minime.
- L'articolo 10 prevede tra l'altro modalità di informazione della Commissione, da parte degli Stati membri, applicabili anche alle materie contemplate dal protocollo.

I particolari relativi al contenuto di queste norme sono forniti nella relazione esplicativa della convenzione.

Articolo 8

Questo articolo precisa la competenza della Corte di giustizia a risolvere le controversie tra Stati membri e tra Stati membri e la Commissione in merito all'interpretazione o all'applicazione del protocollo ⁽¹⁾.

Osservazioni particolareggiate sono contenute nella relazione esplicativa della convenzione. Questo articolo del protocollo riporta l'articolo 8 della convenzione per motivi di coerenza tra i due strumenti.

L'articolo 8, paragrafo 2 riguarda la questione dei casi in cui la Corte di giustizia è competente a risolvere le controversie tra Stati membri e Commissione.

Va osservato che la Corte di giustizia è competente per l'interpretazione della nozione di funzionario comunitario, definita all'articolo 1.

Articolo 9

Questo articolo riguarda l'entrata in vigore del protocollo, che non può precedere l'entrata in vigore della convenzione.

Articolo 10

Questo articolo riguarda l'adesione al presente protocollo di nuovi Stati membri dell'Unione.

Articolo 11

Questo articolo dispone che può essere formulata una riserva soltanto sull'articolo 6, paragrafo 1, lettere b) , c) e d). Tale riserva può essere ritirata in qualsiasi momento mediante notifica al segretario generale del Consiglio.

⁽¹⁾ Va rilevato che con atto del 29 novembre 1996 il Consiglio ha stabilito il protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 151 del 20.5.1997, pag. 1). Il suddetto protocollo non riguarda solo la convenzione ma anche il presente protocollo.