

Bruxelles, 17.7.2013  
SWD(2013) 275 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di regolamento del Consiglio**

**che istituisce la Procura europea**

{ COM(2013) 534 final }  
{ SWD(2013) 274 final }

# DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

## SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

*che accompagna il documento*

**Proposta di regolamento del Consiglio**

**che istituisce la Procura europea**

### **1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

#### **1.1. Limiti delle misure esistenti**

L'azione di contrasto è spesso debole e carente per l'assenza di una struttura di contrasto europea, la discontinuità dell'attività di contrasto e la mancanza di una politica penale comune europea. Sebbene i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione siano veri e propri reati europei, l'attuale quadro istituzionale e giuridico risente di un regime di contrasto frammentario basato quasi esclusivamente sulle reazioni nazionali.

Eurojust ed Europol possono prestare assistenza agli Stati membri in questi casi, ma non sono in grado di trattare tutti gli aspetti, in particolare perché non possono dirigere le indagini e le azioni penali nazionali. Benché l'OLAF svolga un ruolo fondamentale a livello dell'Unione nella lotta contro le frodi e altre irregolarità, la sua attività è limitata alle indagini amministrative e alla trasmissione dei risultati alle autorità competenti, cui spetta poi decidere se avviare o meno l'azione penale.

Le misure esistenti e quelle previste, tra cui la strategia antifrode della Commissione e le riforme di Eurojust, Europol e dell'OLAF, sono insufficienti per risolvere questi problemi, anche se si sfruttassero al massimo tutte le possibilità offerte dal trattato.

#### **1.2. Bassi livelli di indagine, azione penale ed effetto dissuasivo**

In vari Stati membri il perseguimento dei reati a danno del bilancio dell'Unione è considerato di secondaria importanza. Poiché manca un'autorità dell'UE preposta all'indagine e al perseguimento dei reati transfrontalieri che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, gli sforzi di contrasto nazionali restano frammentari.

Gli attuali scambi di informazioni e coordinamento a livello nazionale ed europeo sono insufficienti per perseguire efficacemente i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni sono ostacolati a vari livelli e tra diverse autorità e ciò rappresenta il principale ostacolo alle indagini e alla repressione efficace dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Solo una percentuale minima del totale delle somme frodate viene recuperata: meno del 10%. L'effetto dissuasivo dell'attuale regime di contrasto è quindi insufficiente.

**Non esiste un organismo centrale che possa far fronte a questi ostacoli e garantire la continuità delle indagini e dell'azione penale.**

## 2. LEGITTIMAZIONE AD INTERVENIRE, SUSSIDIARIETÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

### 2.1. Base giuridica

A norma dell'articolo 86 del TFUE, la Procura europea deve avere il compito di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, essere istituita "a partire da Eurojust" ed essere competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di tali reati. L'articolo 86 precisa inoltre che la Procura europea deve essere istituita con procedura legislativa speciale: deliberazione all'unanimità del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

### 2.2. Sussidiarietà e necessità dell'intervento dell'Unione

Le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri non sono attualmente in grado di raggiungere un livello equivalente di protezione e contrasto. Poiché l'Unione si trova nella posizione migliore per tutelare i propri interessi finanziari, tenuto conto delle norme specifiche dell'UE applicabili in questo campo, essa si trova anche nella posizione migliore per perseguire i reati contro tali interessi.

## 3. OBIETTIVI

Obiettivi	
Generale	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuire a <u>rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione</u> e lo sviluppo dello spazio di giustizia e accrescere la fiducia delle imprese e dei cittadini dell'Unione nelle sue istituzioni, nel rispetto di tutti i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.</li></ul>
Specifici/operativi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Istituire un <u>sistema europeo coerente di indagine e azione penale</u> per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;</li><li>• aumentare <u>l'efficienza e l'efficacia delle indagini e dell'azione penale</u> per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;</li><li>• <u>aumentare il numero di azioni penali e, di conseguenza, il numero delle condanne e del recupero</u> dei finanziamenti europei ottenuti con frode;</li><li>• garantire una <u>stretta cooperazione e uno scambio efficace di informazioni</u> tra le autorità europee e le autorità nazionali competenti;</li><li>• <u>aumentare l'effetto dissuasivo</u> sulla commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.</li></ul>

## **4. OPZIONI STRATEGICHE E RELATIVO IMPATTO**

### **Opzioni che non prevedono l'istituzione di una Procura europea**

#### **4.1. Opzione strategica 1: scenario di base – status quo**

Nessuna nuova azione a livello dell'UE. I reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione continuano ad essere perseguiti soltanto a livello nazionale.

#### **4.2. Opzione strategica 2: nessun nuovo intervento normativo dell'UE**

Nessuna azione legislativa a livello dell'UE. Non è istituito nessun nuovo organismo. Tuttavia le azioni di lotta a livello nazionale e dell'UE contro i reati in questione sono rafforzate mediante misure non legislative.

#### **4.3. Opzione strategica 3: rafforzamento dei poteri di Eurojust**

Eurojust è dotato di nuovi poteri per dare l'avvio alle indagini in tutta l'Unione. Eurojust e i suoi membri nazionali possono impartire istruzioni vincolanti alle procure nazionali affinché avviino indagini e propongano l'avvio di azioni penali negli Stati membri conformemente all'articolo 85 del TFUE.

### **Opzioni che prevedono l'istituzione di una Procura europea**

#### **4.4. Opzione 4a: creazione di una Procura europea quale unità di Eurojust**

È creata una Procura europea quale unità di Eurojust e quest'ultimo diventa quindi la struttura che la abbraccia in quanto "agenzia madre". Tale unità ha competenza esclusiva per i casi che hanno ripercussioni sugli interessi finanziari dell'UE ed è composta da pubblici ministeri e investigatori specializzati in reati finanziari.

#### **4.5. Opzione strategica 4b: creazione di una Procura europea quale collegio**

Analogamente a Eurojust, la Procura europea è organizzata sotto forma di collegio di membri nazionali nominati dagli Stati membri, ma con un mandato più chiaro e più forte per tutti i membri. Il collegio prende le decisioni a maggioranza per quanto riguarda le indagini e le azioni penali in tutta l'UE per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

#### **4.6. Opzione strategica 4c: creazione di una Procura europea decentrata**

La Procura europea è composta dall'ufficio centrale del procuratore europeo assistito da procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri e integrati nei sistemi nazionali, con pieni poteri di esercizio dell'azione penale ai sensi del diritto nazionale. L'ufficio centrale ha il potere gerarchico di dare istruzioni ai procuratori europei delegati. La Procura europea coopera con le autorità giudiziarie e di polizia nazionali per svolgere i propri compiti ed è competente per chiedere il rinvio a giudizio.

#### **4.7. Opzione strategica 4d: creazione di una Procura europea centralizzata**

Creazione di una Procura europea centrale dotata della piena capacità giuridica e pratica necessaria per svolgere le indagini e l'azione penale per i reati in questione senza dipendere dalle procure nazionali.

#### **4.8. Questioni orizzontali per le opzioni 4a-4d**

##### *1.1.1. Cooperazione tra la Procura europea ed Eurojust*

Le quattro opzioni che prevedono l'istituzione della Procura europea pongono la questione fondamentale dei rapporti tra la Procura europea ed Eurojust. La condivisione dei servizi amministrativi e funzionali deve far parte di ogni opzione.

### 1.1.2. *Uso delle risorse dell'OLAF per la creazione della Procura europea*

Per creare la Procura europea saranno in parte usate le risorse dell'OLAF, tenuto conto della loro esperienza nello svolgimento delle indagini.

### 1.1.3. *Cooperazione con i paesi terzi*

Le opzioni individuate per istituire la Procura europea devono tenere conto anche del fatto che la Procura europea deve cooperare con le autorità di paesi terzi. Tuttavia, le differenze tra le varie opzioni su questo punto sono marginali e quindi non influenzano la scelta finale.

## 5. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI STRATEGICHE

### 5.1. Status quo (opzione 1) — scenario di base

Impatto previsto	
<b>Efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici</b>	Bassa. Non vi sono motivi per ritenere che senza misure correttive decisive si riescano a superare i problemi legati ai bassi incentivi e alle spesso limitate capacità nazionali di far fronte alla complessità dei casi di frode europei.
<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	Nessuno. I diritti fondamentali rimangono impregiudicati. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si applica esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, ad esempio nell'ambito del mandato d'arresto europeo.
<b>Fattibilità</b>	Alta.
<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	Nessuno. Lo scenario di base è, tra tutte, l'opzione meno intrusiva.
<b>Impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti</b>	Nessuno.
<b>Costi</b>	Nessuno.
<b>Benefici</b>	Pochissimi.

### 5.2. Nessun nuovo intervento normativo dell'UE (opzione strategica 2)

Impatto previsto	
<b>Efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici</b>	Bassa. Questa opzione può in qualche misura contribuire alla creazione di un sistema europeo coerente di indagine e azione penale per i reati in questione e quindi al potenziale aumento dell'effetto dissuasivo dell'azione di contrasto. Tale contributo è comunque limitato.

<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	Basso. Tale opzione, a priori, incide poco sui diritti fondamentali.
<b>Fattibilità</b>	Media. Questa opzione è di difficile applicazione pratica, in quanto richiede una serie di interventi in diversi settori.
<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	Basso. Si prevedono alcuni effetti positivi negli Stati membri grazie a un uso migliore degli organismi dell'Unione, degli strumenti di assistenza giudiziaria e di altri strumenti di cooperazione giudiziaria.
<b>Impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti</b>	Basso. È prevedibile un effetto limitato sul funzionamento di Eurojust e dell'OLAF.
<b>Costi<sup>1</sup></b>	Moderati. Circa 35 milioni di euro <sup>2</sup> .
<b>Benefici</b>	Si stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo comporti benefici pari a circa 265 milioni di euro.

### 5.3. Rafforzamento di Eurojust (opzione strategica 3)

<b>Impatto previsto</b>	
<b>Efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici</b>	Bassa. Le indagini e il perseguimento dei reati in questione sono rafforzati solo in misura limitata, poiché Eurojust continua a non avere alcun potere in materia di azione penale nazionale.
<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	Basso. Tale opzione incide poco sui diritti fondamentali.
<b>Fattibilità</b>	Alta. L'opzione si basa in larga misura sulle istituzioni dell'Unione esistenti e sulla sua pertinente legislazione.
<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	Medio-basso. Eurojust può avviare indagini e proporre azioni penali, ma il procedimento in quanto tale continua ad essere puramente nazionale.
<b>Impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti</b>	Medio-basso. Eurojust ha alcuni poteri supplementari ma continua ad essere un organismo europeo composto da membri nazionali.
<b>Costi</b>	Medi. Circa 50 milioni di euro.
<b>Benefici</b>	Si stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo

<sup>1</sup> Tutti i costi e benefici sono espressi in valori cumulativi attuali (prezzi 2012), su un periodo di 20 anni.  
<sup>2</sup> Per le modalità di calcolo dei costi si veda l'allegato 4 della valutazione d'impatto.

	comporti benefici pari a circa 400 milioni di euro.
--	---

#### 5.4. Creazione di una Procura europea quale unità di Eurojust (opzione strategica 4a)

<b>Impatto previsto</b>	
<b>Efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici</b>	Media. Le attuali priorità nazionali possono ancora prevalere sulle priorità della Procura europea quale unità di Eurojust.
<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	Basso. Come quello dell'opzione 3, cui si aggiunge la necessità di controllo giurisdizionale come per le opzioni 4b-4d.
<b>Fattibilità</b>	Limitata, dal momento che i conflitti di interesse e le differenze di cultura operativa tra l'unità ed Eurojust possono ripercuotersi sull'efficacia di questa opzione.
<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	Medio. Gli Stati membri devono adattare i loro ordinamenti a una nuova Procura europea/Eurojust dotata di determinati poteri diretti.
<b>Impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti</b>	Medio-alto. Eurojust deve creare una nuova entità amministrativa e garantire che questa benefici delle sue strutture amministrative.
<b>Costi</b>	Moderati. Circa 40 milioni di euro.
<b>Benefici</b>	Si stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo comporti benefici pari a circa 500 milioni di euro.

#### 5.5. Procura europea quale collegio (opzione strategica 4b)

<b>Impatto previsto</b>	
<b>Efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici</b>	Medio-bassa. Gli svantaggi connessi a una struttura collegiale annullano la maggior parte dei benefici.
<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	Medio. Il maggior coordinamento e la maggiore cooperazione possono avere un impatto limitato sulla protezione dei dati personali.
<b>Fattibilità</b>	Media. L'istituzione di una Procura europea quale collegio che dirige e coordina le indagini e decide sulle azioni penali ha un impatto negativo sulla fattibilità di tale opzione.
<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	Medio. Gli Stati membri devono adattare i loro ordinamenti alla nuova competenza della Procura europea a dirigere le autorità giudiziarie e di polizia nazionali e intervenire nei procedimenti nazionali.
<b>Impatto sulle</b>	Medio-alto. Questa opzione ha un impatto limitato su Eurojust. Le

<b>istituzioni dell'Unione esistenti</b>	parti restanti dell'OLAF mantengono la loro competenza ad esercitare alcune funzioni amministrative.
<b>Costi</b>	Moderati. Circa 70 milioni di euro <sup>3</sup> .
<b>Benefici</b>	Moderati. Si stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo comporti benefici pari a circa 500 milioni di euro.

#### 5.6. Procura europea decentrata a struttura gerarchica (opzione 4c)

<b>Impatto previsto</b>	
<b>Efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici</b>	Alta. Questa opzione implica l'istituzione di un organismo specializzato che tratti le indagini e le azioni penali in modo coordinato e integrato.
<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	Medio. Il maggior coordinamento e la maggiore cooperazione possono avere un impatto limitato sulla protezione dei dati personali.
<b>Fattibilità</b>	Medio-alta. Le consultazioni con le parti interessate hanno confermato che questa opzione è praticabile.
<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	Medio. Gli Stati membri devono adattare i loro ordinamenti alla nuova competenza della Procura europea a dirigere le autorità giudiziarie e di polizia nazionali e intervenire nei procedimenti nazionali.
<b>Impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti</b>	Medio-alto. Questa opzione ha un impatto limitato su Eurojust. L'OLAF, in versione ridotta, mantiene la sua competenza ad esercitare alcune funzioni amministrative.
<b>Costi</b>	Moderati. Circa 370 milioni di euro.
<b>Benefici</b>	Si stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo comporti benefici pari a circa 3 200 milioni di euro.

#### 5.7. Procura europea centralizzata a struttura gerarchica (opzione 4d)

<b>Impatto previsto</b>	
<b>Efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici</b>	Alta. La Procura europea ha il potere di controllare e dirigere le indagini.
<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	Medio-alto. Come per l'opzione 4c.
<b>Fattibilità</b>	Media. Questa opzione richiede cambiamenti molto importanti nei sistemi amministrativi e giudiziari degli Stati membri.

<sup>3</sup> Per le modalità di calcolo dei costi e dei benefici si veda l'allegato 4 della valutazione d'impatto.

<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	Alto. Gli Stati membri devono adattare i loro ordinamenti a un nuovo organismo esterno che interviene direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali.
<b>Impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti</b>	Alto. Come per le opzioni 4b e 4c.
<b>Costi</b>	Medio-alti. Circa 820 milioni di euro.
<b>Benefici</b>	Si stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo comporti benefici pari a circa 2 900 milioni di euro.

## 5.8. Questioni orizzontali

### 1.1.4. Cooperazione tra la Procura europea ed Eurojust

La condivisione da parte di Eurojust e della Procura europea dei servizi amministrativi e di sostegno di Eurojust sembra non solo necessaria ma anche fattibile, con vantaggi per entrambi.

### 1.1.5. Uso delle risorse dell'OLAF per l'ufficio centrale del procuratore europeo

Una parte delle risorse attuali dell'OLAF sarà destinata all'ufficio centrale del procuratore europeo. L'OLAF, tuttavia, deve continuare a esercitare alcune funzioni di indagine amministrativa che non hanno carattere penale.

### 1.1.6. Cooperazione con i paesi terzi

Come già detto, la differenza tra le varie opzioni su questo punto non rende decisivo l'uso di questo criterio per la scelta dell'opzione da privilegiare.

## 6. VALUTAZIONE COMPARATIVA

Obiettivi/costi	Opzione strategica 1	Opzione strategica 2	Opzione strategica 3	Opzione strategica 4a	Opzione strategica 4b	Opzione strategica 4c	Opzione strategica 4d
<b>Conseguimento degli obiettivi strategici</b>	Basso	Basso	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto
<b>Beneficio netto annuale<sup>4</sup></b>	Nessun impatto di rilievo	25 milioni di EUR	35 milioni di EUR	50 milioni di EUR	50 milioni di EUR	315 milioni di EUR	250 milioni di EUR
<b>Efficacia economica<sup>5</sup></b>	-	Bassa	Media	Media	Media	Alta	Media
<b>Impatto sui diritti fondamentali</b>	-	Basso	Basso	Basso	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni si veda l'allegato 4.

<sup>5</sup> Indica i risultati dell'analisi costi/benefici per ogni opzione.

<b>Fattibilità</b>	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Medio- alta	Media
<b>Impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti</b>	-	Molto basso	Medio-basso	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto	Alto
<b>Impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri</b>	-	-	Basso	Medio	Medio	Medio	Alto

## **7. COOPERAZIONE RAFFORZATA**

Come indicato in precedenza, il trattato prevede che, in mancanza di unanimità in sede di Consiglio, la Procura europea può essere istituita nel quadro di una cooperazione rafforzata. La presente valutazione d'impatto non esamina approfonditamente l'impatto specifico delle varie opzioni in caso di loro adozione con una procedura legislativa diversa.

## **8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

La Commissione prevede, trascorsi dai due ai quattro anni dalla costituzione della Procura europea, di effettuare uno studio statistico specifico che analizzerà, in particolare, il numero di casi e gli importi nell'ambito delle attività della Procura europea.