

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)
Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento
(Estensore: GINETTI)

Roma, 16 ottobre 2013

Osservazioni sull'atto:

Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013) 534).

La 14^a Commissione permanente, esaminato l'atto in titolo, considerato che esso intende istituire una Procura europea e stabilire le norme relative al suo funzionamento;

considerato che la proposta si inserisce in un pacchetto legislativo inteso a rafforzare gli aspetti istituzionali della tutela degli interessi finanziari dell'Unione;

valutata la Comunicazione della Commissione europea "Migliorare la *governance* dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della procura europea" (COM(2013) 533 final), nonché la proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) (COM(2013) 535 final), presentate contestualmente alla proposta di regolamento in oggetto;

preso atto che, come ribadito nella relazione decennale e nella relazione annuale 2011 dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), le indagini penali relative a casi di frode lesive degli interessi finanziari dell'Unione si scontrano spesso con il divergere degli ordinamenti nazionali e con la disomogeneità delle attività di contrasto negli Stati membri, senza essere quindi in grado di garantire un livello equivalente di protezione e contrasto;

tenuto conto delle valutazioni espresse dal Governo nella Relazione trasmessa ai sensi dell'art. 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

1. La base giuridica è correttamente individuata nell'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. L'atto è conforme al principio di sussidiarietà. Il problema dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (le c.d. frodi comunitarie) è affrontato in maniera più sinergica ed efficace se l'azione viene portata a livello europeo attraverso una struttura di Procura quale quella definita nella proposta di regolamento, e che abbia quindi una visione generale e globale delle indagini penali a livello europeo, elemento che oggi è lacunoso.

Da un punto di vista ordinamentale, è solo l'Unione europea - anche per la possibilità di utilizzare l'apposita base giuridica dell'art. 86 del Trattato sul funzionamento - in grado di proporre la creazione di un organismo di dimensione e poteri europei.

Per questi motivi, la proposta rispetta pienamente il principio di sussidiarietà, poiché l'Unione interviene in un ambito dove i singoli Stati autonomamente non raggiungerebbero la stessa efficacia.

3. Inoltre, l'Ufficio di Procura, per come strutturato nella proposta della Commissione europea, eserciterà i suoi poteri in forma decentrata avvalendosi dell'azione dei procuratori nazionali e del diritto nazionale. Non si tratta quindi di un Ufficio che da una sede centrale esercita direttamente poteri intrusivi nei sistemi degli Stati attraverso una normativa esclusivamente sovranazionale, ma di un Ufficio che combina elementi di centralità, necessaria per la visione unitaria e globale delle indagini, con elementi di decentralizzazione, pienamente inseriti nei sistemi giuridici nazionali e pienamente rispettosi delle specificità ordinamentali di ciascuno di essi.

I procuratori nazionali delegati che compongono l'Ufficio, infatti, saranno magistrati nazionali, appartenenti al sistema giudiziario del rispettivo Stato Membro; solo quando trattano casi di frodi comunitarie, dipenderanno funzionalmente dalla Procura europea, anche per i necessari scambi informativi e per il coordinamento delle indagini a livello centrale sovranazionale, soprattutto qualora le stesse indagini avessero ramificazioni o collegamenti in altri Stati o in altri Uffici di Procura dello stesso Stato; in tali casi, però, dovranno applicare le norme procedurali del regolamento, le quali peraltro contengono ampi rinvii al diritto nazionale.

Anche la scelta della legge applicabile alle misure investigative e il sistema di controllo giurisdizionale contribuiscono al rispetto degli ordinamenti giuridici e delle strutture istituzionali degli Stati membri.

Pertanto, sotto questi profili, la proposta tende al raggiungimento dei propri fini con un sistema che rispetta pienamente il principio di proporzionalità.

4. Quanto ad altri profili della proposta di regolamento, si ritiene preliminare, rispetto alla definitiva adozione del testo in esame, una progressiva armonizzazione delle fattispecie di diritto sostanziale relative ai *«reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione»*, materia su cui insiste un'apposita proposta legislativa in avanzato stato negoziale (fascicolo 2012/0193 COD) e su cui questa Commissione aveva reso, in data 11 ottobre 2012, osservazioni favorevoli con rilievi.

La definizione precisa delle condotte offensive si rende necessaria per delimitare l'ambito di azione della Procura europea, potendo le offese riguardare: i fondi strutturali; i fondi della politica agricola comune; i fondi erogati direttamente dall'Unione Europea ai beneficiari, come i fondi per la ricerca, la cultura, l'educazione; le spese nel settore degli aiuti dell'Unione ai Paesi in via di sviluppo; le frodi nel settore delle entrate del bilancio dell'Unione, come ad esempio le frodi doganali e le frodi in materia di imposta sul valore aggiunto.

La citata direttiva, la quale definisce il quadro di diritto penale sostanziale cui la Procura europea dovrà fare riferimento, è coerente con quanto previsto dagli artt. 310 e 325 del Trattato sul funzionamento sull'obbligo, per l'Unione e gli Stati membri, di combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Allo stesso modo, si impone come preliminare una più approfondita valutazione della compatibilità della disciplina dei poteri attribuiti con i principi costituzionali in tema di

ordinamento giudiziario e giurisdizione. Tale valutazione dovrà essere effettuata, in particolare, con riguardo all'indipendenza dei magistrati, all'obbligatorietà e all'irretrattabilità dell'azione penale (art. 112 Cost.), al contraddittorio nella formazione della prova e a tutti ai principi del giusto processo, come fissati dall'art. 111 Cost.

Si ritiene, infine, imprescindibile che, per la costruzione di uno spazio penale e processual-penale europeo, sia permanentemente assicurato, nell'esercizio dell'azione penale e nella sede giurisdizionale, il pieno rispetto dei diritti fondamentali, garantiti dalle Costituzioni nazionali, dalla Carta dei diritti e dalla CEDU. La tabella di marcia sulle garanzie nel processo penale adottata dal Consiglio il 30 novembre 2009 fornisce un quadro minimo da rispettare.

5. Gli ulteriori sviluppi del negoziato dovranno cercare di garantire comunque il contrasto del fenomeno delle frodi comunitarie. A tale riguardo, qualora non si raggiunga in Consiglio l'unanimità richiesta dall'art. 86 del Trattato sul funzionamento ai fini dell'approvazione della proposta, si invita sin da ora a valutare l'opportunità di procedere alla cooperazione rafforzata prevista dallo stesso articolo.

Nadia Ginetti