



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Posizione della Camera dei Deputati olandese in merito all'istituzione di una Procura europea

Introduzione

La Camera dei Deputati olandese è del parere che sia fondamentale combattere in modo efficace le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, anche perché sono importanti sia l'impiego efficiente delle risorse europee e che la fiducia dei cittadini nel funzionamento dell'Unione europea stessa. È evidente dunque che occorre individuare, perseguire e rinviare a giudizio i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. I sussidi vanno revocati in caso di frode e/o in caso uno stato membro non si occupi affatto o si occupi in modo insufficiente di individuare, perseguire e rinviare a giudizio i casi di frode. Rileviamo che l'articolo 86 del Trattato di Lisbona prevede la *possibilità* di istituire una Procura europea e non l'obbligo da parte degli stati membri di accettare una proposta in merito, a prescindere dai contenuti.

Sussidiarietà: riserve

La quasi totalità della Camera dei Deputati ritiene che individuare, perseguire e rinviare a giudizio i casi di frode sia di competenza (principalmente) nazionale. La cessione di detta competenza intacca la sovranità degli stati nazionali. Per poter valutare l'entità di questa violazione occorre assolutamente definire chiaramente tale competenza. L'attuale formulazione della proposta non soddisfa tale necessità, pertanto non è chiaro dove termini la competenza della Procura europea e dove inizi quella degli stati membri. A ciò si aggiunga il fatto che la legittimità democratica del potere di investigare e procedere (nonché giudicare) è essenziale. Delle conseguenze di indagini ed azioni penali all'interno dello stato membro è necessario render conto in modo democratico. È inaccettabile che il controllo democratico avvenga solo in base ad una relazione annuale che viene presentata al Parlamento europeo e che solo questi possa esercitare il controllo democratico, mentre le attività di investigare e procedere si svolgono di fatto nello stato membro e vengono svolte dalle autorità competenti di detto stato. Un'intensa collaborazione tra le autorità degli stati membri, Eurojust e OLAF dovrebbe consentire di affrontare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in modo più efficace anche senza una Procura europea. La Camera dei Deputati ritiene inoltre che si possa raggiungere l'obiettivo prefissato, una lotta efficace contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, anche senza violare la sovranità degli stati membri. Questi i principali motivi per cui la Camera dei Deputati olandese non può essere d'accordo con la presente proposta della Commissione europea di istituire una Procura europea. Anche a beneficio del governo olandese, ciò è stato stabilito in modo vincolante nella mozione dei deputati Recourt e Van Oosten in cui si chiede al governo di non accettare l'istituzione di una Procura europea così come da proposta attuale¹.

Le riserve della Camera dei Deputati riguardano innanzi tutto la sussidiarietà. La sussidiarietà è anche determinata dal contenuto e dunque dalla proporzionalità della proposta e nel presente documento entrambi questi aspetti vengono trattati. Preso atto della proposta

¹ 32317-189



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

della presidenza greca², anche la Camera dei Deputati formulerà una proposta alternativa che, secondo il parere di una maggioranza della Camera dei Deputati, potrebbe effettivamente soddisfare le esigenze di sussidiarietà e proporzionalità e raggiungere l'obiettivo auspicato: una lotta efficace contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Si potrebbe comunque istituire una Procura europea, in modo da avvalersi della possibilità offerta dall'articolo 86 del TFUE, ma senza intaccare inutilmente la sovranità degli stati membri.

Punti essenziali della sussidiarietà

- Indagini e azioni penali aventi come oggetto le frodi sono (principalmente) di competenza delle autorità nazionali;
- Il potere di indagare e perseguire illeciti che ledono gli interessi finanziari dell'Unione non è adeguatamente definito nella proposta; di conseguenza non è definibile l'entità della violazione della sovranità (principio della legalità);
- Il potere di indagare e perseguire deve poter essere controllato in modo democratico, che tale controllo sia compito del Parlamento europeo, in base ad una relazione annuale, è insufficiente;
- Poiché le attività di investigare e procedere (e giudicare) si svolgono di fatto nello stato membro interessato, tali attività devono essere soggette ad un controllo democratico da parte degli organi dello stesso paese;
- Le indagini e le azioni penali contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione possono essere realizzate dagli stati membri anche senza la Procura europea, con l'ausilio di Eurojust e OLAF;
- L'obiettivo prefissato - una lotta efficace contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione - può essere raggiunto anche senza violare la sovranità degli stati membri, istituendo una Procura europea come definito qui di seguito.

Premessa

La proposta della Commissione europea

Il 17 luglio 2013 la Commissione europea ha pubblicato una proposta di regolamento per l'istituzione di una Procura europea. Contemporaneamente sono stati pubblicati anche il regolamento che riforma l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e una comunicazione riguardante OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode³. Questo pacchetto di proposte legislative elabora l'articolo 86 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Trattato di Lisbona. Tale articolo contempla la possibilità di istituire una Procura europea autorizzata a indagare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ed i loro complici.

² 33709-6

³ COM(2013) 534, COM(2013) 535 e COM(2013) 533



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

La Commissione europea propone di istituire una Procura europea con competenza esclusiva (articolo 11) al fine di investigare e perseguire le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (articolo 4) e gli illeciti ad esse strettamente legati (articolo 13), con un procuratore europeo a capo di un'organizzazione con una struttura centrale (articolo 6) ed il potere di rendere prioritarie negli stati membri le indagini riguardanti frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (articolo 11).

Il funzionamento del meccanismo di sussidiarietà (“cartellino giallo”)

La Camera dei Deputati olandese, assieme ad altri 13 parlamenti di 11 stati membri dell'Unione, ha espresso riserve in merito a una Procura europea. La Commissione europea ha replicato innanzi tutto con una comunicazione (novembre 2013) che presenta degli argomenti secondo i quali le obiezioni dei parlamenti in merito alla sussidiarietà non sono fondate. In una lettera inviata ad ogni parlamento o Camera la Commissione europea ha poi ribadito che a suo parere le riserve espresse non riguardano la sussidiarietà e non rientrano nel campo d'applicazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà stessa. In queste valutazioni la Commissione pare allontanarsi dal punto di vista del 2009, che i confini del principio di sussidiarietà siano estremamente difficili da determinare⁴.

La Camera dei Deputati olandese considera la risposta della Commissione europea assolutamente insoddisfacente. Gli argomenti addotti dalla Camera dei Deputati olandese riguardano davvero la sussidiarietà della proposta. Nel Trattato la Commissione europea ha ottenuto la possibilità di poter accantonare il giudizio di un gran numero di parlamenti. Tale opzione andrebbe adottata solo come rimedio estremo. E non nel caso di obiezioni pertinenti in merito alla sussidiarietà, avanzate da un gran numero di parlamenti degli stati membri.

Proporzionalità: riserve

Le competenze proposte non sono formulate in modo sufficientemente chiaro e vanno troppo in là

La proposta della Commissione europea manca di chiarezza riguardo la portata delle competenze della Procura europea. Occorre definire in modo chiaro i limiti della competenza di intervento in caso di lesione degli interessi finanziari dell'Unione. L'attuale proposta manca di chiarezza e comporta pertanto problemi di competenza. E ciò contrasta con il principio di legalità. Questo implica che la competenza implicita in merito ad altri reati offre troppo spazio di manovra per l'allargamento delle competenze, senza rendere giustizia a quanto disposto a riguardo nel Trattato di Lisbona. E ciò contrasta con la certezza del diritto. I reati perseguibili da parte di una Procura europea devono essere definiti chiaramente nel regolamento stesso. Non è prevista una soglia realistica al di là della quale,

⁴ [Barroso \(2009\) D/2652](#)



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

e solo nel caso in cui l'indagine e l'azione penale da parte della Procura europea sia opportuna, si possa effettivamente procedere con l'indagine e l'azione penale.

Alla Camera dei Deputati olandese non è chiara la relazione tra la competenza esclusiva proposta per la Procura europea e l'impegno da parte degli stati membri di perseguire penalmente la frode a livello nazionale. È strano che gli stati membri che vogliono effettivamente perseguire le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione non possano più farlo, nemmeno nel caso che i risultati siano conseguibili in modo più rapido, efficiente ed economico. La Camera dei Deputati olandese ritiene problematico il potere della Procura europea di assicurare che le istanze nazionali facilitino le indagini e le azioni penali a livello europeo, poiché ciò potrebbe ripercuotersi sulle priorità nazionali e sulla valutazione a livello nazionale di come impiegare nel modo più efficace possibile i mezzi d'indagine. Anche su questo punto la proposta è in contrasto con il controllo democratico che viene esercitato sulle priorità nazionali. La collaborazione tra una Procura europea e le autorità penali nazionali riveste un ruolo centrale nel regolamento, che manca però di chiarezza su come debbano essere risolti gli eventuali conflitti tra la Procura europea e le autorità nazionali. Il regolamento proposto non riesce a definire la competenza della Procura europea e la divisione delle competenze tra la Procura europea e gli stati membri.

Il 17 marzo 2014 la presidenza greca ha pubblicato una propria proposta imperniata su un modello collegiale. Ciascuno stato membro delega un procuratore che si occupa delle indagini e delle azioni penali. La Camera dei Deputati olandese ritiene questa un'idea interessante, sebbene si renda conto che nel caso di una Procura europea di tipo collegiale la burocrazia potrebbe aumentare. I vantaggi sarebbero una maggiore riconoscibilità della Procura europea e forse una maggiore accettazione delle decisioni adottate da tale Procura.

La Procura europea come "ultimum remedium"

La Camera dei Deputati constata che la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione di regola avviene a livello nazionale, regionale o locale. Una lotta antifrode adeguata dipende pertanto da interventi compiuti con fermezza al giusto livello negli stati membri. La Camera dei Deputati ritiene che un impiego ottimale dei meccanismi nazionali ed europei esistenti, tra cui è esplicitamente incluso il ritiro dei finanziamenti europei, offra sufficienti possibilità di combattere in modo efficace le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Innanzitutto la Camera dei Deputati sottolinea l'importanza di proseguire in una ulteriore collaborazione tra le istanze che si occupano delle indagini e delle azioni penali nei singoli stati membri. Inoltre la Commissione europea dovrebbe piuttosto occuparsi di migliorare e rafforzare l'indipendenza, l'efficacia e l'efficienza di OLAF ed Eurojust e di facilitare una migliore collaborazione tra questi organismi e gli stati membri. Per individuare i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione il ruolo di OLAF, quale guardiano antifrode, è di cruciale importanza. Pertanto è necessario che OLAF continui ad esistere nella sua forma attuale, in modo da fornire informazioni sia alle autorità giudiziarie degli stati membri sia ad



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

una Procura europea. L'abolizione graduale di OLAF, a beneficio di una Procura europea, non è auspicabile.

Nei casi di frodi transfrontaliere o frodi nelle quali sono coinvolti più stati membri, la maggioranza della Camera dei Deputati ritiene che una Procura europea in una qualche forma, su richiesta o meno degli stati membri, potrebbe rivestire un ruolo importante. Quando le azioni penali si fanno attendere o non sono adeguate – a causa di una mancanza di collaborazione o di un conflitto tra le autorità nazionali o a causa di negligenza da parte di esse – una Procura europea potrebbe costituire un valore aggiunto, qualora la collaborazione nell'ambito di Eurojust non garantisca indagini ed azioni penali congiunte. In tal caso i compiti della Procura europea potrebbero essere la supervisione delle indagini e delle azioni penali nei singoli stati membri, la consulenza in proposito ed in ultima istanza l'avvio di indagini ed azioni penali qualora lo stato membro non agisca in modo adeguato. La Procura europea è dunque un *ultimum remedium*. È agli stati membri che spetta la competenza primaria di avviare le indagini e le azioni penali. Solo nel caso che uno stato membro ometta di farlo, la Procura europea potrà intervenire. La Procura europea controlla e offre consulenza. In tale contesto il modello collegiale è un'interessante alternativa.

Una Procura europea rivestirebbe dunque un ruolo prezioso, secondo una maggioranza della Camera dei Deputati, nella lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione qualora venisse istituita in modo tale da poter intervenire quando tutte le altre possibilità sono esaurite. La presente proposta alternativa raggiunge l'obiettivo auspicato - lotta efficace contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione – e viene incontro alle riserve di un gran numero di parlamenti riguardo alla sussidiarietà.

Punti essenziali della proporzionalità

- La proposta di una Procura europea è formulata in modo troppo vago;
- La proposta mina OLAF ed Eurojust anziché rafforzarli;
- OLAF non deve venire smantellato;
- La lotta antifrode deve avvenire al livello in cui avviene la frode: locale, regionale o nazionale;
- La competenza esclusiva di una Procura europea non è auspicabile, tanto più se lo stato membro è pronto a occuparsi direttamente di indagini e azioni penali;
- La delimitazione della competenza esclusiva non è chiara;
- Le competenze implicite formulate porteranno ad un ampliamento poco chiaro e non intenzionale delle competenze;

La proposta alternativa

- Indagini e azioni penali sono principalmente di competenza degli stati membri;
- Una Procura europea può avere un valore aggiunto come supervisore delle indagini e delle azioni penali negli stati membri;



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

- Una Procura europea può offrire alle autorità nazionali consulenze richieste o meno su indagini e azioni penali efficaci contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- Eurojust è responsabile della collaborazione tra gli stati membri;
- Una Procura europea può avere un valore aggiunto solo se la collaborazione nell'ambito di Eurojust viene a mancare o se è auspicabile l'intervento di una Procura europea a causa delle implicazioni internazionali;
- OLAF deve continuare ad esistere;
- La Procura europea può farsi carico di indagini e azioni penali solo se lo stato membro non intraprende direttamente le indagini o non è sufficientemente attivo a riguardo;
- L'esclusività della Procura europea subentra solo in caso di inadempienza da parte dell'autorità nazionale degli stati membri;
- Gli stati membri possono prevenire la competenza esclusiva della Procura europea facendo ciò che è loro compito fare: combattere fermamente le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- Un modello collegiale è interessante, ma richiede che si consideri con attenzione l'aumento della burocrazia;
- Con queste modifiche si viene incontro alle riserve dei parlamenti sulla sussidiarietà e si raggiunge l'obiettivo.

La Camera dei Deputati chiede alla Commissione europea di consultarsi con i parlamenti nazionali e puntare a una proposta che possa contare su un sostegno più ampio da parte dei rappresentanti dei cittadini europei. Inoltre la Camera dei Deputati chiede al Consiglio dei ministri ed al Parlamento europeo di tenere conto durante la trattazione di questa proposta europea delle riserve espresse dai parlamenti nazionali degli stati membri e dei suggerimenti per una proposta alternativa sia della presidenza greca che della Camera dei Deputati olandese, che auspica siano coinvolte nelle consultazioni. La Camera dei Deputati chiede con il dovuto rispetto ai parlamenti nazionali degli stati membri di voler considerare l'alternativa proposta e di contribuire ad individuare un metodo che sia accettabile per molti se non tutti gli stati membri per combattere efficacemente le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Naturalmente i membri della Camera dei Deputati si riservano esplicitamente il diritto di valutare i meriti di un eventuale risultato finale.

L'Aia, 11 aprile 2014

A nome della Camera dei Deputati olandese,

Ard van der Steur
Relatore sulla Procura europea