



Bruxelles, 27.11.2013  
COM(2013) 851 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO E AI PARLAMENTI NAZIONALI**

**sul riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce  
la Procura europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà,  
a norma del protocollo n. 2**

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AI PARLAMENTI NAZIONALI

### **sul riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2**

#### **1. CONTESTO**

##### **1.1. Proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea**

Il 17 luglio 2013 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea<sup>1</sup>. La proposta si basa sull'articolo 86 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che autorizza il Consiglio a istituire la Procura europea per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

L'articolo 86, paragrafo 1, del TFUE prevede una procedura legislativa speciale secondo cui il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo<sup>2</sup>. Il trattato prevede inoltre una procedura specifica in base alla quale, in mancanza di unanimità al Consiglio, la proposta può essere adottata nel quadro di una cooperazione rafforzata. Il trattato esige per questa procedura la partecipazione di almeno nove Stati membri e che non vi sia consenso in sede di Consiglio. In tal caso, l'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata si considera concessa senza necessità di un atto formale del Consiglio.

Da anni la Commissione porta avanti con impegno costante il duplice obiettivo di combattere la frode e rafforzare la protezione del denaro dei contribuenti, ma i risultati sul fronte dell'azione penale rimangono deludenti. Considerato che il bilancio dell'Unione è gestito principalmente a livello nazionale, sono necessarie soluzioni europee comuni per combattere più efficacemente la frode in tutta l'Unione. In questo contesto, nel settembre 2012 il presidente Barroso ha annunciato "l'intenzione di istituire una procura europea, come previsto dai trattati".<sup>3</sup>

La proposta fa parte di un pacchetto di misure volte tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione<sup>4</sup>, un obiettivo particolarmente importante nell'attuale contesto economico e di bilancio. I danni provocati dalla frode e da altri reati a danno del bilancio dell'Unione sono infatti significativi, come confermano negli anni le statistiche annuali dell'Unione<sup>5</sup>. Tali reati hanno un impatto deleterio sui settori pubblico e privato, generando alti costi economici e sociali.

---

<sup>1</sup> COM(2013) 534.

<sup>2</sup> Ai sensi del protocollo n. 22 del TFUE, la Danimarca non partecipa all'adozione del regolamento proposto. Regno Unito e Irlanda, dal canto loro, non hanno notificato di voler partecipare all'adozione e all'applicazione del regolamento ai sensi del protocollo n. 21 del TFUE.

<sup>3</sup> Discorso 2012 sullo stato dell'Unione, Strasburgo, 12 settembre 2012.

<sup>4</sup> COM(2013) 535.

<sup>5</sup> Cfr. le relazioni annuali 2011 e 2012 della Commissione "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode", COM(2012) 408 e COM(2013) 548.

## **1.2. Elementi cardine della proposta della Commissione**

In forza dell'articolo 86 del TFUE, la Commissione ha proposto di istituire la Procura europea per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La Procura europea sarà istituita come organismo dell'Unione a struttura decentrata che, per la maggior parte delle sua attività, si appoggerà alle autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale e al diritto nazionale. Efficienza, indipendenza e obbligo di rendere conto costituiscono i tre principi cardine del modello proposto dalla Commissione. La proposta si basa sul rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali e dei sistemi giudiziari degli Stati membri e mira a garantire la coerenza e la rapidità dell'azione.

La struttura decentrata prevede un'unica organizzazione bipartita: un'unità centrale che, sostanzialmente, controllerà, coordinerà e, ove necessario, dirigerà le indagini e le azioni penali negli Stati membri, e i procuratori europei delegati che, di norma, svolgeranno tali indagini e azioni penali autonomamente. I procuratori europei delegati faranno parte sia della Procura europea sia delle procure nazionali. In tal modo la Procura europea si integrerà agevolmente nei sistemi giudiziari degli Stati membri e potrà avvalersi delle loro norme procedurali, organi giurisdizionali e risorse di contrasto nel perseguire in modo efficiente l'obiettivo europeo comune di lottare contro la frode a danno del bilancio dell'Unione.

## **1.3. Meccanismo di controllo della sussidiarietà**

A norma del protocollo n. 2 dei trattati sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i parlamenti nazionali dispongono di un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo per valutarne la compatibilità con il principio di sussidiarietà. Per quanto riguarda le proposte legislative presentate sulla base dell'articolo 76 del TFUE (titolo V, capi 4 e 5), la soglia di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del medesimo protocollo è pari a un quarto dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (normalmente invece è di un terzo). Qualora i pareri motivati dei parlamenti nazionali sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà raggiungano detta soglia, la Commissione ha l'obbligo di riesaminare la proposta e al termine di tale riesame può decidere se mantenerla, modificarla o ritirarla, ma deve motivare tale sua decisione.

Entro il termine di cui all'articolo 6 del protocollo n. 2, hanno inviato un parere motivato quattordici camere di parlamenti nazionali<sup>6</sup>, facendo così scattare il meccanismo di controllo della sussidiarietà di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del medesimo protocollo. La soglia di cui all'articolo 7, paragrafo 3, del protocollo n. 2 non è stata raggiunta. Va inoltre rilevato che, alla data di adozione della presente comunicazione, sono pervenuti, nell'ambito del dialogo politico, i pareri di quattro parlamenti nazionali (*Senat* rumeno, *Bundesrat* tedesco, *Senat* polacco e *Assembleia da República* portoghese) per i quali la proposta non è incompatibile con il principio di sussidiarietà.

La Commissione ha confermato l'attivazione del meccanismo del controllo di sussidiarietà di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 il 6 novembre 2013.

---

<sup>6</sup> Cfr. l'allegato 1. Tali pareri motivati rappresentano 18 voti su 56. Conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2, la soglia che fa scattare il riesame è fissata a 14.

## 2. RILIEVI SULLA SUSSIDIARIETÀ FORMULATI DAI PARLAMENTI NAZIONALI

### 2.1. Osservazioni preliminari

La Commissione ha analizzato attentamente i pareri motivati dei parlamenti nazionali sotto il profilo del principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è sancito dall'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE): *“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”*.

La procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 riguarda esclusivamente il principio di sussidiarietà; con il parere motivato ai sensi dell'articolo 6 di detto protocollo i parlamenti nazionali espongono le ragioni per le quali ritengono che un progetto di atto legislativo non sia conforme a tale principio. Di conseguenza, la presente comunicazione non analizza le argomentazioni giuridiche o politiche che esulano dalla sussidiarietà. La Commissione sa tuttavia che i confini del principio di sussidiarietà non sono facili da individuare, pertanto ha assunto un atteggiamento di apertura nei confronti dei pareri motivati, interpretandone le argomentazioni, per quanto possibile, alla luce del principio di sussidiarietà.

La verifica della sussidiarietà implica l'esame di due quesiti correlati: primo, se gli obiettivi dell'azione prevista possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri da soli; secondo, se tali obiettivi possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. I due aspetti sono tra loro connessi, in quanto l'insufficienza dell'azione degli Stati membri spesso porta a concludere che l'obiettivo strategico sarà conseguito meglio a livello di Unione. Il testo dell'articolo 5, paragrafo 3, del TUE esprime chiaramente il collegamento (“ma possono”) e la Corte di giustizia dell'Unione europea ha spesso svolto un'analisi unica dei due aspetti, riconoscendo implicitamente alle istituzioni dell'Unione un certo margine di apprezzamento<sup>7</sup>.

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, il principio di sussidiarietà non si applica ai settori di competenza esclusiva dell'Unione. L'istituzione della Procura europea (articolo 86 del TFUE) non rientra nei settori di competenza esclusiva elencati all'articolo 3 del TFUE né può considerarsi una competenza esclusiva per natura (ossia una competenza che pur non riguardando uno dei settori di cui all'articolo 3 del TFUE può essere esercitata solo dall'Unione e per la quale l'analisi della sussidiarietà non è pertinente). Di conseguenza, il principio di sussidiarietà si applica all'articolo 86 del TFUE.

Tuttavia, gli estensori del trattato hanno previsto espressamente la possibilità di istituire la Procura europea all'articolo 86 del TFUE, specificando che essa è competente, tra l'altro, per individuare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ed esercitare l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. Da questa disposizione emerge chiaramente che l'istituzione della Procura europea non può considerarsi di per sé e in astratto una violazione del principio di sussidiarietà (come correttamente rilevato dalla *Kamra tad-Deputati* maltese e dal *Državni Zbor* sloveno). Bisogna invece stabilire se l'insufficienza dell'azione degli Stati membri e il valore aggiunto dell'azione dell'Unione

---

<sup>7</sup> Cfr. ad esempio la causa C-58/08, *Vodafone* (Raccolta 2010, pagg. I-4999, punto 72) o la causa C-377/98, *Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio* (Raccolta 2001, pagg. I-7079, punto 32).

giustificano l'istituzione della Procura europea, e ciò alla luce dei diversi aspetti della proposta, ossia il modo in cui sarà istituita la Procura europea e le norme e i poteri procedurali che la inquadreranno.

Nell'analizzare i pareri motivati, la Commissione ha distinto tra argomentazioni sul principio di sussidiarietà, o che possono essere interpretate come rilievi sulla sussidiarietà, e le altre argomentazioni (rispetto del principio di proporzionalità, scelte politiche non correlate alla sussidiarietà o altre questioni politiche o giuridiche). Le argomentazioni sul principio di sussidiarietà sono le seguenti:

- il ragionamento sulla sussidiarietà (sezione 2.2);
- l'asserita sufficienza dei meccanismi esistenti (sezione 2.3);
- il valore aggiunto della proposta (sezione 2.4);
- questioni relative alla struttura della Procura europea (sezione 2.5);
- questioni relative alla natura e alla portata della competenza della Procura europea (sezione 2.6).

Le altre argomentazioni non rientrano nel campo di applicazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà. Saranno tenute in debita considerazione nella fase di negoziazione della proposta e saranno trattate nell'ambito del dialogo politico, ossia nelle singole risposte ai parlamenti nazionali. Tali argomentazioni possono essere sintetizzati come segue:

- la portata del regolamento è troppo ampia (*Riksdag* svedese, *Državni Zbor* sloveno);
- i poteri della Procura europea sono troppo ampi e andrebbero riservati alle autorità nazionali (*Tweede Kamer* e *Eerste Kamer* olandesi);
- il regolamento non si limita a quanto è necessario per conseguire il suo obiettivo (*Riksdag* svedese e altri);
- il regolamento rischia di violare la protezione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione ceca e dalla Carta UE (*Senát* ceco e *House of Lords* e *House of Commons* britanniche);
- il regolamento rischia di svantaggiare gli Stati membri che non saranno più in grado di stabilire priorità per le azioni penali all'interno dei loro sistemi di giustizia penale (*House of Lords* e *House of Commons* britanniche e *Tweede Kamer* e *Eerste Kamer* olandesi);
- l'articolo 26 della proposta prevede misure investigative che non tutti i diritti nazionali degli Stati membri ammettono e ciò può pregiudicare l'effettiva protezione dei diritti degli indagati (*Vouli ton Antiprosopon* cipriota).

La Commissione desidera poi sottolineare che alcuni pareri motivati hanno espresso sostegno all'istituzione della Procura europea, pur mettendone in discussione determinati elementi specifici (*Kamra tad-Deputati* maltese e *Senát* francese; secondo il *Senát* ceco la cooperazione dei procuratori europei delegati nell'ambito di un organo unico può rivelarsi più efficace e rapida dei meccanismi esistenti nei casi transnazionali).

## 2.2. Motivazione della sussidiarietà

Secondo alcuni parlamenti nazionali (*Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *House of Commons* britannica, *Országgyűlés* ungherese), la Commissione non ha spiegato sufficientemente le ragioni per cui la proposta è compatibile con il principio di sussidiarietà. La *House of Commons* britannica, ad esempio, considera le ragioni addotte dalla Commissione insufficienti perché le spiegazioni sarebbero dovute figurare nella relazione e non solo nella valutazione d'impatto e perché la Commissione avrebbe confuso il primo e il secondo aspetto dell'analisi (insufficienza dell'azione degli Stati membri e valore aggiunto dell'azione dell'Unione).

La Corte di giustizia ha dichiarato che “in ordine all’obbligo di motivazione [degli atti giuridici], sancito dall’articolo [296] del trattato, va ricordato che esso implica che tutti gli atti considerati contengano un’esposizione dei motivi che hanno indotto l’istituzione ad emanarli, in modo che la Corte possa esercitare il proprio controllo e che sia gli Stati membri sia i cittadini interessati siano posti in grado di conoscere le condizioni nelle quali le istituzioni [dell’Unione] hanno fatto applicazione del trattato”<sup>8</sup>. Nella stessa sentenza, la Corte accetta che una motivazione implicita e finanche limitata sia una giustificazione sufficiente del rispetto del principio di sussidiarietà.

Nella fattispecie, la relazione e la scheda finanziaria legislativa che accompagna la proposta della Commissione spiegano in modo sufficiente perché l’obiettivo strategico non possa essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e perché tale obiettivo possa essere conseguito meglio a livello di Unione (ad esempio, discontinuità dell’azione di contrasto e mancanza di una politica penale comune europea). Come affermato sopra, è evidente che in questo caso le due conclusioni sono collegate. Comunque, e contrariamente a quanto afferma la *House of Commons* britannica, la Commissione non ha “confuso” i due aspetti, bensì ha spiegato diffusamente i motivi per cui ritiene che l’azione degli Stati membri non sia sufficiente e quella dell’Unione possa invece conseguire meglio l’obiettivo strategico. Tali motivi sono integrati dalla valutazione d'impatto, citata in una serie di pareri motivati, che è per natura molto più dettagliata. La Commissione ricorda che nella causa *Vodafone* la Corte di giustizia si è richiamata a una valutazione d'impatto della Commissione per giustificare il rispetto del principio di proporzionalità<sup>9</sup>. Secondo la Commissione, la relazione sulla valutazione d'impatto è pertinente anche ai fini del rispetto del principio di sussidiarietà, in quanto integra i motivi illustrati nella relazione e nella scheda finanziaria legislativa.

La Commissione ritiene pertanto che la proposta sia sufficientemente motivata sotto il profilo del principio di sussidiarietà.

## 2.3. Azione degli Stati membri, meccanismi esistenti o proposte legislative

Secondo alcuni parlamenti nazionali (*Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *Senát ceco*, *Houses of the Oireachtas* irlandesi, *Eerste Kamer* e *Tweede Kamer* olandesi, *Camera Deputaților* rumena, *Državni Zbor* sloveno, *Riksdag* svedese, *House of Commons* britannica), l’azione investigativa e penale a livello degli Stati membri è sufficiente, come pure i meccanismi di coordinamento e di indagine esistenti a livello dell’Unione (Eurojust, Europol e OLAF). *Riksdag* svedese, *House of Commons* britannica e *Vouli ton Antiprosopon* cipriota affermano che la Commissione avrebbe dovuto aspettare l’adozione della proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto

---

<sup>8</sup> Causa C-233/94, *Germania/Parlamento e Consiglio* (Raccolta 1997, pagg. I-2405, punto 25).

<sup>9</sup> Citata alla nota 7, punti da 55 a 60.

penale<sup>10</sup> prima di prendere in considerazione nuovi strumenti legislativi in questo settore. Secondo la *House of Commons* britannica, la Commissione non ha esaminato sufficientemente le misure di prevenzione della frode.

Riguardo all'argomentazione secondo cui l'azione investigativa e penale degli Stati membri sarebbe sufficiente, almeno per alcuni Stati membri, e che l'azione dell'Unione dovrebbe concentrarsi piuttosto su quegli Stati membri in cui potrebbero esserci carenze (*Riksdag* svedese, *Državni Zbor* sloveno), la Commissione sottolinea che il principio di sussidiarietà presuppone un confronto tra l'efficacia dell'azione a livello dell'Unione e dell'azione a livello degli Stati membri. La situazione in singoli Stati membri non è pertanto di per sé decisiva, purché si possa dimostrare che l'azione a livello degli Stati membri è nel complesso insufficiente e che l'azione dell'Unione può, in generale, conseguire meglio l'obiettivo politico.

Sotto questo profilo, la Commissione osserva che, stando a informazioni statistiche obiettive e chiare, in generale l'obiettivo del trattato di assicurare un livello di protezione efficace, dissuasivo ed equivalente non è assicurato<sup>11</sup>. L'analisi delle statistiche annuali dell'OLAF rileva che i procedimenti penali nazionali non sono efficaci perché durano troppo. Nel quinquennio 2006-2011, le azioni<sup>12</sup> per le quali non era ancora stata resa una decisione giudiziaria negli Stati membri erano il 54,3%<sup>13</sup>. Le statistiche dell'OLAF dimostrano inoltre che manca l'effetto dissuasivo. Nello stesso periodo oltre metà delle azioni trasferite dall'OLAF alle autorità giudiziarie degli Stati membri sono state archiviate senza processo<sup>14</sup> e è rimasto basso il tasso medio di condanna (42,3%). Tali dati si riferiscono a casi in cui l'OLAF aveva già deciso che le informazioni ricevute giustificavano l'avvio di un'indagine e aveva già svolto un'indagine preliminare. Infine, sempre secondo i dati statistici a disposizione dell'OLAF, il tasso delle azioni penali condotte a buon fine varia da uno Stato membro all'altro, con conseguente disomogeneità della protezione degli interessi finanziari dell'Unione nell'insieme degli Stati membri. Nel quinquennio 2006-2011 il tasso di condanna nelle azioni trasferite dall'OLAF alle autorità giudiziarie degli Stati membri è oscillato tra 19,2% e 91,7% (escludendo gli Stati membri con tassi dello 0% e del 100%)<sup>15</sup>. Pertanto, contrariamente ai pareri di alcuni parlamenti nazionali (*Senát ceco*, *Eerste Kamer* e *Tweede Kamer* olandesi, *House of Commons* britannica) che mettono in dubbio i dati presentati dalla Commissione, esiste una solida base di dati statistici che dimostra la generale insufficienza dell'azione a livello degli Stati membri nel settore specifico della frode a danno del bilancio dell'Unione.

La *House of Commons* britannica sostiene inoltre che la Commissione non ha considerato la sufficienza dell'azione "a livello regionale o locale, particolarmente importante nei casi in cui le amministrazioni decentrate possono avere distinti sistemi di giustizia penale". La Commissione ritiene questa argomentazione non convincente. La ripartizione delle competenze in uno Stato membro tra Stato, regioni e comuni è una questione puramente

---

<sup>10</sup> COM(2012) 363 dell'11 luglio 2012.

<sup>11</sup> Relazione OLAF 2011, pagg. 18-20.

<sup>12</sup> Per azione si intende un'azione penale contro una sola persona fisica o giuridica in una giurisdizione nazionale. Ogni caso può constare di più azioni in una serie di paesi.

<sup>13</sup> Percentuale di azioni trasferite dall'OLAF agli Stati membri nel periodo 2006-2011 per le quali non sono state comunicate decisioni giudiziarie, relazione OLAF 2011, tabella 6, pag. 20.

<sup>14</sup> È stato archiviato senza processo il 51,2% delle azioni trasferite dall'OLAF agli Stati membri nel periodo 2006-2011 per le quali sono state comunicate decisioni giudiziarie, relazione OLAF 2011, tabella 6, pag. 20.

<sup>15</sup> Relazione OLAF 2011, tabella 6, pag. 20.

interna. Quando la Commissione fa riferimento all'insufficienza dell'azione degli Stati membri, tale affermazione comprende necessariamente tutti i possibili livelli di azione degli Stati membri, compresi quelli regionale e locale.

Per quanto riguarda i meccanismi esistenti a livello dell'Unione, sebbene siano sempre possibili miglioramenti tanto sul piano nazionale quanto su quello dell'Unione, la Commissione resta convinta che nella fattispecie i miglioramenti avranno, nel migliore dei casi, effetti marginali, in quanto tali meccanismi sono intrinsecamente limitati. Nessuno dei meccanismi o degli organismi esistenti a livello dell'Unione può colmare le lacune individuate, avendo poteri limitati.

Per anni l'OLAF ha aiutato le autorità degli Stati membri a svolgere i loro compiti in questo settore. I suoi poteri però sono limitati alle indagini amministrative. L'OLAF non può quindi effettuare indagini penali *stricto sensu*, né può accedere alle informazioni sulle indagini penali. Inoltre, le conclusioni cui giunge nelle sue relazioni finali non comportano necessariamente l'avvio di procedimenti penali da parte delle autorità competenti degli Stati membri, sono mere raccomandazioni e le autorità nazionali, amministrative o giudiziarie, restano libere di decidere quali azioni intraprendere, se necessario<sup>16</sup>. Di recente, è entrata in vigore una riforma dell'OLAF<sup>17</sup>. Sebbene miri a migliorare l'efficienza e la trasparenza delle attuali indagini amministrative, non ci si può aspettare che abbia un impatto sostanziale sul livello di indagini e azioni penali per reati nel settore della frode a danno dell'Unione.

Per quanto riguarda Europol ed Eurojust, anche loro hanno limiti intrinseci. Tali organismi hanno compiti di cooperazione e coordinamento, ma non possono condurre o dirigere indagini o azioni penali, né possono ricevere tale potere conformemente alle disposizioni applicabili del trattato. Eurojust può chiedere l'avvio di un'indagine, però non può garantirne il seguito a livello nazionale né dirigere indagini o azioni penali nazionali. In questo senso, la Commissione ha proposto quest'anno ulteriori miglioramenti del funzionamento di Europol ed Eurojust<sup>18</sup>. Eppure, anche la riforma più ambiziosa di Eurojust, che le conferisca finanche il potere di avviare indagini penali, non riuscirebbe a colmare le attuali lacune nell'azione penale contro la frode a danno del bilancio dell'Unione. Le modifiche proposte delle strutture esistenti dovrebbero portare un qualche miglioramento ma, per la natura stessa di tali strutture, non risolveranno il problema dell'insufficienza delle indagini e delle azioni penali negli Stati membri.

L'armonizzazione del diritto penale sostanziale è un elemento importante della protezione globale degli interessi finanziari dell'Unione. Come già enunciato, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale<sup>19</sup>. Ciononostante, l'armonizzazione delle definizioni dei reati e dei livelli di sanzione non darà, di per sé, risultati soddisfacenti se non è accompagnata e sostenuta da misure di indagine e di azione penale efficaci. La proposta di direttiva e la proposta che istituisce la Procura europea hanno obiettivi diversi, seppure

---

<sup>16</sup> Cfr., ad esempio, la causa T-29/03, *Comunidad Autónoma de Andalucía/Commissione* (Raccolta 2004, pagg. II-2923, punto 37) e la causa T-309/03, *Camós Grau/Commissione* (Raccolta 2006, pagg. II-1173, punto 51).

<sup>17</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1), entrato in vigore l'1 ottobre 2013.

<sup>18</sup> Cfr. COM 2013(173) per Europol e COM 2013(535) per Eurojust. Il periodo di attuazione della precedente riforma Eurojust (decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008) è scaduto il 4 giugno 2011.

<sup>19</sup> COM(2012) 363.

complementari. La proposta di direttiva mira ad armonizzare le definizioni dei reati pertinenti, introdurre sanzioni comuni e armonizzare i termini di prescrizione. La Commissione ritiene di non dover attendere di poter valutare i risultati della direttiva proposta per proporre l'istituzione di una Procura europea. I risultati della proposta di direttiva non hanno poi nessuna incidenza diretta sulla verifica della sussidiarietà della proposta in esame.

Per giunta, per quanto riguarda le misure volte a prevenire la frode, la strategia antifrode prevede misure integrate per prevenire, individuare e indagare in questo campo. Tuttavia, non essendo possibile prevenire tutte le frodi, occorre che gli sforzi di prevenzione siano integrati da un meccanismo di contrasto efficace e dissuasivo, giacché le norme funzionano meglio quando esistono solidi sistemi di rilevamento della mancata conformità.

Infine, nessuno dei meccanismi od organismi esistenti è in grado di colmare le lacune individuate in relazione all'assunzione transfrontaliera delle prove, all'individuazione di collegamenti transfrontalieri e all'ottenimento di assistenza in un altro Stato membro, né tali questioni possono essere risolte con misure soltanto nazionali. La Commissione ribadisce pertanto che, per quanto riguarda le indagini e l'azione penale, si può ottenere un miglioramento effettivo della protezione degli interessi finanziari dell'Unione soltanto con l'istituzione della Procura europea.

La Commissione ritiene quindi che, conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, gli obiettivi dell'azione proposta non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, dai meccanismi esistenti né dalle attuali proposte di atti legislativi.

#### **2.4. Valore aggiunto**

Diversi parlamenti nazionali (*Senát ceco*, *Országgyűlés ungherese*, *Camera Deputaților rumena*, *Eerste Kamer* e *Tweede Kamer* olandesi) mettono in dubbio il valore aggiunto della proposta, anche se alcuni riconoscono i vantaggi che possono derivare dall'istituzione della Procura europea: la *Kamra tad-Deputati* maltese ritiene ad esempio che la Procura europea possa apportare un valore aggiunto. Secondo la *House of Commons* britannica, la Commissione non ha dimostrato che l'azione a livello di Unione può conseguire risultati migliori. Per la *House of Lords* gli assunti della Commissione sono troppo ottimistici.

Contrariamente a quanto asserito, la Commissione è convinta che il sistema proposto possa apportare un notevole valore aggiunto alla lotta contro la frode a danno del bilancio dell'Unione. Questa convinzione si basa su vari elementi.

Uno dei principali miglioramenti dovrebbe derivare da una politica comune dell'Unione in materia di azione penale, che consentirà di colmare il divario tra il modo in cui i vari Stati membri indagano e perseguono la frode a danno del bilancio dell'Unione. Ciò permetterà inoltre di prevenire il "forum shopping" e rafforzare l'effetto dissuasivo, in quanto sarà notevolmente superiore in tutta l'Unione il rischio per i frodatori di essere individuati, indagati e perseguiti.

Inoltre, la proposta affronta una serie di importanti questioni pratiche e giuridiche. Ad esempio, il fatto che la Procura europea sia competente per tutti i casi di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione permetterà di individuare i collegamenti transfrontalieri che non si sarebbero potuti rilevare con indagini puramente nazionali. Per giunta, le indagini potranno essere dirette e coordinate in modo più efficace, poiché la Procura europea avrà una visione di tutte le informazioni disponibili e sarà quindi in grado di determinare il luogo in cui condurre più efficacemente l'indagine.

Grazie alla struttura dei procuratori europei delegati, non sarà nemmeno più necessario avviare le lunghe procedure di assistenza giudiziaria per ottenere informazioni o prove: dato che tutti i procuratori europei delegati lavoreranno all'interno della stessa struttura, nella maggior parte dei casi basterà semplicemente contattare un collega.

Un altro elemento che secondo la Commissione apporterà un notevole valore aggiunto è il metodo proposto per gestire le prove transfrontaliere. Contrariamente alla prassi attuale, dovranno essere ammesse al processo le prove raccolte conformemente al diritto di uno Stato membro, a meno che la loro ammissione non pregiudichi l'imparzialità del giudice o i diritti della difesa, e ciò anche se il diritto nazionale dello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove.

A questo riguardo, il *Senát* ceco teme che la proposta indebolisca le norme procedurali e il *Vouli ton Antiprosopon* cipriota che non garantisca il livello di protezione necessario, poiché alcune misure investigative elencate non sono ammesse dal diritto nazionale. Tuttavia, posto che tali argomentazioni siano pertinenti ai fini della verifica della sussidiarietà, resta che la proposta rafforza le norme procedurali andando ad aggiungere alle disposizioni obbligatorie ai sensi del diritto nazionale un catalogo di garanzie procedurali e di misure investigative comuni per le quali è obbligatoria la previa autorizzazione giudiziaria del giudice nazionale ai sensi del diritto dell'Unione.

Infine, l'istituzione di una Procura europea decentrata permetterà di mettere in comune competenze e conoscenze per individuare e perseguire a livello europeo i casi di frode a danno del bilancio dell'Unione e garantire un intervento in prossimità del luogo in cui è stato commesso il reato.

La Commissione ritiene pertanto che, conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, gli obiettivi dell'azione proposta possano, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

## **2.5. Struttura della Procura europea**

Un certo numero di parlamenti nazionali ha formulato rilievi in merito alla struttura della Procura europea. Il *Sénat* francese ha segnalato che, pur essendo favorevole all'istituzione di una Procura europea, è contrario a un organismo centrale con competenze gerarchiche, preferendo invece una struttura collegiale che rappresenti tutti gli Stati membri e che elegga il presidente tra i suoi membri, eventualmente prevedendo una rotazione tra gli Stati. Secondo la *Camera Deputatilor* rumena, la Commissione avrebbe dovuto giustificare in maniera sufficiente il carattere non collegiale della struttura proposta. La *Kamra tad-Deputati* maltese si dichiara favorevole in linea di principio all'istituzione della Procura europea sebbene, a suo avviso, la struttura proposta e le competenze attribuite non siano l'unica soluzione possibile né la migliore e la struttura collegiale sia più aderente al principio di sussidiarietà. Infine, l'*Országgyűlés* ungherese ritiene che il diritto esclusivo di istruzione (articolo 6, paragrafo 5, della proposta) metta in dubbio il funzionamento dei procuratori europei delegati integrati nei sistemi giudiziari nazionali.

Secondo la Commissione, le argomentazioni a favore di una struttura collegiale anziché del modello organizzativo proposto riguardano più il principio di proporzionalità che quello di sussidiarietà. Il *Sénat* francese dichiara infatti espressamente che la proposta, proponendo una struttura "centralizzata", non si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati, facendo eco all'articolo 5, paragrafo 4, del TEU (principio di proporzionalità).

La Commissione ritiene poi che una struttura collegiale non sia necessariamente meno centralizzata di quella proposta: sarebbe semplicemente un modo diverso per organizzare la

Procura europea, che rimarrebbe in ogni caso un organismo dell'Unione. Pertanto, confrontare il modello decentrato della proposta con la struttura collegiale preferita da alcuni parlamenti nazionali non è confrontare l'azione a livello di Unione con l'azione a livello degli Stati membri, bensì due possibili modi di agire a livello di Unione. Secondo la Commissione, la questione esula dal principio di sussidiarietà.

La struttura della Procura europea può tuttavia rilevare ai fini del principio di sussidiarietà in un altro modo. In effetti, la struttura, l'organizzazione e i poteri della Procura europea potrebbero influire sul fatto che gli obiettivi dell'azione proposta possano essere conseguiti meglio a livello di Unione, aspetto che concerne chiaramente il principio di sussidiarietà. Da questo punto di vista, la Commissione ritiene che dotare la Procura europea di una struttura collegiale rischi di ostacolarne l'efficienza, poiché il processo decisionale sarebbe meno efficiente. Per lo stesso motivo, in genere né gli Stati membri né le organizzazioni internazionali – si pensi al Tribunale penale internazionale – optano per una struttura collegiale per le rispettive procure, specie in considerazione della necessità di prendere decisioni operative rapidamente nei casi concreti. Con una tale struttura, potrebbero essere preclusi alcuni vantaggi attesi dalla Procura europea.

Tuttavia, per una serie di questioni interne, la proposta prevede un'approvazione quasi collegiale. L'articolo 7 attribuisce a un consesso di dieci membri (il procuratore europeo, i suoi quattro sostituti e cinque procuratori europei delegati) il potere di adottare il regolamento interno che ha una grande rilevanza operativa poiché regola, tra l'altro, l'organizzazione del lavoro della Procura europea e comprende norme generali per l'assegnazione dei casi. Tale approccio non compromette l'efficienza della Procura europea.

Infine, i procuratori europei delegati sono, dal punto di vista funzionale, parte integrante della Procura europea, di cui esercitano i poteri. Affinché la Procura europea prenda le decisioni e funzioni in modo efficiente è indispensabile una chiara struttura gerarchica, compresa la nuova possibilità di dare istruzioni.

La Commissione ritiene pertanto che la struttura della Procura europea proposta sia compatibile con il principio di sussidiarietà.

## **2.6. Natura e portata della competenza della Procura europea**

Vari parlamenti nazionali hanno sollevato la questione della competenza della Procura europea. La *Eerste Kamer* e la *Tweede Kamer* olandesi, l'*Országgyűlés* ungherese, la *Camera Deputaților* rumena e il *Državni Zbor* sloveno sono contrari alla competenza esclusiva della Procura europea. La *Eerste Kamer* e la *Tweede Kamer* e la *House of Lords* britannica ravvisano per giunta il rischio che le indagini europee assumano più importanza delle priorità stabilite dagli Stati membri su come usare più efficacemente gli strumenti di indagine penale e le relative risorse. Il *Vouli ton Antiprosopon* cipriota sostiene che le disposizioni sulla competenza accessoria estendono indirettamente il campo di applicazione della legislazione proposta. Il *Senát* ceco ritiene che la Commissione non abbia dimostrato la necessità che la Procura europea sia competente anche per i reati non transfrontalieri.

### *2.6.1. Portata e carattere esclusivo della competenza*

Pur comprendendo i rilevanti mossi dai parlamenti nazionali, la Commissione ricorda che l'articolo 86 del TFUE comprende tutti i casi di frode a danno del bilancio dell'Unione, indipendentemente dal loro carattere nazionale o transnazionale. L'argomentazione principale a favore dell'inclusione di tutti i casi nella competenza della Procura europea è che questo è il modo più efficace per garantire la coerenza della politica in materia di indagine e di azione penale in tutta l'Unione e per evitare azioni parallele, a livello di Unione e a livello nazionale,

che porterebbero a duplicazioni e sprechi di risorse preziose. Inoltre, se non fosse quanto meno a conoscenza di tutti i casi, la Procura europea avrebbe difficoltà a individuare i collegamenti incrociati tra indagati e casi nei vari Stati membri. Limitarne la competenza ad alcuni casi, ad esempio quelli gravi o transfrontalieri, non solo ridurrebbe il valore aggiunto della Procura europea, ma metterebbe anche in discussione la competenza dell'Unione in materia.

La necessità di attribuire alla Procura europea competenza esclusiva per tutti i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, compresi quelli non transfrontalieri, deriva dalla natura dei reati in questione, che rivestono un'intrinseca dimensione europea. Ne discende la necessità di una direzione e di un coordinamento delle indagini e dell'azione penale a livello di Unione, proprio perché sono i suoi interessi finanziari che questi reati ledono.

Ciò non significa che la competenza esclusiva della Procura europea andrà ad escludere le autorità nazionali dai casi che quella tratta. Grazie alla sua struttura decentrata, la Procura europea indagherà sui reati avvalendosi dell'assistenza attiva delle autorità nazionali di contrasto, e avvierà le azioni penali dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali attraverso i procuratori europei delegati.

Infine, l'*Országgyűlés* ungherese formula obiezioni in ordine alla competenza esclusiva attribuita alla Procura europea dall'articolo 11, paragrafo 4, della proposta perché, a suo avviso, l'articolo 86 del TFUE non prevede tale attribuzione. La Commissione ritiene invece che se è vero, come si è già detto, che l'articolo 86 del trattato non prevede una competenza esclusiva, è altrettanto vero che il regolamento che istituisce la Procura europea ha legittimamente il potere, in quanto strumento di diritto derivato, di attribuire alla Procura europea la competenza esclusiva per individuare e perseguire i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

#### *2.6.2. Competenza accessoria*

La competenza accessoria della Procura europea prevista all'articolo 13 della proposta garantisce l'efficacia dell'azione penale: la Procura europea può infatti individuare e perseguire i reati che sono indissolubilmente collegati a un reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, a condizione che quest'ultimo sia prevalente. In pratica, la condotta illecita contro gli interessi finanziari dell'Unione può essere strettamente associata ad altri reati ai sensi del diritto nazionale (ad esempio, falsificazione di documenti). In tali casi, l'azione penale congiunta è nell'interesse dell'efficace amministrazione della giustizia, poiché permette alle procure nazionali e agli organi giurisdizionali nazionali di risparmiare tempo, dovendo l'indagato essere sottoposto a processo una volta sola. I criteri sono rigorosi: i reati devono essere indissolubilmente collegati, devono basarsi su fatti identici e, affinché la Procura europea sia competente, deve essere prevalente il reato a danno del bilancio dell'Unione. Negli altri casi, le autorità nazionali saranno competenti per individuare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione congiuntamente agli altri reati nazionali collegati e prevalenti. Conformemente all'articolo 13, paragrafo 3, la Procura europea e le procure nazionali si devono consultare per determinare l'autorità competente in applicazione dei suddetti criteri.

La Commissione sottolinea quindi il fatto che la norma sulla competenza accessoria di cui all'articolo 13 della proposta non favorisce in maniera esclusiva la competenza della Procura europea a scapito di quella delle procure nazionali, ma può valere in entrambi i sensi, a seconda del reato prevalente. Il principale motivo della previsione della competenza accessoria è che molto spesso i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione sono indissolubilmente collegati ad altri reati che invece non sono lesivi di tali interessi. Senza una

norma sulla competenza accessoria applicabile nei casi “misti”, potrebbe succedere puntualmente che siano avviate indagini e azioni penali parallele per reati indissolubilmente collegati, il che comprometterebbe seriamente l’efficacia delle attività antifrode. Sempre per quanto riguarda i procedimenti paralleli su uno stesso reato, sarà necessario che una volta adottata una decisione definitiva in un caso, sia chiusa immediatamente l’azione connessa, in base al principio secondo cui nessuno può essere perseguito due volte per lo stesso reato (ne bis in idem). La disposizione pertinente in materia di competenza accessoria garantisce che non si verifichino tali azioni inefficaci.

La Commissione ritiene quindi che la natura e la portata della competenza della Procura europea proposta siano compatibili con il principio di sussidiarietà.

### **3. CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la proposta è conforme al principio di sussidiarietà sancito dall’articolo 5, paragrafo 3, del TUE, e che non è necessario ritirla né modificarla. La Commissione mantiene la proposta. Ciò nondimeno, la Commissione terrà in debita considerazione i pareri motivati dei parlamenti nazionali nel corso del processo legislativo.