



11.11.2013

COMUNICAZIONE AI MEMBRI

(102/2013)

Oggetto: Parere motivato della Camera dei Lord del Regno Unito sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

In conformità dell'articolo 6 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i parlamenti nazionali possono, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

In virtù del regolamento del Parlamento europeo, la commissione giuridica è competente per il rispetto del principio di sussidiarietà.

Si trasmette in allegato, per conoscenza, un parere motivato della Camera dei Lord del Regno Unito sulla proposta in oggetto.

COM(2013) 534 final, 12558/13: Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea

Il 28 ottobre 2013 la Camera dei Lord del Parlamento del Regno Unito ha deliberato quanto segue:

"Questa Camera ritiene che la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)534, documento del Consiglio 12558/13) non sia conforme al principio di sussidiarietà, per le ragioni esposte nella 3^a relazione della sua commissione per l'Unione europea (HL Paper 65); pertanto, ai sensi dell'articolo 6 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, incarica il Clerk of the Parliaments [Segretario generale della Camera dei Lord] di trasmettere il presente parere motivato ai Presidenti delle istituzioni europee".

Valutazione della sussidiarietà: la Procura europea

12558/13: Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea

Raccomandazione

1. Raccomandiamo alla Camera dei Lord di emettere il parere motivato sotto riportato, secondo il quale la proposta di regolamento che istituisce la Procura europea (EPPO - European Public Prosecutor's Office) non è conforme al principio di sussidiarietà, e di inviarlo ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in conformità delle disposizioni dei trattati UE.

Riserva di ulteriore esame

2. La presente relazione non conclude l'esame della proposta in questione, che sarà oggetto di un ulteriore esame dettagliato.

La nostra relazione

3. La presente relazione è stata elaborata dalla sottocommissione per la giustizia, le istituzioni e la protezione dei consumatori della commissione UE ristretta. I suoi membri sono elencati nell'appendice.

La proposta della Commissione

4. In base alla proposta della Commissione europea, la Procura europea ("l'EPPO") sarebbe istituita come organismo dell'Unione dotato di proprio personale e avente una propria identità giuridica distinta. Essa avrebbe competenza esclusiva per individuare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e i reati strettamente connessi.
5. I titolari delle cariche di questo organismo sarebbero il procuratore europeo, quattro

sostituiti e almeno un procuratore europeo delegato in ciascuno Stato membro partecipante. I procuratori europei delegati potrebbero espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, ma la funzione di procuratore europeo delegato indipendente avrebbe la priorità.

6. L'EPPO sarebbe indipendente. Renderebbe conto del suo operato adempiendo l'obbligo di presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle sue attività generali. L'EPPO sarebbe tenuta ad agire secondo i principi di imparzialità e proporzionalità, ad indagare "senza indebito ritardo" e a vegliare "al pronto svolgimento [...] dell'azione penale".
7. Per consentirle di svolgere le sue funzioni d'indagine, la proposta darebbe alla Procura europea il potere di accedere alle banche dati nazionali e alle informazioni in possesso di Europol (l'agenzia di contrasto dell'Unione europea) e di Eurojust (l'unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea). L'EPPO avrebbe un'ampia gamma di poteri d'indagine riguardo a potenziali reati, ma dovrebbe ottenere un mandato del giudice nazionale in caso di procedure invasive o quando la legislazione nazionale lo richiede. Le autorità degli Stati membri sarebbero tenute a prestare assistenza alla Procura europea e a trasmetterle le informazioni necessarie, su richiesta della stessa.
8. La proposta conferirebbe all'EPPO i poteri di un pubblico ministero nazionale. Spetterebbe all'EPPO stabilire il foro in cui un reato di frode ai danni dell'UE dev'essere perseguito e decidere se avviare o no l'azione penale, decidendo anche se accettare un risarcimento e un importo forfettario a titolo di sanzione pecuniaria in luogo dell'azione penale.
9. La proposta stabilirebbe le regole applicabili all'ammissibilità delle prove nei casi in cui l'azione penale è esercitata dall'EPPO e assicurerebbe agli indagati i diritti minimi previsti dalle direttive unionali e dalla legislazione nazionale pertinente. Inoltre conferirebbe dei diritti supplementari di cui le direttive dell'UE non si sono finora occupate, da esercitare in conformità del diritto nazionale, e cioè:
 - diritto al silenzio (facoltà di non rispondere);
 - presunzione d'innocenza;
 - diritto al patrocinio a spese dello Stato;
 - diritto di presentare prove e di chiedere all'EPPO di seguire una specifica linea d'indagine.
10. L'EPPO avrebbe il potere di cooperare con organismi unionali, internazionali e di paesi terzi. Inoltre la proposta stabilisce che l'EPPO mantenga relazioni particolarmente strette con Eurojust. La Procura europea sarebbe soggetta al controllo giurisdizionale degli organi giurisdizionali nazionali come se fosse un'autorità nazionale. Infine, la proposta stabilisce le modalità di nomina dei titolari delle cariche dell'EPPO, il regime di protezione dei dati a cui l'organismo è soggetto, le disposizioni finanziarie e quelle relative al personale.

Parere motivato

11. Come la commissione per l'Unione europea della Camera dei Lord ha evidenziato nella sua relazione *The Fight Against Fraud on the EU's Finances*¹ (La lotta contro le frodi ai danni delle finanze dell'UE), è difficile stimare l'entità delle frodi commesse ai danni del bilancio dell'Unione. Detta relazione propone una possibile cifra annua di 5 miliardi di euro o più. Ai fini della sua valutazione d'impatto, la Commissione europea ha ipotizzato – con una stima prudente – che circa 3 miliardi di euro all'anno potrebbero essere a rischio a causa delle frodi². Si tratta di cifre rilevanti, e sia gli Stati membri che l'UE nel suo complesso hanno un forte interesse a ridurre il livello delle frodi ai danni dell'Unione. Il presente parere motivato non mette in discussione questo obiettivo, ma la scelta dei modi per conseguirlo fatta dalla Commissione.
12. In termini generali, la risposta che la Commissione propone a questo alto livello di frode è l'istituzione della Procura europea (EPPO) come organismo dell'Unione dotato di competenza esclusiva per individuare e perseguire un'ampia gamma di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione³ e di reati indissolubilmente collegati⁴, abilitato a far ricorso alle risorse delle autorità nazionali.
13. Ciò creerebbe un'intrusione molto rilevante e perturbante nei delicati sistemi di diritto penale degli Stati membri. La Camera dei Lord ritiene che tale iniziativa a livello di UE violerebbe il principio di sussidiarietà, in quanto non necessaria, eccessiva e insufficientemente giustificata dalla Commissione⁵. Ritiene che l'obiettivo di contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione possa essere realizzato al meglio attraverso l'azione degli Stati membri all'interno del quadro di coordinamento e cooperazione esistente. Se necessario, tale quadro è suscettibile di essere rafforzato per raggiungere efficacemente tale obiettivo.
14. Nel trarre questa conclusione la Camera dei Lord tiene conto delle considerazioni che seguono.
 - La proposta creerebbe due sistemi separati per la lotta contro le frodi, con competenza esclusiva dell'EPPO per le indagini e l'azione penale relative alle frodi ai danni dell'UE. Ciò determinerebbe una duplicazione e una "linea di frattura" fra questo sistema e i sistemi nazionali di indagine e perseguimento delle altre frodi. Inoltre rischierebbe di scoraggiare gli Stati membri dal combattere le frodi ai danni dell'UE, mentre l'articolo 325 del TFUE attribuisce chiaramente la responsabilità di tale lotta sia all'Unione che agli Stati membri.

¹ 12^a relazione, sessione 2012-13, HL Paper 158.

² SWD(2013) 275, sezione 1.

³ Tali reati sarebbero definiti con riferimento a una direttiva, attualmente in corso di negoziazione, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Comprenderebbero il favoreggiamento, il concorso, l'istigazione e il tentativo di perpetrare frodi ai danni dell'UE. Sarebbe prevista la responsabilità penale delle persone giuridiche.

⁴ L'EPPO sarebbe competente nei casi in cui i reati di frode ai danni dell'UE sono prevalenti e i reati collegati si basano sugli stessi fatti.

⁵ Il Parlamento scozzese ha comunicato alla Camera dei Lord di ritenere anch'esso che la proposta violi il principio di sussidiarietà.

- Il modo più efficace per contrastare le frodi è innanzitutto quello di prevenirle. La Commissione omette di esplorare e valutare adeguatamente le alternative all'applicazione delle norme penali, ad esempio semplificare le regole che disciplinano i vari settori del bilancio dell'UE per rendere più difficili le frodi, migliorare la sua stessa sorveglianza sul bilancio dell'UE, e aiutare – o se necessario obbligare – gli Stati membri a migliorare i propri sistemi di gestione o di controllo.
- La Commissione non ha preso sufficientemente in considerazione l'opzione di massimizzare i benefici del quadro esistente in materia di indagini e azione penale contro le frodi a danno dell'UE, soprattutto perché non c'è stato tempo per attuare e valutare le misure volte a migliorare tale quadro. Nel 2008 Eurojust è stata rafforzata mediante una decisione che prevedeva, tra l'altro, l'obbligo di commissionare entro giugno 2014 una valutazione indipendente della sua efficacia ed efficienza¹. L'11 settembre di quest'anno è stato adottato un regolamento inteso ad aumentare l'efficienza delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e a rafforzare la sua cooperazione con gli Stati membri². È attualmente in fase di negoziazione una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, che definirebbe un quadro per il diritto penale degli Stati membri in materia di frode ai danni dell'UE³.
- L'attuale proposta concernente Eurojust comprende anche disposizioni che mirano a rafforzare le sue funzioni operative⁴. Si deve dare a queste misure la possibilità di produrre i loro effetti, tanto più che sembra emergere una tendenza alla riduzione delle frodi ai danni dell'UE⁵.
- La logica alla base della proposta della Commissione non tiene sufficientemente conto del fatto che almeno due Stati membri non parteciperanno all'EPPO. La Danimarca è automaticamente esclusa in virtù del protocollo n. 22, mentre il governo del Regno Unito ha chiarito che non intende utilizzare per questa proposta la clausola di partecipazione (opting in) a norma del protocollo n. 21. È perciò chiaro che la creazione dell'EPPO, quale viene proposta, non sarebbe del tutto idonea ad affrontare il problema, riconosciuto dalla Commissione, della frammentazione degli interventi nazionali di contrasto.
- La proposta relativa alla Procura europea inciderebbe negativamente sul lavoro dell'OLAF e di Eurojust, senza che vi sia alcuna garanzia che questa entità supplementare non ancora sperimentata assicurerà una valida sostituzione. La valutazione d'impatto della Commissione prevede la necessità di trasferire all'EPPO una parte rilevante del personale e delle risorse dell'OLAF. Essa riconosce inoltre che il ruolo di Eurojust non comprenderebbe più il coordinamento delle indagini

¹ Decisione 2009/426/GAI del Consiglio relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

² Regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga i regolamenti (CE) n. 1073/1999 e (Euratom) n. 1074/1999.

³ COM(2012) 363.

⁴ COM(2013) 535. Questa proposta è stata presentata come parte del pacchetto che introduce l'EPPO.

⁵ COM(2012) 408, relazione annuale 2011 della Commissione: *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode*. Il grafico 1 indica che nel 2011 e nel 2012 il numero di irregolarità segnalate come frode dagli Stati membri e i relativi importi sono stati inferiori rispetto al picco del 2010.

transfrontaliere nel settore delle frodi ai danni dell'UE¹, il che darebbe luogo alla complicazione di un coordinamento supplementare tra EPPO e Eurojust. Ma sia Eurojust che l'OLAF sono in grado di operare efficacemente all'interno del quadro vigente. La Camera dei Lord è recentemente giunta alla conclusione che il costante aumento del ricorso a Eurojust da parte delle autorità di contrasto del Regno Unito è un indice dell'importanza di Eurojust². Quanto all'OLAF, la conclusione è stata che la sua efficacia è limitata, ma da fattori che possono essere corretti senza bisogno di ricorrere all'EPPO³. Una riduzione delle funzioni dell'OLAF e di Eurojust avrebbe un effetto particolarmente negativo per gli Stati membri che non parteciperanno alla proposta concernente la Procura europea.

- La Commissione, nella sua valutazione d'impatto, sovrastima l'incidenza potenziale della proposta, utilizzando nella sua analisi le cifre dell'OLAF, che comprendono le informazioni relative a Danimarca e Regno Unito, mentre entrambi questi paesi certamente non parteciperanno all'EPPO. Un effetto analogo deriva dal fatto che la Commissione considera le frodi IVA come frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (e quindi rientranti nella competenza esclusiva dell'EPPO), mentre il Regno Unito, insieme ad altri Stati membri, non le considera tali⁴.
- Le stime dei costi e dei benefici della proposta indicate dalla Commissione nella sua valutazione d'impatto sono scarsamente credibili⁵. La Commissione presume che non vi saranno cambiamenti significativi delle risorse umane messe a disposizione del contrasto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, quando invece la sua stessa valutazione dell'inefficacia dei dispositivi attuali suggerisce che probabilmente non sarà così. La Commissione stima pari a 2,5 milioni di euro i costi di avviamento addebitabili al bilancio dell'UE, e stima i costi di esercizio annuali pari a 27,9 milioni, che si riducono a 6,1 milioni se si tiene conto dei risparmi relativi a OLAF e Eurojust. Tali cifre appaiono troppo basse per un'organizzazione che si prevede avrà la responsabilità di occuparsi di un carico annuale di 2500 complessi casi di frode e di 1667 azioni penali. Per quanto riguarda l'onere per i bilanci nazionali, la Commissione assume, discutibilmente, che il numero di membri del personale nazionale che si occupa dei reati di frode ai danni dell'UE sia già attualmente pari al livello necessario per gestire il carico di casi previsto per l'EPPO. Anche i benefici attesi si basano su presupposti discutibili, fra cui un tasso di aumento delle condanne di quasi il 25% e un

¹ SWD(2013) 274, sezione 7.

² Commissione per l'Unione europea, *EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision* (13^a relazione, sessione 2012-13, HL Paper 159), paragrafo 245.

³ Commissione per l'Unione europea, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (12^a relazione, sessione 2012-13, HL Paper 158), capitolo 5. I fattori limitanti sono: questioni di bilancio; una crisi delle relazioni con il suo comitato di vigilanza; insufficienza del seguito dato dagli Stati membri alle informazioni che l'Ufficio fornisce; infine, mancanza di coordinamento con Europol e Eurojust. Come soluzione al mancato seguito da parte degli Stati membri, è stato suggerito l'obbligo per gli Stati membri di riferire all'OLAF sulle azioni da essi intraprese in relazione ai casi loro deferiti.

⁴ Il Consiglio ha adottato un approccio generale alla proposta della Commissione per la direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, nel quale la definizione degli interessi finanziari dell'UE, che è utilizzata per definire la competenza dell'EPPO, esclude esplicitamente il gettito dell'IVA.

⁵ Tali stime figurano nella sezione 7 e nell'allegato 4 della valutazione d'impatto della Commissione, SWD(2013) 274.

tasso di recupero delle somme frodate del 15%, valore pari alla più alta delle stime nazionali attuali. Entrambe queste cifre appaiono troppo elevate, dal momento che i poteri dell'EPPO in materia di indagini e di azione penale riproducono in larga misura quelli di cui sono già dotate le autorità nazionali, e che l'azione penale dell'EPPO si svolgerà comunque dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali e sarà esercitata in larga misura dai procuratori europei delegati, che saranno scelti fra i pubblici ministeri nazionali.

- Dando all'EPPO il potere di dirigere le autorità nazionali nelle indagini e nell'azione penale, le si consentirebbe di ignorare le priorità fissate dagli Stati membri per quanto riguarda le limitate risorse nazionali destinate all'attività di contrasto in campo penale, anche riguardo alle frodi.
 - La proposta introdurrebbe delle regole autonome in materia di ammissibilità delle prove per i reati di frode ai danni dell'UE. Ciò comporterebbe inutili complicazioni e spese supplementari per il funzionamento dei sistemi penali nazionali.
15. La giustificazione della Commissione per quel che riguarda la sussidiarietà, contenuta nella sezione 3.2 della sua relazione, è che la proposta ha una "intrinseca dimensione europea", che le misure previste "implicano una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, alla cui tutela sono tenuti sia l'Unione sia gli Stati membri", e che "la situazione attuale, in cui i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione sono perseguiti solo su iniziativa delle autorità degli Stati membri, è insoddisfacente"¹. Il considerando 5 afferma che gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti a causa della disorganicità dell'azione penale nazionale contro le frodi a danno dell'UE. Nella valutazione d'impatto la Commissione aggiunge che l'azione delle autorità giudiziarie nazionali è spesso inefficace, che l'azione penale da esse promossa si attesta su valori mediamente bassi e che i risultati ottenuti nei vari Stati membri sono eterogenei². Inoltre, secondo la Commissione gli attuali poteri di OLAF ed Eurojust sono insoddisfacenti e le restrizioni presenti nel TFUE impediscono di dotare queste organizzazioni dei poteri necessari³.
16. La Camera dei Lord non accetta che una "intrinseca dimensione europea" faccia trascurare la necessità di giustificare adeguatamente la proposta in termini di sussidiarietà, né che debba esservi una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per determinati reati solo perché questi ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'articolo 325 del TFUE afferma chiaramente che la lotta contro questo tipo di frode è responsabilità sia dell'Unione che degli Stati membri, e impone a questi ultimi di adottare, per combattere questo genere di frode, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.
17. Come si è già detto, la Camera dei Lord non accetta la valutazione ottimistica della Commissione riguardo al miglioramento dei tassi di azione penale e di recupero che si

¹ COM(2013) 534.

² SWD(2013) 275, sezione 4.2.

³ Le competenze dell'OLAF sono limitate alle indagini amministrative (non penali) e Eurojust non può svolgere indagini o perseguire reati.

otterrebbe istituendo la Procura europea, e ritiene che la frode in danno dell'UE possa essere efficacemente contrastata mediante il quadro normativo esistente, basato sui sistemi penali degli Stati membri e sul coordinamento fra essi e le istituzioni dell'UE, eventualmente rafforzato, se necessario.

18. Rafforzare il quadro normativo esistente per contrastare le frodi ai danni dell'UE significa cercare di eliminare ogni inefficacia da parte di Eurojust e di OLAF e anche affrontare la questione della disorganicità dell'azione penale nazionale senza creare ulteriore disorganicità di un altro genere - tra i quadri normativi separati all'interno di ciascuno Stato membro per le indagini e l'azione penale contro le frodi a danno dell'UE, e fra i diversi sistemi che opererebbero negli Stati membri partecipanti alla proposta rispetto a quelli che non vi partecipano.