



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 1 giugno 2011 (06.06)
(OR. en)**

11055/11

**GENVAL 59
DROIPEN 52
COPEN 142
FIN 380**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore,
per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 26 maggio 2011

Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU,
Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2011) 293 definitivo

Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al
Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

- La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto
penale e le indagini amministrative Una politica integrata per salvaguardare il
denaro dei contribuenti

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 293
definitivo.

All.: COM(2011) 293 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.5.2011
COM(2011) 293 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le
indagini amministrative**

Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti

{SEC(2011) 621 definitivo}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto
penale e le indagini amministrative**

Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea rappresenta un importante elemento del programma politico della Commissione per consolidare e rafforzare la fiducia dei cittadini e garantire il corretto impiego del denaro dei contribuenti. Il trattato di Lisbona ha notevolmente rafforzato gli strumenti disponibili per agire in tal senso (articoli 85, 86 e 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE). A norma dell'articolo 310, paragrafo 6, e dell'articolo 325 del TFUE, l'Unione europea e i suoi Stati membri sono tenuti a combattere tutte le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'Unione dispone di un'ampia gamma di strumenti per prevenire e individuare la distrazione dei suoi fondi.

La presente comunicazione, che fa parte di un'impostazione integrata che comprenderà nuove strategie della Commissione volte a contrastare le frodi e la corruzione, affronta tale problema indicando alla Commissione la linea da seguire per tutelare i fondi del bilancio dell'UE da qualsiasi forma di comportamento delittuoso, compresa la frode. La tutela dei fondi dell'UE mediante un'azione legale efficace ed equivalente su tutto il territorio dell'Unione deve diventare una priorità per le autorità nazionali.

Oltre ad impegnarsi per stabilire specifiche norme minime comuni di diritto penale, una politica integrata volta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative dev'essere coerente, credibile ed efficace: solo così essa potrà consentire di perseguire e consegnare alla giustizia i responsabili di reati, compresa la criminalità organizzata, e costituire un deterrente per i potenziali autori. Tale politica deve altresì tener conto del fatto che, poiché la protezione del denaro dei contribuenti riguarda spesso casi transfrontalieri che coinvolgono numerose giurisdizioni, risulta necessaria una cooperazione attiva tra diverse autorità amministrative e di contrasto.

1. Perché occorre agire

L'ampia gamma di tradizioni e sistemi giuridici che caratterizza l'Unione europea rende particolarmente difficile tutelare gli interessi finanziari di quest'ultima dalle frodi e dalle altre attività criminose. Se, da un lato, vengono giustamente semplificate le norme relative al finanziamento dell'Unione¹, occorre dall'altro potenziare la capacità di contrastare la distrazione dei fondi dell'UE. Tali considerazioni valgono

¹ La semplificazione figura tra i principali obiettivi prioritari della revisione del regolamento finanziario dell'UE - COM(2010) 815 del 22.12.2010.

anche per i paesi candidati all'adesione.

Il bilancio dell'UE è costituito da denaro dei contribuenti, che dev'essere usato esclusivamente per attuare le politiche approvate dal legislatore europeo. Tuttavia, nel 2009 gli Stati membri hanno comunicato casi di sospetta frode per un importo di 279,8 milioni di euro, riguardanti fondi UE gestiti a livello nazionale². Pur costituendo soltanto un indicatore della portata finanziaria del problema, tale cifra mostra che le attività di prevenzione devono essere integrate da misure di diritto penale efficaci ed equivalenti.

Nonostante i progressi compiuti negli ultimi quindici anni, il livello di tutela penale degli interessi finanziari dell'UE varia ancora notevolmente all'interno dell'Unione. Le indagini penali su frodi ed altri reati contro gli interessi finanziari dell'Unione sono caratterizzate da un quadro giuridico e procedurale frammentario: nei diversi Stati membri, forze di polizia, pubblici ministeri e magistrati decidono se e come intervenire per tutelare il bilancio dell'UE sulla base delle proprie norme nazionali. Malgrado i tentativi volti a stabilire norme minime nel settore, la situazione non è molto cambiata: la convenzione del 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e gli atti collegati³, che contengono disposizioni in materia di sanzioni penali – benché incompleti – sono stati pienamente attuati da soli cinque Stati membri⁴.

Qualsiasi pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione danneggia ogni singolo cittadino in quanto contribuente e compromette l'attuazione delle politiche dell'Unione. La tutela degli interessi finanziari dell'UE da frodi e corruzione rappresenta un obiettivo prioritario per la Commissione, e il Parlamento europeo ha chiesto ripetutamente di potenziarne l'efficacia e la credibilità⁵, sollecitando in particolare l'adozione di tutte le misure necessarie per istituire una Procura europea. Il Consiglio, da parte sua, ha fermamente invocato l'intensificazione della lotta contro la frode⁶.

La Commissione intende impegnarsi attivamente per rispondere a questa comune preoccupazione avvalendosi del trattato di Lisbona, che offre all'Unione europea un

² COM(2010) 382, pag. 6. La cifra si riferisce a una fase iniziale successiva all'apertura delle indagini sulle irregolarità, ove vi siano i primi sospetti di un illecito penale. Essa non può quindi essere collegata a casi di frode accertata, né indica che l'importo in questione non sia recuperabile.

³ Convenzione del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49) (frode); primo protocollo (GU C 313 del 23.10.1996, pag. 2) e convenzione del 26 maggio 1997 (GU C 195 del 25.6.1997) (corruzione); protocollo del 29 novembre 1996 (GU C 151 del 20.5.1997, pag. 2) (interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee); secondo protocollo del 19 giugno 1997 (GU C 221 del 19.7.1997, pag. 12) (riciclaggio di denaro).

⁴ Prima relazione sull'attuazione degli strumenti relativi alla tutela degli interessi finanziari, COM(2004) 709; seconda relazione, COM(2008)77, che illustra in allegato le difficoltà concrete di attuazione incontrate dagli Stati membri, come ad esempio le notevoli differenze in termini di campo di applicazione dei reati di frode e corruzione, nonché la mancanza di attenzione al peculiare contesto dell'UE.

⁵ Si vedano, ad esempio, la risoluzione 2009/2167(INI) del 6 maggio 2010, e la risoluzione 2010/2247(INI) del 6 aprile 2011, sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode.

⁶ Si vedano, ad esempio, la risoluzione del Consiglio del 14 aprile 2005 relativa a una politica globale dell'UE contro la corruzione, le conclusioni del gruppo di lavoro sulla Procura europea organizzato dalla presidenza spagnola (primo semestre 2010) e la dichiarazione della presidenza belga (secondo semestre 2010) sul programma di Stoccolma.

quadro chiaro per potenziare la propria azione nel settore del diritto penale. Essa ha già adottato diverse iniziative in materia⁷. La Commissione annetterà particolare importanza all'aspetto della comunicazione delle future iniziative legislative per sensibilizzare al riguardo i professionisti del diritto e, all'occorrenza, i cittadini. Essa continuerà altresì ad adoperarsi affinché l'elaborazione delle politiche dell'UE tenga ormai conto sin dall'inizio della necessità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

2. Le sfide della politica in materia penale

Nel marzo 2011, la Commissione ha proposto di riformare l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) al fine di rendere più efficaci ed efficienti le indagini amministrative. Occorrerà altresì trovare soluzioni che consentano di sormontare la difficoltà di ottenere dati precisi sull'entità delle frodi e sui procedimenti penali negli Stati membri, migliorare la cooperazione nei casi transfrontalieri e potenziare l'efficacia delle azioni giudiziarie in campo penale.

-Il numero di casi riguardanti tutte le forme gravi di criminalità per i quali le autorità nazionali hanno chiesto il coordinamento e la consulenza di Eurojust è costantemente aumentato, passando da 208 nel 2002, anno di istituzione di tale organo, a 1372 nel 2009⁸. Tenuto conto dell'attuale mandato di Eurojust, le cifre forniscono un'indicazione dell'evoluzione dei casi che presentano una dimensione transfrontaliera.

-Da uno studio recente è risultato che il 60% degli intervistati (pubblici ministeri nazionali specializzati in interessi finanziari) considera la dimensione europea un fattore che ostacola i casi giudiziari e quindi il 54% limita talvolta le proprie indagini agli elementi nazionali. Il 40% ritiene che la normativa nazionale non incoraggi ad avviare procedimenti relativi a casi europei, mentre il 37% ha già deciso di non contattare un'istituzione europea in determinati casi, essenzialmente perché ciò richiede troppo tempo⁹.

2.1. Insufficiente tutela dalla distrazione di fondi UE a fini criminali

In seguito all'adozione del libro bianco sulla riforma della Commissione nel 2000¹⁰, questa ha rivolto particolare attenzione alla sana gestione finanziaria¹¹ e ha rafforzato i propri sistemi di controllo interno per combattere le frodi. Tra le iniziative realizzate figurano la riforma dello statuto nel 2004 (con l'inserimento di disposizioni relative al conflitto d'interessi e l'obbligo di comunicare potenziali attività illecite, comprese le frodi e la corruzione, alla gerarchia o all'OLAF¹²) e la revisione delle norme di

⁷ Si vedano, in particolare, il libro verde sulla ricerca delle prove in materia penale COM(2009)624, e le misure riguardanti i diritti procedurali, quali la direttiva 2010/64/UE del 20 ottobre 2010 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1) o la proposta di direttiva presentata dalla Commissione sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, COM(2010)392/3.

⁸ Si veda la relazione annuale 2009 di Eurojust, allegato, figura 1, pag. 50.

⁹ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 621.

¹⁰ Si veda il libro bianco sulla riforma della Commissione, COM(2000)200.

¹¹ Si veda l'articolo 28 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

¹² Statuto dei funzionari – regolamento (CEE) n. 31/62, quale modificato.

controllo interno e del quadro sottostante nel 2007¹³. Ne consegue che le attuali strutture di controllo non intendono soltanto garantire la legalità e la regolarità delle operazioni ma anche ridurre il rischio di frodi e irregolarità.

Tali strutture comprendono altresì tutta una serie di strumenti di prevenzione relativi a controllo, audit, presentazione di relazioni, sistemi di allarme rapido e impermeabilità alla frode¹⁴. Servono anche, però, mezzi più efficaci per combattere le attività criminali contro il bilancio dell'UE.

Gli Stati membri sono giuridicamente tenuti (articolo 325 del TFUE e convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari) a combattere le attività illegali lesive degli interessi dell'Unione e a considerare la frode a danno del bilancio dell'Unione un comportamento criminale passibile di sanzioni. Attualmente, tuttavia, le sanzioni comminate in caso di frode variano da lievi ammende a lunghe pene detentive. Inoltre, la legislazione degli Stati membri non prevede sistematicamente sanzioni nei confronti di titolari di cariche pubbliche (eletti o nominati) o di funzionari corrotti¹⁵.

Tale situazione non permette di garantire una tutela penale uniforme in tutta l'Unione europea e può facilmente comportare esiti diversi in singoli casi analoghi, a seconda delle disposizioni penali applicabili a livello nazionale. Essa può altresì consentire ai delinquenti di scegliere dove svolgere le proprie attività criminali, o di trasferirsi dopo aver commesso un reato, se le disposizioni penali riguardano soltanto il comportamento adottato in un unico Stato membro.

2.2. Insufficienza delle azioni legali contro le attività criminali

Tenuto conto dell'entità degli interessi finanziari in gioco, la tutela del bilancio dell'UE merita indagini e procedimenti giudiziari più frequenti e approfonditi da parte delle autorità giudiziarie penali. Si tratta di un compito difficile, dato che i reati contro i fondi del bilancio dell'UE comportano spesso indagini e procedimenti transfrontalieri in diversi Stati membri.

Attualmente, tali indagini penali vengono condotte dalle procure dei singoli Stati membri secondo il rispettivo diritto penale. Non sempre, tuttavia, le autorità nazionali competenti sembrano disporre di sufficienti strumenti giuridici e di strutture idonee per perseguire adeguatamente i reati che arrecano pregiudizio all'Unione. Lo stesso vale per i paesi candidati all'adesione.

A causa delle differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e dei

¹³ Si veda la comunicazione relativa alla revisione delle norme di controllo interno e del quadro sottostante – rafforzare l'efficacia dei controlli, SEC(2007)1341.

¹⁴ Strumenti istituzionali in materia di controllo, audit, presentazione di relazioni (regolamento (CE) n. 2035/2005 - GU L 345 del 28.12.2005; regolamento (CE) n. 1083/2006 - GU L 371 del 27.12.2006; regolamento (CE) n. 1198/2006 - GU L 223 del 15.8.2006; regolamento (CE, Euratom) n. 1553/89 - GU L 155 del 7.6.1989; regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 - GU L 130 del 31.5.2000), allarme rapido (decisioni C(2004) 193 e C(2008) 3872 della Commissione), impermeabilità alla frode (Prevenzione della frode basata su risultati operativi: un approccio dinamico all'impermeabilità alla frode - COM(2007) 806).

¹⁵ Non sempre le legislazioni degli Stati membri prevedono sanzioni in caso di corruzione di persone elette e membri del parlamento. Si veda anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 621, punto 3.1 (tabelle comparative delle legislazioni).

conseguenti ostacoli che si frappongono, sul piano operativo e organizzativo, alle indagini transfrontaliere all'interno dell'Unione, gli interessi finanziari dell'UE non godono di una tutela penale uniforme in tutta l'Unione.

Benché, nei casi che riguardano illeciti a danno del bilancio dell'UE, la gravità e la fondatezza dei casi trasmessi alle autorità giudiziarie, nonché la qualità e l'adeguatezza delle prove fornite, incidano positivamente sul tasso di condanne, vale la pena precisare che questo può variare dal 14% all'80% nei diversi Stati membri (con una media del 41%)¹⁶.

Le autorità giudiziarie nazionali non avviano sistematicamente indagini penali in seguito alle raccomandazioni dell'OLAF. Talvolta risulta difficile comprendere il perché di tale inerzia. Molto spesso, inoltre, i casi che comportano una frode a danno del bilancio dell'UE sono oggetto di un esame sommario e vengono archiviati senza alcun seguito¹⁷. Ne consegue una tutela penale non uniforme a livello di Unione.

In alcuni casi di frode a danno del bilancio dell'UE, le autorità nazionali preposte alle indagini penali si astengono dall'avviare un'indagine adducendo motivazioni discrezionali quali la mancanza di interesse pubblico o la scarsa priorità. Il fatto che le indagini penali che coinvolgono vari Stati membri tendano ad essere eccessivamente lunghe¹⁸ e soggette a norme probatorie diverse, riduce le probabilità di condanna.

Dal 2000, 93 casi OLAF su un totale di 647 sono stati archiviati dalle procure nazionali senza una specifica motivazione. 178 casi sono stati archiviati per motivi discrezionali. Anche se in determinati casi tale comportamento era probabilmente giustificato, le cifre indicano una percentuale di archiviazioni piuttosto elevata.

L'eccessiva lunghezza dei procedimenti penali – soprattutto quando alla fine vengono abbandonati – può ritardare considerevolmente anche le sanzioni disciplinari dato che, nei casi che coinvolgono personale dell'UE, occorre attendere l'esito del procedimento penale per gli stessi fatti¹⁹. Di norma, tra l'apertura di un caso da parte dell'OLAF e l'adozione di una decisione giudiziaria passano cinque anni. Inoltre, le norme in materia di prescrizione variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

3. Motivi delle carenze in questo settore della criminalità

Le carenze constatate sono dovute in parte alla molteplicità di tradizioni e sistemi giuridici che comportano prassi giudiziarie divergenti negli Stati membri. Tuttavia, si riscontrano altre lacune molto concrete a livello di qualità della giustizia, che l'Unione può colmare.

¹⁶ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 621; le tabelle 2.2.a e 2.2.c indicano che alcuni Stati membri presentano tassi di condanne elevati, mentre altri registrano tassi estremamente bassi.

¹⁷ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 621; le tabelle 2.2.a e 2.2.c indicano le percentuali di casi trasmessi alle autorità giudiziarie nazionali ed archiviati senza processo.

¹⁸ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 621, tabella 2.2.a: le statistiche degli ultimi 12 anni riguardanti casi in attesa di decisione giudiziaria e quelli per i quali è stata adottata una siffatta decisione indicano nette differenze tra gli Stati membri.

¹⁹ Articolo 25 dell'allegato IX dello Statuto dei funzionari dell'UE.

3.1. Mancanza di condizioni paritarie nel campo del diritto penale

I problemi indicati evidenziano lacune nei quadri giuridici nazionali per la tutela dei fondi pubblici. Le norme dell'UE, ostacolate dal recepimento incompleto e inadeguato della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari, hanno avuto finora scarsa efficacia. Le autorità giudiziarie degli Stati membri ricorrono pertanto ai propri strumenti tradizionali di diritto penale per contrastare i reati contro il bilancio UE, col risultato che esistono tanti modi diversi di affrontare un'unica realtà. Tale situazione mal si concilia con casi complessi che, per natura, esulano dal contesto nazionale e richiedono una risposta più ampia.

Dall'analisi dell'attività giudiziaria di un determinato Stato membro in relazione a casi trasmessi dall'OLAF, risulta una mancanza di uniformità nella tutela penale degli interessi finanziari dell'UE. Le autorità di tale paese non hanno dato seguito al 73% delle indagini esterne e non hanno avviato alcuna indagine penale nel 62% dei casi OLAF.

Nonostante i tentativi compiuti in passato per ravvicinare le norme dell'Unione²⁰, le legislazioni degli Stati membri continuano a presentare notevoli differenze.

- La definizione degli illeciti penali pertinenti, quali malversazione o abuso di potere, le relative sanzioni e i termini di prescrizione di tali illeciti variano considerevolmente tra i diversi paesi dell'Unione. Poiché ne consegue che in alcuni Stati membri comportamenti manifestamente riprovevoli non sono affatto disciplinati dal diritto penale o sono unicamente soggetti a disposizioni meno severe, il livello di deterrenza varia a seconda del paese.

- Varia altresì il concetto di funzionario pubblico nell'ambito delle norme anticorruzione cosicché, per il medesimo comportamento, un individuo può godere dell'impunità in alcuni Stati membri ed essere condannato in altri, con conseguente sanzione penale e destituzione dal pubblico ufficio.

- I dirigenti d'azienda e le persone giuridiche possono essere considerati penalmente responsabili di comportamenti delittuosi imputabili alla società in alcuni Stati membri ma non in altri. Tale situazione incoraggia una scelta opportunistica del foro (il cosiddetto "forum shopping").

L'OLAF deve spesso far fronte a un problema ricorrente relativo alla definizione del conflitto di interessi²¹. Dalle indagini risulta che in alcuni Stati membri il beneficiario di un appalto pubblico può partecipare all'elaborazione della gara d'appalto senza che ciò costituisca un illecito penale. La repressione di un siffatto comportamento deve basarsi su un illecito penale quale la corruzione.

Nonostante gli sforzi compiuti per rimediare a tale frammentazione, le limitazioni del precedente quadro giuridico dell'Unione europea, che contemplava solo in parte il

²⁰ Si veda, ad esempio, la proposta della Commissione relativa alla tutela penale degli interessi finanziari (COM(2001)272), quale modificata dal documento COM(2002)577. Ciò vale nonostante la normativa vigente dell'UE in materia di pubblici appalti, come la direttiva 2004/17/CE che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1.

²¹ Si veda il libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici - COM (2011)15, punto 5.

diritto penale, non hanno permesso all'Unione di proporre opzioni giuridiche sufficientemente credibili.

A causa di una incompleta attuazione, negli Stati membri, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari, a quindici anni dalla sua firma le incongruenze e le ambiguità del diritto penale e procedurale applicabile ostacolano un'efficace tutela degli interessi finanziari, permettendo l'impunità di certi reati in alcuni Stati membri.

3.2. Insufficiente cooperazione tra le autorità

Poiché per tutelare il bilancio dell'UE occorre spesso indagare su casi transfrontalieri ed eseguire decisioni all'estero, le carenze dei meccanismi di cooperazione risultano chiaramente visibili.

3.2.1. Limiti della mutua assistenza giudiziaria

Il ricorso alla mutua assistenza giudiziaria è limitato dalla complessità delle sue stesse procedure. Basti citare, ad esempio, il recupero dei beni, comprese le norme in materia di congelamento e confisca, che costituiscono un elemento fondamentale della lotta antifrode. Le autorità giudiziarie degli Stati membri possono avere reticenze ad avviare tali meccanismi a causa della loro complessità, dell'eccessiva lunghezza delle procedure legate alle norme in materia di mutua assistenza giudiziaria e dell'esito incerto degli sforzi compiuti, soprattutto nei casi transfrontalieri.

Anche quando è prevista la mutua assistenza giudiziaria tra autorità amministrative e giudiziarie degli Stati membri, accade spesso che essa non sia sufficientemente sollecitata.

In alcuni casi di corruzione e frode trasmessi dall'OLAF alle autorità giudiziarie nazionali, i procedimenti penali sono pendenti da molti anni. Questi eccessivi ritardi sono dovuti essenzialmente alla lentezza delle procedure di mutua assistenza giudiziaria e alla mancanza di "indirizzo" dei procedimenti a livello di UE.

3.2.2. Prove inutilizzate

Spesso, i risultati delle indagini amministrative dell'UE non vengono utilizzati dalle autorità giudiziarie penali nazionali poiché norme di procedura restrittive limitano l'uso delle prove raccolte in una giurisdizione straniera. Talvolta, il ricorso a tali prove non è considerato sufficiente per avviare un'indagine penale.

3.2.3. Limitazione dei procedimenti giudiziari ai casi nazionali

Le azioni penali non sono avviate in numero sufficiente nei casi in cui le autorità nazionali non sono competenti a investigare su casi di frode riguardanti avvenimenti, soggetti indagati e vittime al di fuori dell'ambito nazionale, anche quando il pregiudizio non è arrecato al bilancio nazionale ma a quello dell'UE.

Alcune autorità nazionali avviano procedimenti giudiziari soltanto quando gli interessi dell'UE vengono minacciati esclusivamente sul loro territorio.

In un caso Eurojust che coinvolgeva vari Stati membri e paesi terzi, nessuna autorità nazionale degli Stati membri interessati ha avviato un procedimento nei confronti di una sospetta frode doganale su vasta scala (che superava il milione di euro). In un altro caso doganale, non è stato possibile trovare una soluzione pratica di fronte alla posizione delle autorità giudiziarie e al rifiuto delle autorità doganali di uno Stato membro di partecipare alle attività di coordinamento dell'OLAF. Il rifiuto di cooperare era dovuto a un'interpretazione rigida delle norme nazionali in materia di competenza giudiziaria.

3.3. Poteri d'indagine insufficienti

L'OLAF svolge indagini amministrative mentre Eurojust, l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea, sostiene le autorità giudiziarie degli Stati membri attraverso attività di coordinamento e consulenza sulle forme gravi di criminalità, compresa la lotta antifrode. Questi due organi dell'Unione potrebbero svolgere un ruolo più attivo nella tutela degli interessi finanziari dell'UE.

- È in corso una riforma dell'OLAF volta a migliorarne l'efficienza e l'efficacia. Essa dovrebbe rafforzare ulteriormente le capacità dell'Ufficio concentrando le sue attività su casi prioritari e dotandolo di strumenti giuridici adeguati per svolgere le sue indagini amministrative. Ciononostante, le diverse norme e prassi di procedura penale in vigore negli Stati membri comportano risposte diverse nell'Unione.

- Attualmente, Eurojust deve dar fronte a limitazioni per quanto riguarda l'“indirizzo” delle azioni penali in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE. La sua riforma del 2008 non ne ha aggiornato i compiti e la struttura in sintonia con le ambizioni espresse nel trattato di Lisbona. A tutt'oggi, Eurojust non può avviare indagini penali, né perseguire reati di propria iniziativa.

4. Nuovi strumenti introdotti dal trattato di Lisbona per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE

Il trattato di Lisbona conferisce all'Unione maggiori competenze nei settori della tutela degli interessi finanziari dell'UE e della cooperazione giudiziaria in materia penale. L'Unione ne ha fatto un primo uso con l'adozione del programma di Stoccolma²² e nell'ambito del programma di lavoro della Commissione per il 2011²³. **Il trattato sul funzionamento dell'UE prevede quattro modi di tutelare gli interessi finanziari dell'UE:**

- i) le misure di cooperazione giudiziaria in materia penale (articolo 82).
- ii) le direttive contenenti norme minime di diritto penale (articolo 83).
- iii) la legislazione riguardante la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione (articolo 310, paragrafo 6 e articolo 325, paragrafo 4).

²² GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1 (ad esempio, per quanto riguarda gli orientamenti in materia di indagine finanziaria e recupero dei beni, punto 4.4.5).

²³ COM(2010) 623 (ad esempio, la strategia antifrode o la legislazione OLAF, punto 32 dell'allegato I e punto 81 dell'allegato II).

iv) l'articolo 85, che prevede il conferimento di competenze d'indagine ad Eurojust, e l'articolo 86, che prevede l'istituzione di una Procura europea a partire da Eurojust per combattere i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione.

Qualora per conseguire l'obiettivo legittimo di combattere la frode contro il bilancio dell'UE si ritenesse necessario ricorrere al diritto penale, anche attraverso definizioni più precise dei reati e norme minime in materia di sanzioni, si dovranno osservare alcuni principi informatori.

Innanzitutto, vanno rispettati i diritti fondamentali. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contiene diverse disposizioni pertinenti in materia di procedimenti penali, quali il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione di innocenza e i diritti della difesa, il principio della legalità, la protezione dei dati di carattere personale e il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato. Tali diritti sono ulteriormente precisati dalla legislazione (ad esempio, per quanto riguarda la protezione dei dati di carattere personale²⁴). Le future proposte della Commissione saranno oggetto di una valutazione approfondita quanto alla loro incidenza sui diritti fondamentali²⁵.

In secondo luogo, tenuto conto della diversa impostazione che gli Stati membri danno al diritto penale, si dovrà rivolgere particolare attenzione al valore aggiunto conferito dal ravvicinamento delle legislazioni penali alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Infine, sarà avviata una riflessione sul rafforzamento del ruolo che organi europei, compresi l'OLAF, Eurojust e – alternativamente o cumulativamente – un'eventuale Procura europea, potrebbero svolgere per migliorare le indagini, i procedimenti giudiziari e l'assistenza in casi di reati contro i fondi del bilancio UE.

L'Unione europea si trova a un bivio. Occorrerà impegnarsi su tre livelli: procedure (4.1), diritto penale sostanziale (4.2) e aspetti istituzionali (4.3).

4.1. Potenziamento delle procedure penali e amministrative

Il primo passo consisterà nell'agevolare l'intervento di pubblici ministeri e magistrati dell'Unione contro i truffatori, anche se si trovano all'estero, attraverso un sempre maggiore ricorso a strumenti esistenti quali la rete giudiziaria europea in materia penale e la rete europea di formazione giudiziaria.

Il recupero dei beni svolge un ruolo centrale nella tutela degli interessi finanziari dell'UE. Spesso, il timore di perdere i beni acquisiti illegalmente è più forte della paura della sanzione penale stessa. È inoltre giusto che, una volta recuperato, il denaro pubblico sottratto mediante attività criminali sia nuovamente messo a disposizione di attività pubbliche. Come richiesto dal programma di Stoccolma²⁶, la Commissione sta elaborando una proposta legislativa sul recupero e la confisca dei beni. Essa ha già

²⁴ Direttiva 95/46/CE (per gli Stati membri) (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31) e regolamento (CE) n. 45/2001 (per le istituzioni UE) (GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1).

²⁵ Si veda la Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - COM(2010) 573.

²⁶ GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1, punto 4.4.5.

proposto, nell'ambito della revisione del regolamento finanziario dell'UE, che ai crediti dell'Unione non sia riservato un trattamento meno favorevole rispetto ai crediti di cui sono titolari organismi pubblici degli Stati membri in cui si è svolto il procedimento di recupero²⁷.

Esistono già le basi per gli scambi tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie dei vari Stati membri ma non per gli scambi trasversali di informazioni tra polizia, dogane, autorità tributarie, autorità giudiziarie ed altre autorità competenti. La Commissione intende rimediare a tale situazione sostituendo la sua proposta del 2004²⁸ sulla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari.

L'applicazione di norme di procedura equivalenti consentirebbe di rafforzare la fiducia reciproca tra autorità giudiziarie e amministrative. Si disporrebbe in tal modo di una migliore base per garantire che le prove raccolte in relazione alla tutela degli interessi finanziari dell'UE godano del riconoscimento reciproco tra Stati membri. La Commissione valuterà un'eventuale iniziativa legislativa volta ad assicurare il valore probatorio delle relazioni d'indagine dell'OLAF, nonché altre misure che potrebbero agevolare la raccolta di elementi di prova a livello transnazionale.

4.2. Rafforzamento del diritto penale sostanziale

Il diritto penale è uno dei fondamenti dell'azione dell'Unione europea in materia di prevenzione e lotta contro le attività a danno del bilancio dell'UE.

A causa delle zone grigie della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari e della sua insufficiente attuazione, verrà messa a punto un'iniziativa sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE, che sostituirà la proposta pendente sulla tutela penale degli interessi finanziari²⁹. Qualsiasi nuova misura dovrà garantire un'applicazione equa e coerente delle sanzioni penali contro le frodi, tenendo conto delle modalità specifiche del reato commesso. Il provvedimento dovrebbe comprendere la definizione di altri reati chiave, compresi la malversazione e l'abuso di potere, nella misura necessaria per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Verrà altresì ulteriormente esaminato il ravvicinamento delle norme in materia di competenze giurisdizionali e prescrizione per migliorare l'esito delle indagini penali.

La proposta potrebbe comprendere, nella misura necessaria per tutelare gli interessi finanziari dell'UE, norme più sistematiche in materia di favoreggiamento, istigazione, tentativo di reato, nonché dolo e negligenza. Essa potrebbe inoltre definire norme più chiare sulla responsabilità penale dei titolari di cariche pubbliche, eletti e nominati, nonché delle persone giuridiche, nell'ambito della tutela degli interessi finanziari.

4.3. Potenziamento del quadro istituzionale

Prima di varare qualsiasi misura UE di prevenzione e lotta contro la frode a danno degli interessi finanziari dell'Unione volta ad offrire una tutela effettiva ed equivalente in tutto il suo territorio, occorre valutare se l'Unione disponga delle

²⁷ COM(2010) 815, articolo 79.

²⁸ COM(2004) 509, modificato da COM(2006) 473.

²⁹ COM(2001)272, modificato da COM(2002)577.

strutture adeguate per fronteggiare le minacce contro i suoi interessi finanziari. A tal fine, e conformemente al trattato di Lisbona, si esaminerà in dettaglio come potenziare le strutture europee per consentir loro di occuparsi di misure d'indagine penale.

- Occorre ammodernare le capacità di Eurojust, conferendogli eventualmente poteri per avviare di propria iniziativa indagini penali su attività criminali lesive degli interessi finanziari dell'Unione³⁰.

- Inoltre, un'autorità europea competente a perseguire i reati, quale la Procura europea, potrebbe contribuire ad instaurare condizioni paritarie applicando in modo coerente ed omogeneo norme comuni in materia di frode e di altri illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, indagando, perseguendo e consegnando alla giustizia gli autori di reati contro gli interessi finanziari dell'Unione e i loro complici³¹.

- È in corso una riforma dell'OLAF volta a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'esercizio delle sue funzioni. Attualmente, esso è l'unico organo investigativo dell'UE incaricato di tutelarne gli interessi finanziari. Sarebbe opportuno valutare la possibilità di adeguare il suo ruolo al nuovo quadro istituzionale, chiarendo l'interazione tra procedure giudiziarie e amministrative.

Il nostro obiettivo per il 2020: adottare le necessarie disposizioni di diritto penale e amministrativo per ridurre al minimo le attività criminali a danno del bilancio UE

Una politica di tolleranza zero nei confronti della frode a danno dell'Unione esige l'instaurazione di misure adeguate per poter reprimere le frodi in maniera uniforme in tutta l'Unione. Quest'ultima dovrebbe mirare a un livello effettivo, proporzionato e dissuasivo di tutela dei suoi interessi finanziari attraverso procedimenti penali rapidi e sanzioni applicabili su tutto il territorio, aumentandone l'effetto dissuasivo. A tal fine, il denaro dei contribuenti deve godere di una tutela equivalente in tutta l'Unione grazie a procedimenti penali rafforzati che non si fermino ai confini nazionali e a norme minime comuni di diritto penale, avvalendosi appieno delle possibilità garantite dal trattato di Lisbona.

³⁰ Articolo 85 del TFUE.

³¹ Articolo 86 del TFUE.