



Bruxelles, 17.7.2013  
COM(2013) 532 final

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

**Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione:  
una Procura europea e un nuovo Eurojust**

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

**Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione:  
una Procura europea e un nuovo Eurojust**

La presente comunicazione annuncia un pacchetto di misure legislative che rafforza gli aspetti istituzionali della tutela degli interessi finanziari dell'Unione — e quindi del denaro del contribuente — in linea con la politica della Commissione avviata nel 2011<sup>1</sup>. Il pacchetto consta di una proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, una proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e una comunicazione sulla governance dell'OLAF e sul rafforzamento delle garanzie procedurali nel quadro delle indagini in vista dell'istituzione della Procura europea.

**1. PRINCIPALI OBIETTIVI PERSEGUITI CON LA CREAZIONE DELLA PROCURA EUROPEA E LA RIFORMA DI EUROJUST**

- *Contrastare la frode: una priorità in tempi di risanamento dei conti pubblici*

In un momento in cui molti Stati membri attuano adeguamenti di bilancio che tanto gravano sui cittadini, è più che mai importante che il bilancio dell'Unione europea — cui provvede il contribuente europeo — goda di una tutela efficace. Istituito la Procura europea, come propone il pacchetto, si avrà per la prima volta un soggetto dotato dei poteri e delle risorse necessarie per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di frodi e altri illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, sia nazionali che transfrontalieri.

La nuova Procura ovvierà ai limiti funzionali degli attuali organismi e agenzie dell'Unione, poiché fungerà da vero e proprio organo preposto alle indagini e all'azione penale, in grado di operare uniformemente in tutta l'Unione.

- *Un'azione penale più trasparente a livello UE*

Le proposte del pacchetto sfrutteranno le disposizioni del trattato di Lisbona, che conferisce all'Unione la facoltà univoca di istituire una Procura europea per combattere i reati che ledono i suoi interessi finanziari (articolo 86 TFUE) e di potenziare l'efficienza di Eurojust e il controllo democratico delle sue attività (articolo 85 del TFUE).

Di fatto, le proposte mirano a conseguire una maggiore trasparenza in due modi. In primo luogo, la Procura europea, per quanto del tutto indipendente, riferirà alle istituzioni dell'Unione, avendo l'obbligo di presentare una relazione annuale delle sue attività. In secondo luogo, per volere del trattato di Lisbona il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali saranno associati alla valutazione delle attività di Eurojust. La proposta di regolamento Eurojust contempla per l'appunto un incremento della responsabilità democratica di Eurojust. La futura Procura europea presenterà una relazione annuale delle sue attività al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali, al Consiglio e alla Commissione europea.

- *Aumentare la tutela degli indagati*

La Procura europea sarà istituita in modo da garantire lo stato di diritto in tutte le fasi delle indagini e dei procedimenti penali. Per questo la proposta assicura il rispetto dei principi sanciti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cercando di

---

<sup>1</sup> La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative (COM(2011) 293 def. del 26 maggio 2011).

garantire un elevato livello di tutela dei diritti a chi, persona fisica o giuridica, è oggetto di indagine o azione penale per frode. Il testo comprende pertanto una serie di garanzie procedurali a livello dell'Unione, come il diritto di accesso a un difensore o il diritto di esigere un'autorizzazione giudiziaria in caso di misure investigative particolarmente intrusive.

## 2. PERCHÉ SERVE UNA RIFORMA PER SUPERARE LO STATUS QUO?

- *Il sistema attuale non tutela adeguatamente gli interessi finanziari dell'Unione*

Nonostante gli sforzi profusi, Stati membri e Unione non riescono a risolvere il problema della frode a danno degli interessi finanziari dell'Unione. L'Unione e gli Stati membri hanno il dovere di combattere "la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" mediante misure che siano "tali da permettere una protezione efficace"<sup>2</sup>. Si tratta di un dovere particolarmente importante in tempi di risanamento di conti pubblici in cui ogni euro conta. Nonostante la chiarezza di questo obbligo, che discende dai trattati dell'UE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea<sup>3</sup>, gli interessi finanziari dell'Unione rimangono insufficientemente protetti negli Stati membri: sono tante le frodi, la corruzione e gli altri reati a danno del bilancio dell'Unione, e spesso non sono nemmeno perseguiti. La Commissione ha scoperto che negli ultimi tre anni sono andati persi, in media, ogni anno circa 500 milioni di EUR per presunti casi di frode; ma l'importo reale potrebbe essere di lungi superiore. L'assenza di un sistema di contrasto globale ed equivalente per tutta l'Unione ha sviluppato tra i frodatori un certo senso di impunità.

Attualmente l'Unione non ha di fatto alcun potere di intervenire in caso di distrazione a fini illeciti dei suoi fondi. Le indagini e le azioni penali riguardanti i reati a danno di tali fondi sono ancora di competenza esclusiva degli Stati membri. La ricerca<sup>4</sup> e le statistiche<sup>5</sup> dimostrano che 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. Il tasso di successo delle azioni penali riguardanti i reati a danno del bilancio dell'UE varia notevolmente da uno Stato membro all'altro (dal 20% circa a oltre il 90%)<sup>6</sup> in parte a causa della complessità dei casi, alla mancanza di risorse nazionali e alla frequente necessità di raccogliere prove fuori dal territorio nazionale. Ciò dimostra la grave mancanza di efficienza dei sistemi di contrasto nazionali in materia di frode contro gli interessi finanziari dell'Unione.

Le attuali strutture nazionali ed europee non sono in grado di affrontare questi problemi. Le autorità giudiziarie e di polizia possono agire solo entro i confini nazionali, il che ne limita le capacità di trattare reati di dimensione transfrontaliera. Per altro, nemmeno le agenzie dell'Unione che esercitano competenze su scala dell'Unione sono legittimate a svolgere indagini o avviare azioni penali negli Stati membri. Organismi europei come Eurojust, Europol e l'OLAF possono intervenire soltanto nei limiti delle rispettive competenze e funzioni previste dal trattato, che le riforme in cantiere non intendono modificare. A nessuno di questi organismi è, né può essere, conferito il potere di svolgere indagini penali o perseguire gli autori dei reati.

A ciò si aggiunga che la lotta contro le frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione non è vissuta come una priorità a livello nazionale, il che è particolarmente grave nei casi di frode

---

<sup>2</sup> Articolo 325 del TFUE.

<sup>3</sup> Sentenza del 21 settembre 1989 nella causa 68/88, Commissione/Grecia (Raccolta 1989, pagina 2965).

<sup>4</sup> Studio Euroneeds. Una relazione preliminare è scaricabile dal sito web del Max Planck *Institute for Foreign and International Criminal Law* (<http://mpiccc.de>).

<sup>5</sup> Relazione decennale dell'OLAF.

<sup>6</sup> Relazione annuale 2011, Ufficio europeo della lotta antifrode. Le cifre non comprendono gli Stati membri con tassi pari allo 0% e al 100%. Media UE: 43%.

transfrontaliera. I freni esistono anche nei casi squisitamente nazionali: le priorità sono fissate ai livelli nazionale o regionale, che dedicano le loro migliori risorse e competenze ad altri tipi di criminalità. La conseguenza è che vi è ben poco interesse a trattare le frodi contro il bilancio dell'Unione e che la catena di contrasto si spezza. I reati scoperti non sono indagati e, quando lo sono, vengono abbandonati alle prime difficoltà.

- *Eurojust deve cambiare*

È necessario riformare Eurojust per colmare le lacune riscontrate nell'attuazione del suo quadro attuale, così da migliorarne il funzionamento globale e renderlo più operativo. La riforma opera una netta distinzione tra le funzioni operative del collegio di Eurojust<sup>7</sup> e le sue funzioni di gestione, permettendo al collegio di concentrarsi sulle funzioni operative senza doversi troppo attardare sugli aspetti amministrativi. È poi prevista l'istituzione di un comitato esecutivo che assista il collegio nelle funzioni di gestione. Conformarsi al TFUE trasformando la decisione Eurojust in un regolamento significa anche darsi l'occasione di armonizzare ulteriormente i poteri dei membri nazionali e uniformare la struttura di Eurojust agli standard previsti dalla dichiarazione congiunta sulle agenzie decentrate dell'UE approvata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea nel luglio 2012.

- *Istituzione della Procura europea e riforma di Eurojust basate sul trattato di Lisbona*

Le proposte del pacchetto sfrutteranno le possibilità previste dal trattato di Lisbona, in particolare agli articoli 86 e 85 del TFUE. Un'importante novità del trattato di Lisbona è voler associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust. La proposta di regolamento Eurojust contempla per l'appunto un incremento della responsabilità democratica di Eurojust.

Utilizzare entrambi gli articoli simultaneamente significa dover creare le migliori sinergie possibili tra la Procura europea e il nuovo Eurojust. Tale necessità discende non soltanto dall'articolo 86 del TFUE in virtù del quale la Procura europea va istituita "a partire da Eurojust", ma anche dal fatto che le due organizzazioni dovranno operare a stretto contatto sui casi che ricadono nelle rispettive competenze.

Poiché l'obiettivo del pacchetto è migliorare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, si ritiene che l'applicazione dell'articolo 86 del TFUE, combinata con un funzionamento efficace di Eurojust, sia la soluzione ottimale. La possibilità di istituire una Procura europea a norma dell'articolo 86 del TFUE è l'unica che garantisce l'intera gamma di misure necessarie a individuare e perseguire gli autori di frodi a danno dell'Unione europea. La Procura europea avrà, ad esempio, non solo il potere di avviare le indagini ma anche di fare in modo che si svolgano sotto il suo controllo e la sua responsabilità. I poteri della Procura europea vanno ben oltre quelli che mai potrebbe avere Eurojust, anche in caso di massimo uso dell'articolo 85 del TFUE.

Il pacchetto integra e rafforza le misure già presentate dalla Commissione per consentire all'Unione di prevenire e combattere la frode e altri reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione ("frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione"). Rientrano tra queste la proposta di direttiva che armonizza tali reati e le sanzioni minime<sup>8</sup> e la strategia di prevenzione antifrode della Commissione<sup>9</sup>. Il pacchetto tratta specificamente delle

---

<sup>7</sup> Il collegio è composto da membri nazionali, uno per ciascuno Stato membro dell'Unione europea ed è responsabile dell'organizzazione e del funzionamento di Eurojust. Eurojust può svolgere i suoi compiti per il tramite di uno o più membri nazionali o collegialmente.

<sup>8</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM(2012) 363 final dell'11 luglio 2012).

<sup>9</sup> COM(2011) 376.

problematiche rilevate nella comunicazione del 2011<sup>10</sup> in relazione al procedimento penale. A due anni di distanza da questa importante comunicazione, è quanto mai urgente che la Commissione intervenga, donde il presente pacchetto.

### 3. VANTAGGI DELLA PROCURA EUROPEA

#### **Aspetti essenziali della Procura europea**

Obiettivo della proposta legislativa della Commissione è istituire una Procura europea a partire da Eurojust, quale organismo dell'Unione *indipendente, democraticamente responsabile ed efficace*.

La Procura europea sarà una struttura decentrata composta da un procuratore europeo e da procuratori europei delegati negli Stati membri. Per motivi di efficienza, il procuratore europeo provvederà a dirigere e istruire i procuratori delegati, che faranno capo direttamente a lui per i reati che sono di competenza della Procura europea pur restando integrati negli ordinamenti giudiziari degli Stati membri (avranno cioè una duplice veste). Sarà così garantita la coerenza, il coordinamento, la celerità degli interventi e una sorveglianza continua delle indagini e azioni penali in corso. La Procura europea opererà in modalità decentrata: i casi saranno trattati al livello più opportuno, ovvero per lo più dai procuratori delegati negli Stati membri. Scegliendo una struttura decentrata integrata negli ordinamenti giudiziari degli Stati membri si ottiene una Procura europea capace di assicurare con rapidità, efficacia e coerenza la tutela degli interessi dei contribuenti e di integrarsi agevolmente nei sistemi giudiziari nazionali basandosi sulle loro competenze e risorse.

La Procura europea si avvarrà di un corpus ridotto di norme UE (per i reati di sua competenza<sup>11</sup>, l'esercizio di poteri uniformi e la tutela dei diritti procedurali) e del diritto nazionale (per lo svolgimento dei suoi compiti).

In quanto struttura indipendente, la Procura europea godrà di adeguate garanzie affinché nessuno possa interferire indebitamente con il corso delle sue indagini e dei procedimenti giudiziari. In quanto organismo tenuto a rispondere del suo operato, la Procura europea riferirà alle istituzioni dell'Unione in virtù dell'obbligo di rendere conto annualmente delle sue attività.

Istituire la Procura europea "a partire da Eurojust" significa che saranno attivate sinergie ottimali tra il neo-istituito organismo e il nuovo Eurojust.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative" (COM(2011) 293 def. del 16 maggio 2011).

<sup>11</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM(2012) 363 final dell'11 luglio 2012).

- *Risolvere i punti deboli istituzionali di matrice nazionale ed europea*

La Procura europea disporrà dei poteri e delle risorse necessarie per individuare, perseguire e rinviare a giudizio nei casi di sua competenza, sia nazionali che transfrontalieri. La nuova Procura ovvierà ai limiti funzionali degli attuali organismi dell'Unione, poiché fungerà da vero e proprio organo preposto alle indagini e all'azione penale, in grado di operare uniformemente in tutta l'Unione. Pur continuandosi ad applicare le procedure nazionali per le indagini penali, l'Unione assurgerà a unico spazio giuridico in cui la Procura europea potrà agire senza dover ricorrere agli strumenti di assistenza giudiziaria. Ne conseguiranno ricadute significative in termini di rapidità ed efficienza delle indagini e del processo penale rispetto alla situazione attuale.

- *Migliorare l'azione penale*

La Procura europea sarà garante della coerenza dell'intero ciclo procedurale: dacché li avrà individuati, seguirà i casi con sistematicità, fino a quando non li avrà portati in giudizio. Ripristinerà il ciclo in modo da garantire che a una fase segua l'altra fino a celebrazione del processo dinanzi al giudice. Le indagini, per le quali la Procura europea potrà avvalersi delle analisi e dell'intelligence di Europol, e le azioni penali saranno improntate a una politica comune europea in materia di azione penale che si fonderà su una competenza di scala europea. Ne conseguirà una maggiore efficienza nei casi transfrontalieri, grazie a un'azione di contrasto diretta e coordinata e a un uso ottimale delle risorse disponibili<sup>12</sup>.

- *Rafforzare l'effetto dissuasivo dell'azione penale*

La Procura europea provvederà affinché le autorità giudiziarie e di polizia diano sistematicamente ed efficientemente seguito a ogni singolo sospetto di reato contro gli interessi finanziari dell'Unione. L'effetto dissuasivo sarà conseguenza della sistematicità con cui vengono perseguiti i frodatori, e aumenteranno le probabilità che questi siano condannati e che vengano recuperati i proventi dei reati tramite confisca. Da ultimo, l'azione penale avviata dalla Procura europea dovrebbe avere anche un effetto preventivo e ridurre progressivamente il volume dei danni provocati agli interessi finanziari dell'Unione.

- *Indagini e azioni penali che rispettano lo stato di diritto*

La proposta sulla Procura europea assicura che siano rispettati i principi sanciti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cercando di garantire un elevato livello di tutela dei diritti a chi, persona fisica o giuridica, nell'Unione è oggetto di indagine o azione penale per frode. Tra le garanzie procedurali previste a livello dell'Unione, figurano l'accesso a un difensore, la presunzione di innocenza e il diritto al patrocinio a spese dello Stato, ma anche la necessità di ottenere, per le misure investigative, l'autorizzazione giudiziaria dell'organo giurisdizionale nazionale competente. Alla Procura europea si applicherà un regime di protezione dei dati tale da garantire un elevato livello di protezione dei dati personali, grosso modo simile a quello previsto per Eurojust. Nell'insieme, tutte queste garanzie conferiranno una tutela giuridica senza precedenti agli indagati e altri soggetti coinvolti nell'azione di contrasto dell'Unione contro le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione e daranno vita a un sistema di indagine e azione penale basato sul principio dello stato di diritto.

---

<sup>12</sup> Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione dell'11 giugno 2013 "sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere", insiste per la creazione di una Procura europea e "raccomanda che la futura Procura europea abbia una struttura agile e snella ...".

#### 4. PRINCIPALI ELEMENTI DELLA PROPOSTA SULLA PROCURA EUROPEA

Una competenza ad hoc in materia di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione: secondo l'articolo 86, paragrafo 1, del TFUE, la Procura europea va istituita esclusivamente "[p]er combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione". In tal senso, la Procura europea avrà competenza esclusiva in modo da assicurare la coerenza e controllare le indagini a livello dell'Unione. In considerazione di ciò, l'OLAF non potrà più svolgere indagini amministrative su questi casi oppure dovrà trasferirli alla Procura non appena sospetti l'esistenza di un reato.

Indipendenza e responsabilità democratica: l'indipendenza della Procura europea sarà assicurata da una serie di garanzie, ad esempio le procedure di nomina e revoca e le norme sul mandato e sui conflitti di interesse. Quanto alla responsabilità democratica, è previsto che la Procura debba rispondere del proprio operato alle autorità di nomina (istituzioni dell'Unione) e che queste possano chiedere la revoca del procuratore europeo alla Corte di giustizia dell'Unione europea in caso di colpa grave.

Sospensione delle immunità: se necessario per le indagini, la Procura europea potrà richiedere la sospensione delle immunità, sia a livello nazionale che dell'Unione, in conformità della normativa applicabile.

Architettura decentrata e integrata: la Procura europea avrà una struttura decentrata, in altri termini sarà presente e in grado di agire in tutti gli Stati membri. I procuratori europei delegati faranno parte integrante dei sistemi giudiziari degli Stati membri e saranno così in grado di trasmettere, coordinare ed eseguire direttamente sul posto le istruzioni del procuratore europeo. La Procura europea agirà in stretta cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia nazionali. Questa struttura decentrata presenta molti vantaggi, in particolare il fatto di integrarsi nei sistemi giudiziari nazionali (conoscenza del sistema giudiziario e della lingua nazionale, del sistema di iniziativa penale e delle prassi locali di svolgimento del processo, ecc.). Tale decentramento si vedrà anche nel modo in cui la Procura europea adotterà il proprio regolamento interno, associando i procuratori europei delegati al processo di adozione.

Legami forti tra procuratore europeo e procuratori europei delegati: la Procura europea sarà un organismo unico a struttura gerarchica. A dirigerla sarà il procuratore europeo, con l'autorità di istruire i procuratori europei delegati nello loro duplice veste direttamente negli Stati membri, quando questi si occupano dei reati di competenza della Procura europea.

Efficienza: il procuratore europeo, assistito dai suoi sostituti e dai procuratori delegati, adotta la decisione finale in merito all'azione penale. Vie gerarchiche chiare consentiranno un processo decisionale rapido e correggeranno la bassa priorità accordata attualmente alla lotta contro la frode nell'Unione. La Procura europea sarà in grado di mettere in comune le risorse investigative e giudiziarie per rispondere a specifiche esigenze, rendendo in tal modo più efficiente l'attività di contrasto a livello europeo e nazionale.

Poteri d'indagine uniformi: la Procura europea sarà nelle condizioni di predisporre un'ampia gamma di misure investigative in tutti gli Stati membri, così da attuare azioni di contrasto della frode equivalenti in tutta l'Unione. Le condizioni specifiche e l'esercizio di queste misure continueranno a dipendere dal diritto nazionale. Poiché il divergere delle norme nazionali che disciplinano la raccolta delle prove causa spesso problemi di ammissibilità delle prove raccolte in un altro Stato membro, sarà specificato che saranno considerati ammissibili nei tribunali di tutti gli Stati membri le prove raccolte legalmente in uno Stato membro, salvo che non sia garantita l'equità del procedimento o siano lesi i diritti di difesa.

Garanzie e controllo giurisdizionale: l'esercizio di poteri d'indagine deve accompagnarsi a un sistema di controllo giurisdizionale e a misure poste a tutela dei diritti di indagati, testimoni e

vittime. Per una serie di misure investigative più intrusive (perquisizioni e sequestri, intercettazioni, operazioni di infiltrazione) sussisterà l'obbligo in capo alla Procura — armonizzato a livello dell'UE — di ottenere un'autorizzazione giudiziaria preventiva. A garantire i diritti delle persone coinvolte nelle indagini della Procura sarà l'applicazione della legislazione dell'Unione e della legislazione nazionale, a cura in particolare del giudice nazionale. Ancora una volta, il fatto che procuratori delegati e rappresentanti legali delle persone coinvolte operino nell'ambito di un sistema nazionale familiare a entrambi è un vantaggio ed è la garanzia che i diritti siano tutelati secondo modalità cui tutte le parti sono abituate.

Fare leva sulle risorse esistenti: la Procura europea non genererà costi significativi per l'Unione né per gli Stati membri, in quanto i suoi servizi amministrativi saranno a carico di Eurojust e le risorse umane provverranno dall'OLAF che non dovrà più svolgere indagini amministrative nei casi penali in cui sono a repentaglio gli interessi finanziari dell'Unione. Questa modifica incide anche sul personale necessario per realizzare i compiti dell'OLAF: molto dell'organico dell'OLAF passerà alla Procura europea, riducendo così i costi per la sua creazione. Malgrado questa riduzione di personale, l'OLAF continuerà a disporre di un organico adeguato per esercitare le sue competenze residue<sup>13</sup>. I costi complessivi dell'azione di contrasto risulteranno più equilibrati per effetto della maggiore efficienza (diminuirà il rischio di duplicazione, si accorceranno i tempi delle indagini e non sussisteranno più i problemi legati all'assistenza giudiziaria).

## **5. SINERGIE TRA LA PROCURA EUROPEA ED EUROJUST**

L'articolo 86 del TFUE stabilisce che la Procura europea va istituita "a partire da Eurojust"; per giunta, vi sono buoni motivi per instaurare un partenariato privilegiato tra i due organismi.

- Trasferimento alla Procura europea dei casi Eurojust di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Poiché la Procura europea avrà la competenza esclusiva per le frodi e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, per motivi di coerenza occorrerà trasferirle la competenza di Eurojust in questo settore (coordinamento della cooperazione giudiziaria nei casi transfrontalieri).
- Trattare casi ibridi presuppone un coordinamento operativo su base quotidiana. Esistono ed esisteranno sempre casi che richiedono la competenza sia della Procura europea che di Eurojust, in particolare quelli che combinano presunti reati a danno del bilancio dell'Unione e altre fattispecie di reato. I due organismi dovranno quindi instaurare tra loro una intensa e costante cooperazione. Perché ciò accada è previsto sia dal regolamento sulla Procura europea che dal regolamento Eurojust che la prima possa chiedere che Eurojust o i suoi membri nazionali intervengano, coordinino o altrimenti esercitino le rispettive prerogative in un determinato caso. Nei casi ibridi poi, in cui sono possibili sovrapposizioni di competenza, Eurojust potrà aiutare a risolvere gli eventuali conflitti di giurisdizione.
- L'efficienza in termini di costi esige la condivisione delle risorse. È previsto che Eurojust provveda a sostenere sul piano pratico la Procura europea, mettendo a disposizione personale, risorse finanziarie e strumenti informatici. Tale approccio consente un notevole risparmio sui costi, e previene un'inutile duplicazione delle funzioni. Un esempio del risparmio possibile è che la Procura europea potrà servirsi dell'infrastruttura informatica di Eurojust, compresi il sistema automatico di gestione

---

<sup>13</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 (COM(2011) 135 del 17 marzo 2011).



dei fascicoli, l'indice e gli archivi di lavoro temporanei. Un apposito accordo tra la Procura europea e Eurojust fisserà le modalità esatte di questa cooperazione.

## **6. IMPATTO DELLA PROCURA EUROPEA SULL'OLAF**

Avendo la Procura europea competenza esclusiva a trattare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, l'OLAF non potrà più svolgere indagini amministrative contro le frodi ove sussistano sospetti di illecito penale. Altra conseguenza è che l'OLAF riferirà in futuro di tali sospetti alla Procura europea già dalle primissime fasi, a seguito di una valutazione preliminare delle denunce che riceve a norma dell'attuale quadro giuridico. Il processo investigativo ne risulterà quindi più rapido e non dovrebbero più verificarsi sovrapposizioni di indagini amministrative e penali sugli stessi fatti. In questo modo si risparmieranno le risorse e aumenterà il numero di azioni penali portate a compimento. Saranno proposte altre modifiche del quadro legislativo dell'OLAF che tengano conto della nuova Procura europea ed entrino in vigore in concomitanza con il regolamento che la istituisce.

Nel frattempo avrà già prodotto vantaggi sostanziali la versione riveduta del regolamento OLAF, la cui entrata in vigore è imminente. Inoltre, ispirandosi al sostanziale potenziamento delle garanzie procedurali che comporterà l'istituzione stessa della Procura europea, la Commissione intende proporre ulteriori miglioramenti sistemici del regolamento OLAF anche prima che si insedi la Procura. Questi eventuali miglioramenti, in particolare le garanzie procedurali nel quadro delle sue indagini, sono descritti con maggiore dettaglio nella comunicazione sulla governance dell'OLAF.

## **7. PROCEDURA DI ADOZIONE DELLA PROPOSTA SULLA PROCURA EUROPEA**

L'articolo 86 del TFUE prevede una procedura legislativa speciale per istituire la Procura europea, che richiede l'unanimità del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo. Saranno poi consultati i parlamenti nazionali, in conformità dei protocolli n. 1 e n. 2 del trattato di Lisbona. La Commissione terrà massimo conto di detti pareri.

La procedura di cui all'articolo 86 del TFUE prevede anche una seconda fase per cui, qualora il Consiglio non ottenga l'unanimità sulla proposta iniziale della Commissione, è possibile instaurare una "cooperazione rafforzata". In sostanza, un gruppo di almeno nove Stati membri può sottoporre la proposta al Consiglio europeo perché raggiunga un consenso sul testo; in caso di disaccordo, dopo quattro mesi si considera concessa l'autorizzazione al gruppo di nove Stati membri di instaurare a una cooperazione rafforzata. Questa procedura si distingue dalla cooperazione rafforzata "ordinaria" in quanto non richiede l'autorizzazione formale del Consiglio. Altrimenti si applicano le pertinenti disposizioni dei trattati (articoli 326-334 del TFUE) Gli Stati membri partecipanti devono votare la proposta all'unanimità.

## **8. CONCLUSIONI**

Con questa comunicazione la Commissione ha voluto presentare un pacchetto legislativo ambizioso e lungimirante al tempo stesso, che cambierà l'attuale panorama delle politiche di contrasto e della giustizia penale nell'Unione e nei suoi Stati membri. Il pacchetto, una volta adottato, avrà un impatto a lungo termine sostanziale sul quadro giuridico e sull'assetto istituzionale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione. A tempo debito la Commissione valuterà attentamente in quale misura sono stati raggiunti gli obiettivi del pacchetto e riesaminerà il mandato della Procura europea e il regime giuridico applicabile alle sue attività.