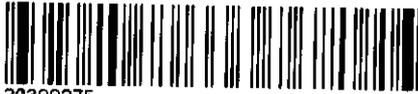




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0006843 P-4.22.25
del 18/07/2018



20399275

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea
Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero della Giustizia
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche europee
Nucleo della Guardia di Finanza per la
repressione delle frodi nei confronti
dell'UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF – COM(2018) 338.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Olaf

- **Codice della proposta:** COM(2018) 338 final del 23 maggio 2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0170(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Regolamento in esame si inserisce nel programma legislativo europeo volto a rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e segue, in questo contesto, la direttiva 2017/1371 (cosiddetta direttiva PIF, con la quale sono stati delineati i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione) ed il regolamento 2017/1939 (che ha istituito la Procura europea – d'ora in poi: EPPO-, istituzione fondamentale dell'unione che eserciterà le indagini penali e l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali dei paesi membri con riferimento ai reati commessi in danno del bilancio dell'Unione).

A seguito dell'adozione del regolamento EPPO è risultato necessario modificare il regolamento n. 883/2013, che disciplina le indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (d'ora in avanti: OLAF).

Questo ufficio è stato istituito nel 1999, con il compito precipuo di svolgere indagini amministrative nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sicché esso indaga sui casi di irregolarità amministrative, ma anche su comportamenti illeciti. Esso esercita un ruolo fondamentale nella lotta contro la frode, la corruzione e le altre attività illecite, compiendo indagini volte a consentire recuperi finanziari, esercitando altresì procedure disciplinari ed amministrative. Ha esercitato la sua competenza in un numero crescente di casi ed in un contesto contrassegnato dalla costante evoluzione di frodi ai danni dell'Unione. Tramite la sua attività si è riscontrato un numero crescente di raccomandazioni formulate e di importi dei quali è stato raccomandato il recupero.

Con l'istituzione della Procura europea si è riscontrata la necessità di un miglioramento della situazione attuale, posto che l'OLAF svolge funzioni di indagine amministrativa, con limiti rispetto alle indagini penali, tanto che ove individua possibili reati, si limita a rivolgere una raccomandazione alle autorità giudiziarie nazionali, senza ottenere garanzie rispetto all'avvio di una indagine penale. In futuro è invece prevista una sua partecipazione alle indagini tramite la cooperazione con l'EPPO, al quale comunicherà i reati.

In realtà il regolamento EPPO già contiene alcune disposizioni finalizzate a disciplinare le relazioni tra l'ufficio e l'OLAF, fondate su principi di cooperazione, scambio di informazioni, complementarità ed assenza di sovrapposizioni. E' su questo quadro che si innestano le modifiche della proposta, che comunque entreranno in vigore non prima che l'EPPO diventi operativo (ossia per la fine del 2020).

E' previsto, comunque, che l'EPPO svolgerà indagini penali finalizzate ad indagare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, laddove l'OLAF continuerà a svolgere indagini amministrative, tese per lo più ad agevolare il recupero amministrativo e ad evitare un ulteriore pregiudizio alle finanze dell'UE attraverso misure amministrative. Se quindi la finalità dei due uffici è analoga, le loro attività si svolgono su basi distinte.

Inoltre l'OLAF continuerà a svolgere indagini negli Stati membri che ancora non partecipano all'EPPO, prevedendosi che le autorità nazionali e l'OLAF dovrebbero contribuire a creare le condizioni per garantire una tutela efficace agli interessi finanziari dell'Unione.

E' risultato perciò essenziale adattare allo scopo il quadro giuridico dell'OLAF per consentire all'ufficio di cooperare con l'EPPO, con gli Stati membri e con le altre istituzioni dell'UE.

Quantunque il regolamento 883/2013 abbia introdotto alcuni miglioramenti nel settore dello svolgimento delle indagini, in quello della cooperazione con i partner e nel campo dei diritti delle persone interessate, sono state evidenziate alcune carenze in diversi ambiti (gli strumenti di indagine dell'OLAF, l'esercizio dei poteri attribuiti all'Ufficio, la necessità di condizioni uniformi per lo svolgimento delle indagini interne, lo svolgimento di operazioni di informatica forense, le divergenze in termini di seguito dato alle raccomandazioni dell'Ufficio, gli obblighi di cooperazione che incombono sugli Stati membri, sulle istituzioni, sugli organi ed organismi dell'Unione ed, in generale, sulla coerenza del quadro giuridico).

Le modifiche predisposte dalla proposta riguardano campi limitati e finalizzati a rendere pienamente operativo l'Ufficio, specie in relazione alla sua cooperazione con l'EPPO, sul versante delle indagini amministrative, senza quindi comportare una modifica del suo mandato o dei suoi poteri.

Sono previste anche modifiche che riguardano un miglioramento dell'efficacia degli interventi dell'OLAF, in particolare nel settore delle indagini bancarie ovvero in quello dei controlli e delle verifiche sul posto, tanto al fine di chiarire e rendere meno ambigue le attuali disposizioni e quindi di rafforzare la certezza del diritto. In questo modo l'OLAF potrebbe svolgere il suo compito in modo efficace e più coerente nell'ambito delle sue indagini, insieme al rispetto di maggiori garanzie procedurali.

Le **finalità** della proposta consistono: nell'adeguamento del funzionamento dell'OLAF, tenendo conto della istituzione di EPPO; nel rafforzamento dell'efficacia della funzione inquirente dell'OLAF; nel chiarimento e nella semplificazione di alcune disposizioni del regolamento n. 883/2013.

Gli **elementi qualificanti ed innovativi** della proposta possono essere così riassunti:

- sono previsti principi generali in tema di rapporto tra OLAF ed EPPO. Sotto questo profilo, l'articolo 12 quater prevede che l'OLAF comunichi senza indebito ritardo ad EPPO qualsiasi condotta in relazione alla quale la Procura europea potrebbe esercitare la propria competenza, in linea con quanto disposto dall'art. 24 del regolamento 2017/1939;
- è comunque previsto che l'OLAF non avvii una indagine parallela sui fatti che sono oggetto di una indagine svolta da EPPO, tanto al fine di evitare sovrapposizioni tra i due organi;
- è previsto che in alcuni casi l'OLAF possa avviare o proseguire una indagine amministrativa a completamento di una indagine penale svolta da EPPO, tanto al fine di consentire all'ufficio l'adozione di misure cautelari, o finanziarie, o disciplinari o amministrative ed in ossequio a quanto disposto dall'art. 101, paragrafo 1, del regolamento 2017/1939, che prevede che devono essere utilizzati tutti i mezzi

disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'UE. A salvaguardia del sistema è comunque previsto che la Procura europea si opponga all'avvio o al proseguimento di indagini da parte dell'OLAF (art. 12 septies) o al compimento di determinati atti;

- è previsto che nello svolgimento dei compiti di controllo e verifica sul posto da parte dell'OLAF nei casi in cui gli operatori economici si sottopongano al controllo, l'ufficio debba applicare il diritto europeo;
- è previsto che gli Stati membri hanno l'obbligo di assistere l'OLAF, trasmettendogli informazioni relative ai conti bancari;
- è introdotto il principio di ammissibilità delle relazioni OLAF (purché ne sia verificata l'autenticità), come elementi di prova nei procedimenti giudiziari non penali di fronte agli organi giurisdizionali nazionali e nei procedimenti amministrativi negli Stati membri ed anche a livello dell'Unione;
- viene precisato ulteriormente il ruolo dei servizi di coordinamento antifrode negli Stati membri per assicurare all'OLAF di ricevere l'assistenza necessaria ad assicurare l'efficacia delle sue indagini;
- sono poi previsti i compiti di coordinamento che l'OLAF può svolgere.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

In virtù del **principio di attribuzione**, l'Unione europea può agire *“esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par 1 e 2 TUE). L'unione europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri”* (art. 4, par. 1, 5 par 2 TUE).

La proposta viene adottata sulla base giuridica rappresentata dagli artt. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e sull'articolo 106 bis del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

L'art. 325 TFUE prevede infatti che: *“1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo”*.

L'art. 106 bis del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica dispone che: *“1. L'articolo 7, gli articoli da 13 a 19, l'articolo 48, paragrafi da 2 a 5, e gli articoli 49 e 50 del*

trattato sull'Unione europea, l'articolo 15, gli articoli da 223 a 236, gli articoli da 237 a 244, l'articolo 245, gli articoli da 246 a 270, gli articoli 272, 273 e 274, gli articoli da 277 a 281, gli articoli da 285 a 304, gli articoli da 310 a 320, gli articoli da 322 a 325 e gli articoli 336, 342 e 344 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché il protocollo sulle disposizioni transitorie si applicano al presente trattato. 2. Nel quadro del presente trattato, i riferimenti all'Unione, al «trattato sull'Unione europea», al «trattato sul funzionamento dell'Unione europea» o ai «trattati» fatti nelle disposizioni di cui al paragrafo 1 e in quelle dei protocolli allegati sia ai suddetti trattati sia al presente trattato si intendono, rispettivamente, come riferimenti alla Comunità europea dell'energia atomica e al presente trattato. 3. Le disposizioni del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non derogano a quanto stipulato dal presente trattato”.

Può quindi ritenersi che sia rispettato il principio di attribuzione.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, *l'«esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità»* (art. 5, par. 1).

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che in *“in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri..... ma possonoessere conseguiti meglio a livello dell'Unione”*.

E' evidente che l'OLAF esercita funzioni di natura precipuamente europea, ossia la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, secondo quanto disposto dagli artt. 317 e 325 TFUE, funzioni che non possono essere svolte allo stesso modo a livello nazionale.

Va evidenziato che la proposta in esame non modifica i poteri degli Stati membri in tema di lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, né estende le competenze dell'OLAF.

Concernendo la proposta le relazioni dell'Ufficio con un organismo dell'Unione, quale è l'EPPO, la questione non può che essere trattata a livello europeo, essendosi rese necessarie alcune limitate modifiche nell'ambito dei rapporti tra OLAF e sistemi nazionali, indispensabili per consentire all'Ufficio di svolgere le sue funzioni con maggiore efficacia.

La dimensione europea della questione esclude quindi in radice qualsiasi intervento singolo nazionale ed in questo senso deve ritenersi rispettato il **principio di sussidiarietà**, risultando necessaria una azione a livello unionale che serva a rendere più efficace il quadro di contrasto dei resti che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di **proporzionalità** in virtù del quale *“il contenuto e la forma dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati”*. (Anche il principio in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di questo principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi, già fissati nel regolamento 2017/1939, ossia per adeguare l'attività dell'OLAF nelle sue relazioni con l'EPPO. Le ulteriori modifiche, relative a

garantire una maggiore efficacia delle indagini dell'OLAF, non vanno al di là di quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo e non incidono sugli ordinamenti nazionali, poiché il diritto nazionale, quando pertinente, continuerà ad applicarsi. Ciò vale anche per la nuova disposizione relativa all'accesso alle informazioni bancarie: se è stato necessario chiarire nel regolamento che le autorità nazionali dovrebbero aiutare l'OLAF ad accedere alle informazioni, è stato precisato che le autorità agiranno secondo il diritto nazionale.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta in esame merita di essere valutata **positivamente**.

Essa infatti consente di rafforzare l'attuale quadro degli strumenti posti a tutela di interessi di particolare rilievo, quale è il contrasto dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Quanto alla **tempistica**, sarebbe opportuna una approvazione in tempi abbastanza rapidi, tenuto conto della circostanza che si tratta di un progetto che potrà avere effetti positivi per l'economia dell'Unione e, di riflesso, del nostro Paese.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all'interesse nazionale**, in quanto finalizzate ad assicurare strumenti che consentiranno una maggiore tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nulla da rilevare, per quanto di competenza di questa amministrazione.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Per il **bilancio UE** è previsto che la proposta non avrà alcuna incidenza.

Per il **nostro Paese**, per quanto di competenza di questa amministrazione, le nuove disposizioni non hanno alcun impatto sul bilancio dello Stato.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non v'è dubbio che la proposta potrebbe portare ad una **semplificazione delle procedure**, oltre che ad una più attenta tutela degli interessi da essa coinvolti, essendo chiariti i poteri dell'ufficio, evitando il rischio di sovrapposizioni di competenze, specie in vista della prossima entrata in vigore dell'EPPO.

Appare del resto evidente che un efficace coordinamento tra le due Istituzioni europee produrrà un impatto anche a livello nazionale, sia in considerazione del persistente obbligo di segnalazione di fatti-reato alle autorità nazionali in materie escluse dalla competenza di EPPO, sia in ragione della utilizzabilità degli esiti delle indagini amministrative nei procedimenti penali nazionali.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma **non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali** (non coinvolgendo materie anche di competenza decentrata) ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta è stimata in **termini positivi** sotto il profilo del suo impatto sulla pubblica amministrazione.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta di regolamento in esame può ritenersi di impatto positivo sui cittadini, consentendo un rafforzamento nella tutela gli interessi finanziari dell'Unione, oltre che il rispetto delle garanzie procedurali.

Essa contribuirà in modo positivo sulla attività di impresa e sul mercato, impedendo situazioni di incertezza che potrebbero influire negativamente sul libero mercato, tramite una azione più efficace nella repressione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Altro

Nulla da rilevare.

info attive

Da: Uff. Legislativo Nucleo Valutazione EU
<nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it>
Inviato: mercoledì 18 luglio 2018 16:16
A: info attive
Oggetto: I: Proposta di Regolamento COM(2018) 338 - Richiesta di Relazione
Allegati: art. 6 proposta 338 regolamento.docx

Si trasmette in allegato quanto da voi richiesto.
Cordiali saluti

Segreteria del Nucleo di Valutazione
Ministero della Giustizia
06 68852337 06 68852385