



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.3.2003
COM(2003) 128 definitivo

RAPPORTO

**sulle reazioni al Libro verde
relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari
e alla creazione di una procura europea**

(presentato dalla Commissione)

INDICE

1.	INTRODUZIONE	3
	Oggetto del Libro verde	3
	Metodo di consultazione	3
2.	VALUTAZIONE GENERALE	5
2.1.	Bilancio generale della consultazione pubblica sul Libro verde.....	5
2.1.1.	Bilancio delle risposte scritte in reazione al Libro verde.....	5
2.1.2.	Bilancio delle opinioni espresse nel corso dell'audizione pubblica.....	6
2.2.	Il valore aggiunto che costituirebbe una procura europea	7
2.2.1.	Valutazione dell'efficacia di un'azione penale contro la frode comunitaria	8
2.2.2.	Criteri di valutazione del valore aggiunto di una procura europea	9
3.	VALUTAZIONE TEMATICA	10
3.1.	Aspetti istituzionali	10
3.1.1.	Status e organizzazione interna.....	10
3.1.2.	Articolazione con Europol, Eurojust e OLAF.....	12
3.1.3.	Relazioni con i paesi terzi	13
3.2.	Aspetti giuridici.....	13
3.2.1.	Diritto penale sostanziale	13
3.2.2.	Procedura penale	15
4.	SVILUPPI ULTERIORI.....	20
4.1.	Seguiti politici del Libro verde	20
4.2.	Riforma istituzionale.....	21
4.3.	Approfondimento degli aspetti relativi all'istituzione della procura	22

1. INTRODUZIONE

Per combattere in modo più incisivo la criminalità ai danni delle finanze comunitarie, la Commissione ha proposto di creare una procura europea preposta alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, qui di seguito procura europea, onde porre rimedio al frazionamento dello spazio penale in questo campo¹.

Oggetto del Libro verde

Un progetto del genere presuppone una revisione del trattato CE. I capi di Stato e di governo riuniti a Nizza nel dicembre 2000 non hanno dato seguito alla proposta, per mancanza di tempo e di approfondimento. Ecco perché, in conformità del suo piano d'azione 2001-2003 in materia di tutela degli interessi finanziari delle Comunità², la Commissione ha organizzato, nell'arco dell'intero 2002, un ampio dibattito a livello europeo sull'argomento.

*Il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*³, adottato l'11 dicembre 2001, per la Commissione aveva una duplice finalità: precisare la riflessione, illustrando le possibili scelte per attuare la proposta originaria, nonché le preferenze della Commissione stessa; ampliare il dibattito a tutti gli ambienti interessati, alla vigilia dell'allargamento e nella prospettiva della revisione costituzionale dei trattati.

Il contributo della Commissione alla conferenza intergovernativa del 2000 proponeva già di integrare nel trattato le caratteristiche essenziali della procura europea (procedure di nomina e di destituzione del procuratore europeo, indipendenza, compiti). Essa rinviava al diritto derivato per le norme e modalità necessarie al funzionamento della procura stessa. Il diritto derivato dovrebbe infatti definire a livello comunitario le fattispecie di reato (frode, corruzione, riciclaggio, ecc.) e le pene per attività lesive degli interessi finanziari delle Comunità. Esso dovrebbe determinare come il nuovo dispositivo comunitario si articoli con i sistemi penali nazionali, nonché definire le modalità per adire la procura europea e i poteri di quest'ultima in materia di indagini e di azione penale dinanzi alle giurisdizioni nazionali. Da ultimo il diritto derivato dovrebbe prevedere il controllo di un giudice sull'operato della procura europea.

Metodo di consultazione

La consultazione pubblica sul Libro verde, che verteva fondamentalmente sulle possibili disposizioni di diritto derivato, ha dato un esito conforme alle aspettative. Nei vari paesi europei si è svolto un autentico dibattito, ampio e aperto. Sotto il profilo sia numerico che qualitativo, le reazioni e le discussioni generate dal Libro verde hanno testimoniato della ricchezza e pertinenza della consultazione. Tutti gli ambienti interessati vi hanno potuto partecipare: parlamenti e governi nazionali, istituzioni e organi comunitari, professioni interessate dal processo penale, liberi professionisti e studiosi universitari, organizzazioni non

¹ COM(2000)34; contributo complementare della Commissione alla conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali - La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: una procura europea, 29.9.2000, COM(2000)608.

² COM(2000)254.

³ COM (2001) 715; http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_it.html

governative interessate, ecc., che hanno risposto per intero o in parte ai 19 quesiti in cui si articola il Libro verde⁴.

Quest'ultimo è stato diffuso in oltre 12 500 copie. Sono pervenute più di 70 risposte scritte, talvolta individuali ma perlopiù collettive, che per dare massima trasparenza alla consultazione sono state rese accessibili su Internet⁵. Provenendo da vari Stati membri, paesi candidati e categorie professionali interessate, queste risposte contribuiscono in modo sostanziale al dibattito, grazie sia a un'analisi critica sia a suggerimenti costruttivi. Vari governi⁶ e parlamenti nazionali⁷, oltre a numerosi rappresentanti delle autorità giudiziarie⁸, hanno preso posizione in merito al progetto. Inoltre anche varie associazioni di avvocati⁹, consigli nazionali dell'Ordine¹⁰, federazioni di giuristi europei¹¹ e organizzazioni non governative, operanti nel settore della criminalità finanziaria e della protezione dei diritti dei cittadini¹², si sono espressi sulla creazione della procura europea. Il tema ha formato altresì oggetto di analisi approfondite da parte di universitari, in particolare all'interno di alcuni noti centri di ricerca giuridica in Europa¹³.

Dall'adozione del Libro verde, la Commissione ha partecipato poi a una ventina di seminari nazionali o conferenze internazionali dedicati al tema della procura europea, in paesi membri non meno che candidati. Alla fine essa ha organizzato, nei giorni 16 e 17 settembre 2002, una audizione pubblica con i rappresentanti delle categorie interessate, riunione cui hanno assistito 300 partecipanti e nella quale un centinaio di oratori rappresentativi ha preso la parola. Anche gli interventi di questi ultimi sono stati pubblicati sul sito Internet citato in precedenza, per dare loro la massima pubblicità¹⁴.

Rapporto sulle reazioni al Libro verde

Il Libro verde ha suscitato centinaia di reazioni, scritte o orali. Il presente rapporto ne propone una sintesi, collocandosi nella prospettiva della revisione costituzionale dei trattati. Esso comporta una valutazione generale, seguita da una valutazione tematica delle risposte pervenute. La prima dà conto delle opinioni relative alla necessità di creare una procura europea, riaffermando, precisandolo ulteriormente, il suo valore "aggiunto" (2). La seconda mette in risalto gli aspetti istituzionali e giuridici che occorrerà approfondire per agevolare la realizzazione di un progetto del genere (3).

⁴ Tenuto conto dell'afflusso di risposte, la scadenza per la consultazione è stata spostata dall'1.6.2002 all'1.12.2002. Inoltre, è ancora possibile far pervenire dei commenti all'indirizzo seguente: olaf-livre-vert@cec.eu.int

⁵ http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html. L'elenco completo delle risposte pervenute all'1.12.2002, pubblicate e analizzate dalla Commissione, figura nell'allegato 1.

⁶ Si vedano le risposte scritte 15, 17, 20bis, 30, 43, 45, 61 e 65. I numeri rimandano all'elenco dell'allegato 1.

⁷ Si vedano le risposte scritte 5, 38 e 71.

⁸ Si vedano le risposte scritte 11, 21, 23, 27, 28, 29, 44, 67, 68, 69 e 72.

⁹ Si vedano le risposte scritte 55 e 57.

¹⁰ Si vedano le risposte scritte 19 e 66.

¹¹ Si vedano le risposte scritte 1bis, 3, 4, 10, 14, 35, 40, 41, 58 e 62.

¹² Si vedano le risposte scritte 2, 34 e 70.

¹³ Si vedano le risposte scritte 6, 25, 31, 32 e 33.

¹⁴ http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/public_hearing/index_en.html.

2. VALUTAZIONE GENERALE

2.1. Bilancio generale della consultazione pubblica sul Libro verde

Al di là della grande diversità delle reazioni e malgrado le critiche, spesso costruttive, i partecipanti al dibattito hanno apprezzato la qualità del Libro verde e approvato il ricorso a un'ampia consultazione.

Nel merito, le reazioni in massima parte sono favorevoli al principio di creare una procura europea, anche se le autorità governative si mostrano nel complesso più riservate degli operatori o dei rappresentanti della società civile. Una minoranza resta comunque decisamente contraria. Le reazioni sembrano tuttavia alquanto differenziate in ordine al modo in cui il progetto andrebbe realizzato. Per essere più precisi, vale la pena di esaminare due fonti distinte costituite, da un lato dalle posizioni espresse al momento dell'audizione pubblica, per la panoramica completa di opinioni che offrono, dall'altro i contributi scritti al Libro verde, i quali in genere, per la loro stessa natura, sono molto più circostanziati¹⁵.

2.1.1. Bilancio delle risposte scritte in reazione al Libro verde

L'analisi delle risposte al questionario porta alle seguenti constatazioni generali.

- Una maggioranza sostiene in modo costruttivo l'idea di creare una procura europea¹⁶. Questa maggioranza formula tuttavia una serie di critiche unite a proposte per migliorare il quadro giuridico prospettato dalla Commissione.
- Una minoranza, pur non escludendo la possibilità di creare una procura europea, resta alquanto scettica circa la sua opportunità e fattibilità in un futuro prevedibile.
- Da ultimo, un'esigua minoranza respinge categoricamente l'idea di istituire una procura europea, considerando che gli strumenti attuali della cooperazione giudiziaria possono offrire soluzioni adeguate ai problemi di frode ai danni delle finanze comunitarie.

A fronte di un numero rilevante di rappresentanti delle autorità giudiziarie, delle associazioni di giuristi e degli ambienti universitari, che insistono sull'urgenza di istituire una procura europea, vari Stati membri scrivono di non essere convinti dell'opportunità di creare, a livello comunitario, un'istituzione investita di prerogative in campo penale e competente esclusivamente in materia di lotta contro le frodi¹⁷.

¹⁵ Ai fini della loro analisi, le risposte pervenute vengono considerate rappresentative delle categorie di soggetti dalle quali sono state inviate.

¹⁶ Con oltre 50 risposte favorevoli contro 15 risposte negative, su un totale di 72 risposte analizzate.

¹⁷ Si vedano le risposte scritte 15, 30, 43, 45 e 65.

2.1.2. Bilancio delle opinioni espresse nel corso dell'audizione pubblica

Incentrata su un gruppo rappresentativo di oratori¹⁸, l'audizione ha offerto una panoramica generale relativamente completa della diversità di opinioni espresse dalle tre categorie invitate a partecipare, vale a dire i soggetti istituzionali, gli operatori e i rappresentanti della società civile¹⁹.

Mentre quindi la stragrande maggioranza delle posizioni espresse dai rappresentanti degli organi europei²⁰, dei soggetti della società civile, oltre a una maggioranza di operatori, si è pronunciata a favore della proposta della Commissione, una parte dei ministeri degli Stati membri si è nuovamente chiesta se il settore specifico della tutela degli interessi finanziari comunitari giustifichi la creazione di una nuova istituzione comunitaria quale una procura europea.

2.1.2.1. Posizioni dei rappresentanti degli Stati membri

Le posizioni dei rappresentanti dei ministeri interessati degli Stati membri si dividono tra quelle favorevoli al principio di istituire una procura europea²¹, quelle scettiche sulla sua utilità o fattibilità²² e quelle che respingono il progetto *in toto*²³.

La maggior parte di quanti si oppongono al progetto, sia nei ministeri nazionali che tra gli operatori, hanno rilevato che la Commissione non ha giustificato con sufficiente fondatezza la propria proposta, oltre a dimostrare le concrete difficoltà con cui si scontrano gli organi preposti alla lotta antifrode comunitaria²⁴. Molti rappresentanti governativi ritengono inoltre che sia preferibile cominciare col cercare alternative alla repressione, prima di creare un servizio comunitario preposto all'azione penale²⁵. Alcuni sottolineano segnatamente²⁶ la necessità di lasciare maggiore spazio agli organi di cooperazione giudiziaria e di polizia già insediati²⁷.

¹⁸ Si veda l'allegato 2. Gli interventi, poco più di un centinaio, erano ripartiti in tre categorie. La prima si componeva di rappresentanti dei **soggetti istituzionali** che partecipano alla definizione del quadro giuridico: presidenza del Consiglio, Parlamento europeo, Corte di giustizia, Corte dei conti, Comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), ministeri competenti degli Stati membri, autori del *Corpus Juris*, Convenzione per il futuro dell'Unione europea (in veste di osservatrice). La seconda categoria riuniva gli **operatori**, che partecipano all'esercizio delle funzioni di "indagine, azione penale e giudizio": Europol, OLAF, servizi investigativi nazionali di polizia o dei servizi doganali, Eurojust, Rete giudiziaria europea, procure nazionali, ecc. La terza comprende i **rappresentanti della società civile**: avvocati difensori, associazioni di contribuenti, ONG, esperti di diritto penale delle associazioni nazionali di giuristi per la tutela degli interessi finanziari (TIF) dell'Unione. Erano altresì presenti quali osservatori i paesi candidati e i paesi che stanno per aderire all'Unione.

¹⁹ Il rapporto tiene conto, ove del caso, dei contributi scritti pervenuti successivamente, dai quali traspare una certa evoluzione nelle posizioni di alcuni Stati membri, rispetto ai pareri espressi nell'audizione del settembre 2002.

²⁰ Pareri espressi nell'audizione pubblica dai rappresentanti del Parlamento europeo, della Corte di giustizia, della Corte dei conti delle Comunità europee e del Comitato di vigilanza dell'OLAF.

²¹ Pareri dei rappresentanti ministeriali di Belgio, Grecia, Spagna, Paesi Bassi, Portogallo e, in una certa misura, Italia.

²² Pareri dei rappresentanti ministeriali di Germania, Lussemburgo e Svezia.

²³ Pareri espressi nell'audizione pubblica dai rappresentanti ministeriali di Danimarca, Francia, Irlanda, Austria, Finlandia e Regno Unito.

²⁴ Germania, Irlanda, Finlandia e Regno Unito.

²⁵ Germania, Irlanda, Austria, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

²⁶ Germania, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Austria e Svezia.

²⁷ Il riferimento è in particolare a Eurojust, Europol e alla convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, GU C 197 del 12.7.2000, pag. 1.

Quanto alla realizzazione del progetto, i ministeri di vari paesi ritengono che la procura europea non ponga problemi insuperabili di fattibilità²⁸. Quelli che sono invece opposti a una procura europea sono del parere che i principi di sussidiarietà e proporzionalità costituiscano limiti di rilievo alla sua creazione²⁹.

I rappresentanti governativi di vari paesi, anche tra quelli favorevoli a una procura europea, sottolineano il proprio timore che, da un lato una procura europea come quella prospettata dalla Commissione entri in conflitto con i loro principi giuridici nazionali³⁰, dall'altro possano in tal modo ridursi le garanzie di tutela dei diritti fondamentali³¹ e di certezza del diritto³². Molti insistono per esempio affinché la proposta della Commissione venga perfezionata per rispondere, al tempo stesso, ai criteri di efficacia e di pieno rispetto dei diritti fondamentali. Vari governi, tra cui anche alcuni che in linea di principio sono contrari al progetto, reputano inoltre che se in futuro una procura europea dovesse essere istituita, le sue competenze andrebbero necessariamente ampliate rispetto alla proposta del Libro verde³³, per comprendere altri interessi comunitari.

2.1.2.2. Posizione degli altri soggetti

Dall'audizione pubblica è emerso che i soggetti operativi in maggioranza sono favorevoli a progressi qualitativi in questo campo. Anche al loro interno si riscontra una differenza, seppure meno pronunciata, tra quanti ritengono che la creazione di una procura europea sia una tappa necessaria nella costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione, e coloro - meno numerosi - che sono persuasi della necessità di proseguire soltanto sulla via della cooperazione giudiziaria orizzontale, in quanto la creazione di un apposito organo comunitario sarebbe prematura.

In modo ancor più netto, un'ampia maggioranza dei rappresentanti della società civile vede la creazione di una procura europea incaricata dell'azione penale contro la frode comunitaria come una necessità ineludibile per l'Unione. Mentre alcuni reputano il progetto della Commissione troppo modesto rispetto alla gravità degli attacchi criminali, su scala transnazionale, altri temono che esso risulti troppo ambizioso per poter essere realizzato a breve. In linea generale, molti di coloro che sono favorevoli alla creazione di una procura insistono altresì sulle garanzie che vanno date in materia di salvaguardia dei diritti fondamentali.

2.2. Il valore aggiunto che costituirebbe una procura europea

Nel corso della consultazione pubblica, se la maggioranza ha accolto favorevolmente il principio di creare una procura europea, alcuni hanno invece messo in dubbio³⁴, o addirittura contestato³⁵, il "valore aggiunto" del progetto. Pur riconoscendo l'importanza dell'analisi statistica chiesta in tale occasione alla Commissione, una dimostrazione complementare della necessità pratica di una procura europea deve basarsi su altri criteri.

²⁸ Belgio, Grecia, Spagna, Paesi Bassi e Portogallo.

²⁹ Francia, Irlanda, Austria e Svezia.

³⁰ Italia, Irlanda, Austria, Finlandia e Regno Unito. L'Irlanda evoca inoltre l'incompatibilità di una procura europea con le disposizioni della sua costituzione.

³¹ Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Finlandia.

³² Danimarca, Finlandia e Svezia.

³³ Belgio, Danimarca, Spagna, Lussemburgo, Portogallo e, in misura minore, Germania.

³⁴ Si vedano le risposte scritte 12, 15, 17, 24, 38, 41, 43, 49, 65, 66 e i pareri orali espressi nell'audizione pubblica dai rappresentanti ministeriali (qui di seguito "pareri") di Danimarca, Germania, Austria e Finlandia.

³⁵ Si vedano le risposte scritte 16, 30, 39, 45 e i pareri di Irlanda, Finlandia e Regno Unito.

2.2.1. Valutazione dell'efficacia di un'azione penale contro la frode comunitaria

I rappresentanti di alcuni Stati membri hanno chiesto in particolare di fondare la dimostrazione del valore aggiunto della procura europea attraverso l'illustrazione di dati statistici sulla sua attività potenziale³⁶. Altri hanno addirittura contestato l'esistenza di un valore aggiunto, adducendo che le frodi perpetrate possono risultare trascurabili in alcuni Stati membri e invece maggiori nei paesi terzi³⁷.

Innanzitutto, a volte si è ritenuto che l'**ammontare totale della frode** non giustificasse i costi generati dalla creazione di un nuovo organo³⁸. È un ragionamento che la Commissione non può condividere. Va, infatti, rammentato che l'obiettivo primario della repressione penale non è di natura pecuniaria. Ciò non toglie che punire la criminalità ai danni degli interessi dei contribuenti risulti redditizio, sia perché rende più agevole recuperare il prodotto delle malversazioni, sia perché dissuade dal sottrarre fondi pubblici. Quantunque poi il volume noto delle somme frodate sia significativo, quello effettivo non si conosce con precisione. Tra gli obiettivi stabiliti al riguardo dai testi comunitari³⁹, figura bensì la raccolta di dati relativi all'entità delle frodi e all'esercizio dell'azione penale negli Stati membri, ma tale raccolta è lacunosa. Essa non offre una visione complessiva, a causa dell'accavallarsi delle competenze di oltre 450 autorità - che a seconda degli Stati membri possono essere amministrative o giudiziarie -, nonché della diversità delle disposizioni nazionali in materia di tutela dei dati che a livello comunitario andrebbero comunicati ad organi amministrativi, come l'OLAF.

In secondo luogo, stando ad alcune fonti governative, la **percentuale dei casi di frode aventi carattere transnazionale** (ovvero che colpiscono vari Stati membri), ma circoscritti all'interno dell'Unione (nessun paese terzo coinvolto), ovvero quella che interessa in primo luogo la procura europea, è troppo esigua per giustificare la creazione di quest'ultima⁴⁰. Si tratta di un'argomentazione cui la Commissione, in base alla propria esperienza, non è in grado di sottoscrivere. La maggior parte dei casi di cui essa viene a conoscenza presenta invece fin dall'inizio una dimensione transnazionale. Questa valutazione divergente è dovuta probabilmente alla variabilità delle statistiche nazionali, la quale ostacola un raffronto a livello comunitario. Se i risultati della cooperazione giudiziaria in materia di frode restano insoddisfacenti⁴¹, la spiegazione va ricercata nelle difficoltà d'applicazione che i dispositivi di assistenza giudiziaria tuttora comportano⁴². Per quel che riguarda infine la difficoltà di collaborare con paesi terzi, essa risulterebbe minore per un organo di livello comunitario, in grado di contare su una rete di accordi di cooperazione giudiziaria.

³⁶ Si vedano le risposte scritte 7, 16, 17, 39 e i pareri di Germania, Austria e Regno Unito.

³⁷ Si veda la risposta scritta 30 e il parere del Regno Unito.

³⁸ Si vedano le risposte scritte 20bis, 41, 43, 64 e il parere della Spagna. La Commissione ha illustrato l'entità quantitativa delle frodi sulla scorta dei casi ufficialmente individuati sia dagli Stati membri sia dall'OLAF, che complessivamente nel 1999 veniva stimata a 413 milioni di euro, equivalenti a 1 487 casi. Si veda il libro verde, paragrafo 1.2.1.

³⁹ Segnatamente le disposizioni dei regolamenti CE n. 1831/94 (fondo di coesione), n. 1681/94 (fondi strutturali), n. 595/91 (politica agricola comune), n. 1150/2000 (risorse proprie) fanno obbligo agli Stati membri di comunicare ogni trimestre informazioni sui casi di irregolarità.

⁴⁰ Nel corso della pubblica audizione, la rappresentante ministeriale del Regno Unito ha precisato che i casi di irregolarità relative alla politica agricola comune sul territorio del suo paese avevano segnato una flessione, passando da 393 nel 2000 a 252 nel 2001. Essa ha aggiunto che, a livello europeo, solo il 30% dei casi di frode interessano altri Stati membri o paesi terzi; nel 70% dei casi, la frode è circoscritta al territorio di un unico Stato membro. Si vedano altresì le risposte scritte 12 e 30.

⁴¹ Si vedano le relazioni annuali della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari comunitari, COM (2002) 348 e COM (2001) 255.

⁴² Si veda più oltre il paragrafo 2.2.2.

È poi giocoforza constatare che l'**azione penale per perseguire le frodi ai danni delle finanze comunitarie non trova riscontro** nelle informazioni comunicate dagli Stati membri. Con riferimento alla sola attività investigativa dell'OLAF, si stima che su quattro casi suscettibili di azione penale negli Stati membri, uno solo sfoci in un procedimento giudiziario. I dati disponibili, lungi dal minimizzare l'entità della frode, rivelano piuttosto l'assenza di una visione generale e omogenea, nonché della volontà di perseguire penalmente le attività illecite ai danni degli interessi finanziari comunitari. Senza una procura europea, il fenomeno criminale della frode continuerà ad essere sottovalutato e a formare oggetto di sanzioni aleatorie. Se da un punto di vista nazionale la sua rilevanza sembra trascurabile, a livello comunitario esso andrebbe affrontato più efficacemente, in applicazione del principio di sussidiarietà, e dovrebbe costituire una priorità.

Non basta, infatti, che gli Stati membri comunichino tra di loro e all'OLAF, a Europol e a Eurojust informazioni su una base facoltativa, cooperando per alcuni casi opportunamente selezionati; non basta neppure che essi siano giuridicamente vincolati a trasmettere queste informazioni, come alcuni hanno suggerito⁴³. È qui che si dispiegherebbe palesemente il **valore aggiunto di una procura europea**. La sua creazione, quale autorità giudiziaria che centralizzi le informazioni per perseguire penalmente gli illeciti commessi, in modo coerente e continuato, ridurrebbe notevolmente le difficoltà che attualmente si riscontrano nel conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 280 mediante la semplice cooperazione amministrativa o il ricorso puntuale alla cooperazione giudiziaria.

2.2.2. *Criteri di valutazione del valore aggiunto di una procura europea*

Che la **frammentazione dello spazio giudiziario europeo** osti all'efficacia dell'azione penale, soprattutto in materia di lotta antifrode, è una constatazione condivisa molto ampiamente dai partecipanti alla consultazione pubblica, seppure va rilevata qualche eccezione⁴⁴. Ai più esitanti occorre rammentare che ad un'azione penale efficace contro la frode si frappongono tuttora ostacoli di rilievo, in particolare **nel settore del diritto penale sostanziale**: da uno Stato all'altro, per esempio, i termini di prescrizione divergono o non vi è concordanza delle fattispecie di reato. Gli ordinamenti giuridici nazionali da soli sono scarsamente in grado di contrastare il carattere transnazionale della frode comunitaria, per il **principio di territorialità del diritto penale procedurale** e per la diversità dei regimi probatori. Troppo spesso, per questi motivi, l'azione penale non viene avviata o non può essere completata, poiché la raccolta delle prove è un esercizio talmente complesso da scoraggiare le migliori volontà.

Alcune posizioni sono favorevoli a mantenere l'attuale sistema di tutela degli interessi finanziari comunitari, ripartito tra cooperazione giudiziaria e strumenti comunitari⁴⁵. Il perfezionamento in corso della cooperazione giudiziaria europea⁴⁶, per quanto auspicabile e nonostante i buoni risultati conseguiti, non è tuttavia in grado, per definizione, di porre rimedio ai pregiudizi arrecati a interessi comunitari in senso stretto⁴⁷. Le funzioni attribuite ai

⁴³ Si vedano le risposte scritte 17, 27 e 41.

⁴⁴ Si veda in particolare il parere del Regno Unito.

⁴⁵ Si vedano le risposte scritte 7, 16, 17, 30, 38, 43 e 65.

⁴⁶ Convenzione del 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, Convenzione del 1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione tra Stati membri dell'Unione europea, Convenzione del 1996 relativa all'extradizione tra Stati membri dell'Unione europea, Convenzione del 1985 di applicazione dell'accordo di Schengen, Convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale fra Stati membri dell'Unione europea, Decisione 28.2.2002 del Consiglio, che istituisce Eurojust, Decisione-quadro 13.6.2002 del Consiglio, relativa al mandato d'arresto europeo.

⁴⁷ Si vedano le risposte scritte 5, 36, 37, 42, 55, 61 e 71.

soggetti preposti al coordinamento e allo scambio di informazioni a livello dell'Unione (OLAF, Eurojust, Europol, Rete giudiziaria europea) sono indispensabili, ma si prefiggono altri fini. Eurojust, per esempio, non è concepito per raccogliere prove ammissibili sull'intero territorio comunitario e per dirigere l'esercizio dell'azione penale. Quanto all'OLAF, i diversi motivi che ostano allo sfruttamento dei risultati delle sue inchieste in sede giudiziaria dimostrano che gli strumenti amministrativi esistenti in materia di lotta antifrode da soli non bastano. Ecco perché va trovata una risposta di natura diversa, contestualmente allo sviluppo degli organi dello spazio giudiziario europeo con competenze generali⁴⁸.

Là dove gli **strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale** continuano a scontrarsi in particolare con conflitti di competenza positivi e negativi, nonché con le difficoltà inerenti all'esigenza di una duplice incriminazione o all'esecuzione di rogatorie internazionali, la procura europea permetterebbe di aggirare tali problemi. Ciò avverrebbe sia a livello investigativo, grazie al fatto che il lavoro dei suoi delegati - fondato su un minimo di norme comuni - sarebbe reciprocamente ammissibile, sia in sede di azione penale, grazie al rinvio a giudizio in un unico Stato membro.

Quanto all'obiettivo di reprimere i reati ai danni dell'Europa, i **conflitti d'interessi o di politiche criminali** tra il livello nazionale e quello comunitario andrebbero il più possibile evitati. Le autorità giudiziarie devono arbitrare in permanenza tra priorità nazionali, numerose e in concorrenza fra loro, in un contesto caratterizzato da risorse scarse. In tali condizioni esse possono difficilmente farsi carico della tutela d'interessi comunitari. E ciò in quanto, trattandosi di una criminalità complessa, per la quale è difficile avere una sicura prognosi di successo, le autorità nazionali sarebbero tentate di far ricadere la responsabilità sui servizi di un altro Stato membro⁴⁹. La procura europea, invece, sarebbe in grado di condurre l'azione penale in modo continuato e coerente, sull'intero territorio dell'Unione allargata, grazie alla propria specialità comunitaria e ai mezzi investiti a tal fine.

Quantunque certuni lo contestino⁵⁰, la natura specificamente comune del bene pubblico da tutelare - le finanze comunitarie - richiede al tempo stesso una specializzazione tecnica e un principio di azione penale che sia al riparo da specifiche considerazioni nazionali, e anche in questo caso una procura europea specializzata potrebbe offrire le migliori garanzie.

3. VALUTAZIONE TEMATICA

La valutazione tematica che segue si fonda principalmente sull'analisi delle risposte scritte al Libro verde, mentre le opinioni espresse nel corso dell'audizione pubblica vengono citate solo ove segnalino una divergenza significativa.

3.1. Aspetti istituzionali

3.1.1. Status e organizzazione interna

La Commissione ha proposto di creare una **procura europea indipendente** sia dagli Stati membri che dalle istituzioni comunitarie. Numerose reazioni concordano nel riconoscere che

⁴⁸ Si veda più oltre il paragrafo 3.1.2 (articolazione della procura europea con Europol, Eurojust e OLAF).

⁴⁹ La specializzazione in materia di criminalità economica e finanziaria di alcune strutture nazionali (le *Schwerpunktstaatsanwaltschaften* in Germania, i *Pôles financiers* in Francia, il *Serious Fraud Office* in Gran Bretagna, ecc.) costituisce una risposta solo parziale a questa difficoltà, in particolare visto l'orientamento eminentemente nazionale che esse perseguono.

⁵⁰ Si vedano le risposte scritte 43 e 49.

si tratti di una caratteristica essenziale della procura europea⁵¹. Altre ritengono invece che un organo di azione penale totalmente indipendente sia estraneo alle loro tradizioni giuridiche, che conoscono soltanto l'indipendenza della magistratura giudicante. In ogni caso le garanzie di indipendenza e di imparzialità della procura europea dovrebbero essere garantite mediante procedure trasparenti, che alcuni vorrebbero sancite anche nel futuro trattato costituzionale⁵².

Nonostante la diversità delle proposte formulate, nella maggior parte⁵³ delle risposte si ritiene che la responsabilità della procura europea andrebbe definita con maggiore chiarezza⁵⁴. Sono stati formulati vari suggerimenti, che la Commissione è disposta a esaminare, per rafforzare la responsabilità del procuratore: egli potrebbe essere tenuto a rendere conto ogni anno della propria attività; in caso di grave inadempienza la sua responsabilità potrebbe essere messa in causa dinanzi alla Corte di giustizia, anche su iniziativa di un quorum di parlamenti nazionali. Per quel che riguarda il regime europeo di responsabilità disciplinare, solo alcune risposte propongono di inasprirlo, facendolo scattare anche per altri tipi di inadempienze.

L'**organizzazione interna decentrata** della procura europea, quale proposta nel Libro verde, alla maggioranza sembra la più consona⁵⁵: essa si fonderebbe su una ripartizione dei compiti tra un procuratore europeo, che accentra le competenze strettamente necessarie a livello comunitario, e procuratori europei delegati, appartenenti ai vari sistemi giudiziari nazionali, che eserciterebbero in concreto l'attività inquirente e l'azione penale.

La Commissione non ha preso in considerazione uno status europeo autonomo per i procuratori delegati. Essi potrebbero mantenere il loro status nazionale, tranne per il regime gerarchico e disciplinare. Questa soluzione, alla quale aderisce una parte delle reazioni pervenute⁵⁶, è intesa ad agevolare l'integrazione del procuratore europeo nei sistemi giudiziari nazionali. Altri raccomandano invece di prevedere la nomina, e se del caso la destituzione, dei procuratori europei delegati a livello comunitario. Alcuni auspicano che i procuratori europei delegati siano provvisti di uno status europeo o quanto meno di uno status nazionale specifico, onde garantire la loro indipendenza⁵⁷.

Una maggioranza, anche negli ambienti giudiziari e accademici, è favorevole all'attribuzione di un **mandato esclusivamente europeo** ai procuratori delegati, a garanzia della loro totale indipendenza⁵⁸. In una minoranza di risposte si preferisce invece il cumulo di un mandato nazionale e di uno europeo, per assimilare le prerogative dei procuratori europei delegati a quelle dei propri colleghi nazionali, e consentire loro di condividere agevolmente l'informazione⁵⁹. Per mantenere aperta una possibilità del genere, dalla consultazione è emerso che secondo alcuni potrebbe risultare utile prevedere norme che definiscano una rigorosa gerarchia delle priorità.

⁵¹ Si vedano le risposte scritte 10, 11, 14, 22, 23, 28, 33, 41, 44, 45, 47, 53, 55 e 65.

⁵² Si vedano le risposte scritte 10 e 23.

⁵³ Si vedano le risposte scritte 6, 16, 17, 20, 20bis, 23, 37, 39, 45 e 65.

⁵⁴ Stando ai termini proposti dalla Commissione in ordine alla responsabilità della procura europea, il Consiglio nominerebbe il procuratore europeo a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, in condizioni analoghe a quelle previste per la nomina dei membri della Corte di giustizia delle Comunità europee. Il procuratore risponderebbe dei propri atti in caso di grave inadempienza nell'esercizio delle proprie funzioni dinanzi alla stessa Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione. Cfr. Libro verde, paragrafo 4.1.2.

⁵⁵ Si vedano le risposte scritte 10, 11, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 e 70.

⁵⁶ Si vedano le risposte scritte 6, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 e 70.

⁵⁷ Si vedano le risposte scritte 1, 12, 20bis, 23, 25, 27, 28, 41, 48, 53, 62 e 68.

⁵⁸ Si vedano le risposte scritte 1, 1bis, 4, 5, 10, 12, 20bis, 23, 25, 27, 28, 41, 44, 53, 58, 60, 61 e 62. Nel corso della pubblica audizione i pareri al riguardo sono risultati molto più divisi.

⁵⁹ Si vedano le risposte scritte 3, 29, 33, 35, 37, 38, 65, 66, 67 e 69.

3.1.2. *Articolazione con Europol, Eurojust e OLAF*

Dato che la sfera di competenze della procura europea si limita alla tutela di specifici interessi comunitari, la Commissione ritiene che non dovrebbero esservi difficoltà per garantire la complementarità delle funzioni della procura stessa, più integrate e più specialistiche a un tempo, con quelle degli organi più generali di cooperazione in materia penale, in particolare Europol e Eurojust. Tuttavia “tenuto conto degli sviluppi in corso all’interno dell’Unione europea (terzo pilastro)”, al riguardo la Commissione aveva potuto soltanto “delineare solo alcune considerazioni preliminari”, per usare gli stessi termini del Libro verde. È tempo ormai di prendere in considerazione le discussioni sul futuro dell’Unione europea, in particolare sulla possibilità di fondere i vari pilastri, e ciò potrebbe agevolare il modo in cui i vari soggetti dello spazio giudiziario europeo si articolano.

Maggiori precisazioni circa i rapporti fra la procura europea e OLAF, Eurojust e Europol, onde evitare un moltiplicarsi e sovrapporsi di strutture, sono state auspiccate ripetutamente durante la consultazione⁶⁰. Non va però dimenticato che alla creazione di una procura europea alcuni preferiscono un rafforzamento della cooperazione tra Eurojust e Europol, o tra questi e l’OLAF⁶¹. Tra i sostenitori della creazione di una procura europea taluni auspicano però anche che essa eserciti un controllo su Europol e OLAF⁶², né manca chi caldeggia addirittura la fusione fra questi ultimi due organismi⁶³. Infine, sebbene non formasse oggetto di uno specifico quesito, molte risposte si sono dette favorevoli all’ipotesi di affidare poteri di indagine giudiziaria all’OLAF, sotto la guida della procura europea⁶⁴.

La Commissione ritiene che Eurojust costituisca una tappa di rilievo al fine di istituire uno spazio giudiziario europeo. Quest’organo contribuirà indubbiamente ad accelerare la cooperazione fra gli Stati membri in materia di criminalità transfrontaliera e organizzata in generale, ma esso non costituisce una risposta sufficientemente energica di fronte a una specifica criminalità rivolta contro gli interessi europei. Stando allo scenario tratteggiato nel Libro verde, Eurojust e la procura europea potrebbero essere **organi distinti e complementari**. Mentre il primo è destinato a ricevere compiti inerenti alla cooperazione giudiziaria in una sfera di competenze molto ampia, la seconda dovrebbe costituire un organo comunitario investito di propri poteri inquirenti e di azione penale nello specifico settore della tutela degli interessi finanziari comunitari. La creazione della procura europea non lederebbe le competenze di Eurojust in materia di criminalità, a patto di stabilire la competenza prioritaria della procura europea con riferimento alla tutela degli interessi finanziari comunitari. Una chiara ripartizione di competenze dovrebbe inoltre essere accompagnata da una cooperazione operativa nei casi che coinvolgano le competenze di entrambi gli organi.

In seguito alla consultazione pubblica, oggi è possibile sottoporre alla riflessione **altri scenari per combinare le varie strutture esistenti**. Anzitutto, si potrebbe introdurre un **collegamento organico**: la procura europea potrebbe diventare membro di un’unità Eurojust potenziata, per garantire meglio la complementarità e la cooperazione con quest’ultima⁶⁵.

⁶⁰ Si vedano le risposte scritte 3, 17, 20bis, 27, 28, 32, 37, 40, 41, 60, 62, 66 e 69.

⁶¹ Si vedano le risposte scritte 15, 16, 24, 30, 43, 45 e 65.

⁶² Si vedano le risposte scritte 27, 40 e 69.

⁶³ Si veda la risposta scritta 71.

⁶⁴ Si vedano le risposte scritte 6, 11, 20, 27, 28, 37, 40, 41 e 69.

⁶⁵ Al riguardo, si veda in particolare il contributo della Sig.ra Schreyer al Gruppo di lavoro X della Convenzione, trasmessa dai sigg. Barnier e Vitorino, dal titolo “Una procura europea”, WD 27, 25.11.2002.

Una seconda alternativa potrebbe consistere nel prevedere l'istituzione di una procura europea direttamente nel trattato costituzionale, integrandola però in Eurojust⁶⁶. In questo scenario di **integrazione completa**, Eurojust si trasformerebbe in procura collegiale col compito, da un lato di istruire e accentrare le indagini e l'azione penale, nonché di attivare l'intervento del pubblico ministero nelle giurisdizioni nazionali per tutelare gli interessi comunitari che rientrano nelle sue competenze, dall'altro di coordinare l'azione delle varie autorità nazionali in materia di contrasto della criminalità transnazionale in senso lato. All'interno di questa procura ampliata, il procuratore europeo verrebbe investito delle prerogative per dirigere ed esercitare l'azione penale in un settore di competenza più ristretto. Qualunque sia l'ipotesi per la quale si opta, la tutela degli interessi finanziari comunitari rientrerebbe nel nucleo centrale delle competenze della procura europea fin dalla sua istituzione.

La procura europea è altresì complementare a **Europol**. Se del caso, essa potrebbe svolgere un controllo permanente sulle attività di Europol che investono gli interessi comunitari in senso stretto (tutela dell'euro), sulla falsariga del controllo che la procura stessa dovrebbe esercitare sull'OLAF.

3.1.3. *Relazioni con i paesi terzi*

Il Libro verde suggerisce che la procura europea, nella propria sfera di competenza, sia **l'interlocutore diretto delle autorità competenti dei paesi terzi** in materia di assistenza giudiziaria, e che possa disporre rogatorie internazionali, in base a convenzioni che vincolano gli Stati membri, ma che in futuro vincoleranno la stessa Unione. In massima parte i punti di vista espressi aderiscono a questa proposta della Commissione⁶⁷.

3.2. **Aspetti giuridici**

Varie risposte provenienti sia da servizi ministeriali che da ambienti professionali incitano la Commissione a proseguire una riflessione volta a definire il quadro giuridico relativo alla procura europea nel massimo rispetto sia delle varie tradizioni giuridiche degli Stati membri sia del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Molti si sono tuttavia espressi a favore di un maggiore ravvicinamento delle norme di diritto penale sostanziale e di procedura penale, per tutelare meglio i diritti fondamentali e permettere un buon funzionamento della procura europea.

3.2.1. *Diritto penale sostanziale*

3.2.1.1. Competenza sostanziale della procura europea

Considerando che la convenzione 26 luglio 1995⁶⁸ e i relativi protocolli aggiuntivi possono costituire il nucleo di un diritto penale speciale, la Commissione ha proposto⁶⁹ che la competenza della procura europea comprenda quanto meno i reati ai danni degli interessi finanziari delle Comunità che hanno già formato oggetto di accordo tra gli Stati membri⁷⁰. Un'ampia maggioranza delle risposte è tuttavia del parere che, qualora venisse creata una procura europea, i suoi poteri dovrebbero essere necessariamente estesi rispetto alla proposta della Commissione.

⁶⁶ L'assetto della procura europea verrebbe quindi definita partendo da Eurojust.

⁶⁷ Si vedano le risposte scritte 3, 17, 20bis, 25, 27, 29, 32, 33, 40, 41, 59, 60 e 61.

⁶⁸ Convenzione 26.7.1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.95, pag. 48) e relativi protocolli aggiuntivi (GU C 313 del 23.10.1996, pag. 1; GU C 221 del 19.7.1997, pag. 11; GU C 151 del 20.5.1997, pag. 1).

⁶⁹ Cfr. libro verde, paragrafo 5.2.1.

⁷⁰ Si vedano le risposte scritte 1, 3, 12, 17, 20bis, 21 e 38.

Reputando che una lotta incisiva contro le frodi implichi che le organizzazioni criminali che le commettono vengano penalmente perseguite, alcuni auspicano che nella competenza penale della procura europea rientrino i reati connessi con le frodi comunitarie, quali il riciclaggio di proventi illeciti, la corruzione o addirittura l'associazione a delinquere⁷¹. Ancora più numerosi sono quanti ritengono che alla procura vada affidata altresì la tutela della moneta unica⁷² e dell'integrità della funzione pubblica europea⁷³. Molti caldeggiano addirittura prerogative più ampie, e chiedono di affidare alla procura europea l'azione penale contro gravi forme di criminalità⁷⁴, lesive di importanti interessi comuni⁷⁵, quale la protezione dei consumatori, dell'ambiente o del marchio comunitario.

Non sono invece in molti a proporre che la competenza della procura europea si estenda all'intera criminalità transfrontaliera, quale delimitata per esempio dall'elenco dei reati previsti dalla decisione sul mandato d'arresto europeo o nella convenzione Europol⁷⁶ (l'elenco dei cosiddetti "eurocrimini"). In definitiva molti sottoscrivono all'idea che sarebbe opportuno contemplare una clausola di ampliamento, che permetta di estendere la sfera di competenza sostanziale della procura europea ad altre forme di criminalità⁷⁷. Quanto al grado di armonizzazione da conseguire, un'ampia maggioranza è favorevole al principio di una definizione comune dei delitti, sufficientemente chiara e circostanziata, nell'intento di garantire la certezza del diritto e di prevenire qualsiasi rischio di conflitti di competenza tra procura europea e autorità nazionali preposte all'azione penale⁷⁸, nonché tra queste ultime.

3.2.1.2. Armonizzazione delle disposizioni di procedura penale

La sua volontà di rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità ha indotto la Commissione a prospettare solo un'armonizzazione parziale, che verta sul minimo necessario al buon funzionamento della procura europea⁷⁹. Un cospicuo numero di risposte scritte al Libro verde ritiene, però, che il ravvicinamento minimo delle disposizioni nazionali di diritto penale generale costituisca un elemento essenziale⁸⁰.

Sono infatti in molti a ritenere indispensabile armonizzare le sanzioni penali massime non meno che minime applicabili ai reati contro i quali verrà proceduto a livello europeo, nonché le disposizioni relative al regime della prescrizione⁸¹. Alcuni mettono in evidenza che il funzionamento della procura risulterebbe indebolito in assenza di un determinato grado di ravvicinamento⁸² delle disposizioni basilari in materia di responsabilità penale individuale (condizioni, aggravanti e attenuanti, prescrizione), di errore, di tentativo di reato ecc., onde evitare inutili annullamenti di un procedimento⁸³. Rare sono, tuttavia, le risposte in cui si chiede che la creazione di una procura europea sia subordinata ad una totale unificazione delle disposizioni generali nel diritto penale dei vari Stati membri⁸⁴.

⁷¹ Si vedano le risposte scritte 1, 22, 31, 32, 42, 62, 66 e 69.

⁷² Si vedano le risposte scritte 1bis, 14, 20, 37 e 70.

⁷³ Si vedano le risposte scritte 1bis, 27, 31, 33, 37, 42, 55, 62 e 70.

⁷⁴ Si vedano le risposte scritte 1, 8, 25, 36 e 60.

⁷⁵ Si vedano le risposte scritte 8, 10, 11, 23, 25, 28, 36, 41, 44 e 71.

⁷⁶ Si vedano le risposte scritte 11 e 25.

⁷⁷ Si vedano le risposte scritte 1, 3, 11, 20, 25, 26, 36, 41, 44, 58, 60 e 71.

⁷⁸ Si vedano le risposte scritte 1bis, 20bis, 31, 42, 44 e 55.

⁷⁹ Cfr. libro verde, paragrafi 5.3.-5.5. Si vedano le risposte scritte 3, 17, 20bis, 38, 43, 45 e 66.

⁸⁰ Si vedano le risposte scritte 5, 6, 12, 14, 19, 20, 22, 27, 28, 36, 37, 41, 44, 59, 60, 62, 65 e 68.

⁸¹ Si vedano le risposte scritte 12, 21, 28, 33, 44, 59 e 65.

⁸² Si tratta di un'opinione espressa da numerosi operatori del settore nel corso dell'audizione pubblica.

⁸³ Si vedano le risposte scritte 14, 20, 22, 27, 37, 41, 55, 62 e 68.

⁸⁴ Si veda per esempio la risposta scritta 19.

3.2.2. Procedura penale

La realizzazione di uno spazio comune di investigazione e di azione penale presuppone una fiducia reciproca degli Stati membri nei vari sistemi penali nazionali. Questa fiducia si fonda in particolare sulla convergenza dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali.

In proposito, la consultazione pubblica ha reso la Commissione consapevole di quanto sia sensibile il problema della tutela dei diritti della difesa, e di come sia quindi necessario approfondire maggiormente la definizione di opportuni meccanismi per salvaguardare tali diritti, nella prospettiva di istituzione di una procura europea. Il quadro giuridico proposto dalla Commissione, secondo una maggioranza di pareri, dovrebbe pertanto consentire di predisporre garanzie sufficienti in termini sia di buona amministrazione della giustizia sia di equità della procedura penale.

3.2.2.1. Aspetti relativi all'amministrazione della giustizia

- Informare e adire la procura europea

Molte reazioni⁸⁵ concordano con la Commissione nel ritenere opportuno fare obbligo alle autorità interessate, a livello comunitario non meno che nazionale⁸⁶, di riferire alla procura europea qualsiasi fatto che possa costituire o far sospettare un reato che ricada nelle competenze della procura stessa. In molte reazioni si insiste altresì sulla necessità di riconoscere ai privati, a determinate condizioni, il diritto di informare direttamente la procura⁸⁷. Vi è nondimeno una divergenza tra quanti sono a favore della possibilità di adire direttamente il procuratore europeo⁸⁸ e chi ritiene che occorra in primo luogo stabilire l'obbligo di adire i procuratori europei delegati⁸⁹. Stando ai secondi, i procuratori delegati, previa valutazione caso per caso, potrebbero decidere se vi sia o no motivo di deferire un fascicolo al procuratore europeo⁹⁰. Come era stato suggerito dalla Commissione, alcuni caldeggiavano infine la possibilità che il procuratore europeo si dichiari competente *motu proprio*⁹¹.

- Principio di obbligatorietà dell'azione penale

Pur reputando che azioni penali equivalenti entro lo spazio giudiziario europeo esigano l'applicazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, la Commissione ha proposto di fissare alcune eccezioni intese a temperare tale principio⁹². Si tratta di un'impostazione condivisa dalla maggioranza, la quale ritiene che la procura europea dovrebbe essere tenuta a procedere solo in presenza di un certo grado di rilevanza del caso⁹³. La maggioranza delle risposte si pronuncia quindi per la fissazione di una soglia finanziaria o di "criteri di gravità"

⁸⁵ Si vedano le risposte scritte 1, 3, 12, 17, 20bis, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 36, 37, 41, 44, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 70 e 71. Per una posizione opposta si vedano le risposte scritte 6 e 41.

⁸⁶ Stando al libro verde, ciò dovrebbe valere in particolare per il personale delle amministrazioni doganali e fiscali, dei servizi di polizia e della magistratura.

⁸⁷ Si vedano le risposte scritte 3, 25, 37, 41, 44, 60, 70 e 71.

⁸⁸ Si vedano le risposte scritte 27, 37 e 66.

⁸⁹ Si vedano le risposte scritte 12, 14, 17, 20, 61 e 62.

⁹⁰ Si vedano le risposte scritte 12 e 14.

⁹¹ Si vedano le risposte scritte 6, 25 e 32.

⁹² Cfr. libro verde, paragrafo 6.2.2.

⁹³ Si vedano le risposte scritte 1bis, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 20bis, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44, 58, 61, 65, 70 e 71. Alcuni ritengono comunque che occorra optare per il principio di discrezionalità dell'azione penale, in quanto solo esso sarebbe in grado di garantire l'indipendenza della procura europea. Si vedano le risposte scritte 14, 21, 28, 29, 31, 32, 39 e 66.

con riferimento agli interessi comunitari⁹⁴, al di sotto dei quali la procura europea potrebbe desistere dal promuovere l'azione penale a vantaggio delle autorità nazionali. Ciò presenterebbe il vantaggio di non intasare i suoi servizi con casi di importanza minore, che potrebbero essere affrontati meglio a livello nazionale. Al riguardo alcuni sottolineano la necessità di stabilire una precisa tipologia di casi nei quali l'azione penale potrebbe essere definitivamente cessata o abbandonata⁹⁵.

Quale corollario dell'applicazione del principio di obbligatorietà, qualsiasi decisione della procura europea di non luogo a procedere (archiviazione, chiusura, patteggiamento con l'imputato⁹⁶) dovrebbe essere subordinata al controllo di un giudice⁹⁷. In alcune risposte si insiste affinché tale controllo venga esercitato da una **camera preliminare europea**⁹⁸, unico organo in grado di garantire l'uniformità nell'applicazione e nell'interpretazione del diritto comunitario⁹⁹.

- Ripartizione delle competenze e gestione dei casi misti

Aderendo su tale aspetto alla proposta della Commissione, la maggioranza delle risposte¹⁰⁰ è del parere che, dato il carattere comunitario degli interessi da proteggere, ove si sospetti un reato comunitario andrebbe applicato il principio di adire automaticamente la procura europea e di conferirle una competenza prioritaria¹⁰¹. In presenza di casi misti, la regola di priorità dovrebbe permettere inoltre di evitare conflitti positivi di competenza tra la procura europea e le autorità nazionali preposte all'azione penale¹⁰². La procura europea avrebbe in tal modo la possibilità di decidere in piena indipendenza di condurre essa stessa le indagini qualora il reato ledesse principalmente gli interessi comunitari¹⁰³, o eventualmente di affidarla alle autorità nazionali competenti¹⁰⁴.

Se, nonostante tutto, dovesse verificarsi un conflitto di competenze, alcuni propongono di prevedere una procedura di consultazione tra la procura europea e le autorità nazionali, onde designare l'autorità competente per ciascun caso di specie¹⁰⁵, o di far decidere a chi assegnare il caso da una camera preliminare europea¹⁰⁶.

⁹⁴ Si vedano le risposte scritte 6, 23, 25, 27, 33, 35, 40, 41, 61 e 71.

⁹⁵ Si vedano le risposte scritte 14, 20bis, 37, 62 e 65.

⁹⁶ Alcune risposte escludono esplicitamente di conferire alla procura europea il potere di estinguere un caso in seguito a patteggiamento. Esse provengono da Stati membri nei quali questo sistema non è praticato o addirittura ammesso. Si vedano le risposte scritte 30 e 44.

⁹⁷ Si vedano le risposte scritte 5, 6, 12, 33, 44, 55 e 71.

⁹⁸ Si vedano in particolare le risposte scritte 5, 6, 25, 55 e 71.

⁹⁹ Cfr. più oltre, paragrafo 3.2.2.2.

¹⁰⁰ Si vedano le risposte scritte 17, 27, 29, 32, 37, 41, 44, 59, 61, 68, 69 e 70.

¹⁰¹ A questa priorità o primazia dell'azione della procura europea rispetto all'azione penale esercitata dalle autorità nazionali subentrerebbe, se del caso, una ripartizione dei casi comunitari tra il livello nazionale e quello europeo, in particolare ove la frode sia di entità modesta o abbia un impatto meramente nazionale.

¹⁰² Casi nei quali intervengano, al tempo stesso, un reato comunitario e un reato nazionale. Nel corso della pubblica audizione, la maggioranza si è espressa piuttosto a favore di criteri circostanziati per la ripartizione di casi del genere.

¹⁰³ Una parte delle risposte sostiene tuttavia che, in presenza di chiari criteri di distinzione dei casi, la competenza della procura dovrebbe essere esclusiva rispetto a quella delle autorità nazionali. Si vedano le risposte scritte 1bis, 4, 10, 12, 20bis, 27 e 60.

¹⁰⁴ Si vedano le risposte scritte 28, 29, 32 e 70. Alcuni criticano questa soluzione in quanto non permetterebbe di estendere la competenza della procura europea a delitti nazionali, non appena dovesse emergere un collegamento con un reato comunitario. Si veda la risposta scritta 62.

¹⁰⁵ Inoltre, è stato proposto di stabilire criteri circostanziati per distinguere tra la componente "comunitaria" di un delitto (che potrebbe essere definito come reato ai danni degli interessi finanziari comunitari) e la

3.2.2.2. Garanzie di equità del procedimento penale e tutela dei diritti fondamentali

Molti reputano il rafforzamento dei diritti della difesa e delle garanzie procedurali il corollario indispensabile dell'istituzione di una procura europea. La maggioranza è del parere che andrebbero fissate norme specifiche intese a garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali e l'equità del procedimento penale nella fase preliminare, nonché nella fase dibattimentale per quel che riguarda l'ammissibilità delle prove¹⁰⁷.

- Mezzi di ricerca della prova della procura europea

Ai sensi della proposta della Commissione, la procura europea dovrebbe potersi avvalere della gamma di mezzi di ricerca della prova che generalmente esistono in tutti gli Stati membri per perseguire penalmente delitti finanziari analoghi. Inoltre, l'autorizzazione di queste misure da parte di un giudice nazionale, detto delle libertà, di massima dovrebbe formare oggetto di reciproco riconoscimento¹⁰⁸. Molte risposte fanno rilevare che un regime giuridico del genere risulta lacunoso sotto il profilo della protezione della vita privata e dei diritti della difesa, per la diversità delle norme di procedura che attualmente vigono nei vari Stati membri¹⁰⁹. Altri ritengono poi che ne risulterebbe sminuita la certezza del diritto, in quanto la procura europea avrebbe la possibilità di scegliere a quale giudice nazionale rivolgersi per chiedere l'autorizzazione dei mezzi di ricerca della prova¹¹⁰. Stando a questa argomentazione, verrebbe a determinarsi una situazione che può comportare rischi di "forum shopping" fin dalla fase preliminare (selezione abusiva del foro).

La Commissione riconosce che su questo punto la discussione va approfondita. Un'alternativa proposta da alcuni¹¹¹, consisterebbe nello stilare un elenco comune dei mezzi di ricerca della prova che la procura europea ha la facoltà di autorizzare direttamente, nonché di quelli per i quali sarebbe tenuta a chiedere l'autorizzazione del giudice nazionale delle libertà¹¹². Purché venga prevista una possibilità di ricorso giuridico in caso di inosservanza dei diritti fondamentali, le misure che non comportano un potere coercitivo potrebbero essere autorizzati direttamente dalla procura europea¹¹³. Quanto alle misure restrittive della libertà, esse dovrebbero essere autorizzate solo da un giudice delle indagini preliminari, e la procura europea dovrebbe essere tenuta a rivolgersi, preferibilmente, al giudice del paese di

componente meramente nazionale, che dovrebbe restare di esclusiva competenza delle autorità nazionali. Si vedano le risposte scritte 20bis, 30, 33 e 61.

¹⁰⁶ Si vedano le risposte scritte 17, 25, 38, 44 e 70.

¹⁰⁷ Il Libro verde si prefiggeva tra l'altro di "approfondire la riflessione sulla garanzia giurisdizionale nella fase istruttoria del processo e sul livello più consono - nazionale o eventualmente europeo - per disciplinare e controllare i provvedimenti" adottati dalla procura.

¹⁰⁸ Con riferimento ai mezzi di ricerca della prova nazionali di cui potrebbe avvalersi la procura europea, un principio del genere significa che in caso di esecuzione in uno Stato membro di una misura autorizzata da un giudice di un altro Stato membro, la procura europea non sarebbe tenuta a dover chiedere una nuova autorizzazione.

¹⁰⁹ Si vedano le risposte scritte 6, 17, 28, 40, 60, 70 e 71.

¹¹⁰ Si vedano le risposte scritte 1, 5, 6, 25, 28, 40 e 60.

¹¹¹ Alcune risposte caldeggiavano altresì norme di competenza circoscritte e vincolanti fin dalla fase preliminare del processo, per evitare forme di "forum shopping". Si veda in particolare la risposta scritta 6.

¹¹² Si vedano le risposte scritte 1bis, 3, 5, 17, 28, 32, 40, 58, 60 e 62. Altri aderiscono all'idea della Commissione di predisporre ad uso della procura un modello europeo di verbale d'interrogatorio o di audizione. Si vedano le risposte scritte 1 e 41.

¹¹³ È logico immaginare che questo ricorso venga promosso dinanzi al giudice nazionale competente per misure analoghe previste dalla legislazione nazionale. Si vedano le risposte scritte 1, 6, 32 e 62. Per una posizione contraria si veda la risposta scritta 29.

esecuzione¹¹⁴. Alcuni suggeriscono, infine, che sia una camera preliminare europea ad autorizzare e controllare l'esecuzione di tutte le misure restrittive della libertà chieste dalla procura europea¹¹⁵.

- Scelta dello Stato di rinvio a giudizio (scelta del foro)

Dato che, perlopiù, si deve far fronte a casi complessi, in cui sono coinvolti più Stati membri, la Commissione propone, come una delle scelte praticabili, di lasciare alla procura europea un margine di valutazione per scegliere il paese nel quale il fascicolo che essa ha istruito verrà giudicato nel merito¹¹⁶. Naturalmente la Commissione tiene a precisare che una scelta del genere non è neutra, in quanto determina non solo le condizioni pratiche del processo e il giudice competente, ma altresì il diritto nazionale applicabile.

La Commissione ha preso ben nota delle critiche che le sono state rivolte per aver optato per tale soluzione, critiche che contestano il potere discrezionale lasciato alla procura europea il quale, in assenza di un controllo adeguato, provocherebbe un effettivo rischio di “forum shopping”. In numerose reazioni si è suggerito di fissare, a livello comunitario, criteri più rigorosi di scelta della giurisdizione¹¹⁷, il che permetterebbe di rispondere alle esigenze di prevedibilità e di certezza del diritto, tenendo conto al tempo stesso della peculiarità della frode transfrontaliera. Stando a molte risposte, questi criteri, da definire in base alle norme internazionali in materia, dovrebbero determinare in modo sufficientemente prevedibile il paese di rinvio a giudizio in funzione di vari criteri, elencati secondo un ordine gerarchico¹¹⁸. Secondo altri, questi criteri dovrebbero essere alternativi e non comportare un ordine di importanza, come proposto dalla Commissione, per lasciare alla procura europea la possibilità di adire il tribunale nazionale più idoneo a giudicare nel merito un caso¹¹⁹.

Quanto al controllo esercitato su questa scelta, un'ampia maggioranza è del parere che sia indispensabile un controllo giudiziario, per salvaguardare i diritti delle persone. I pareri divergono tuttavia tra quanti ritengono che tale controllo vada esercitato dal tribunale della libertà o dal giudice di merito¹²⁰, e coloro che reputano necessario affidarlo a una camera preliminare europea¹²¹. Questa camera preliminare avrebbe il compito altresì, sulla falsariga del ruolo che la Commissione ha proposto di affidare alla Corte di giustizia, di risolvere gli eventuali conflitti negativi di competenza fra Stati¹²².

- Reciproca ammissibilità delle prove

Nell'intento di superare l'attuale frammentazione dello spazio giudiziario europeo, nonché di agevolare l'azione penale in seguito alle inchieste comunitarie degli organi antifrode, la Commissione propone di stabilire un principio di reciproca ammissibilità delle prove¹²³. In base a questo principio, qualsiasi giurisdizione nazionale, investita del merito di un caso

¹¹⁴ Il che agevolerebbe inoltre il controllo della legalità della loro esecuzione. Si vedano le risposte scritte 6, 30, 31, 32, 33, 40 e 58.

¹¹⁵ Si vedano le risposte scritte 1, 5, 25, 37 e 71.

¹¹⁶ Cfr. libro verde, paragrafo 6.3.1. Questa ipotesi permetterebbe anche di evitare, nell'interesse di tutte le parti, i conflitti positivi di competenza fra Stati membri.

¹¹⁷ Si vedano le risposte scritte 6, 12, 20, 20bis, 25, 26, 27, 31, 33, 40, 44, 60, 61, 62, 68 e 70.

¹¹⁸ Si vedano le risposte scritte 12, 20, 44, 58, 61, 62, 66 e 68.

¹¹⁹ Si vedano le risposte scritte 20bis e 44.

¹²⁰ Si vedano le risposte scritte 12, 17, 27, 58, 65, 68 e 70.

¹²¹ Si vedano le risposte scritte 1, 5, 25, 27, 32, 37, 42, 44, 53, 55 e 61.

¹²² Si vedano le risposte scritte 5, 17, 27, 53 e 69.

¹²³ Cfr. libro verde, paragrafo 6.3.4.1.

penale in cui siano in gioco interessi tutelati dalla procura europea, avrebbe l'obbligo di ammettere le prove legalmente acquisite in conformità del diritto nazionale di un altro Stato membro. Molti ritengono tuttavia che un sistema del genere comporti seri problemi, sotto il profilo sia dei diritti della difesa che della certezza del diritto¹²⁴.

Il riferimento al diritto interno degli Stati membri non costituirebbe una soluzione idonea, per via delle differenze tra i sistemi penali nazionali o delle disparità che alcuni adducono in materia di tutela dei diritti fondamentali¹²⁵. La regola della reciproca ammissibilità applicata senza dover rispettare requisiti minimi comuni, da precisare in modo più vincolante di quanto non avvenga attualmente, secondo alcuni rischierebbe di provocare un deterioramento dei diritti della difesa a livello dell'Unione, o addirittura un "livellamento verso il basso" delle garanzie procedurali inerenti alle indagini della procura europea¹²⁶.

Molti sono del parere che il principio di ammissibilità reciproca, quale prospettato dalla Commissione, dovrebbe essere adottato solo a patto di prevedere opportuni meccanismi in grado di offrire le garanzie giurisdizionali e l'effettiva salvaguardia dei diritti fondamentali. In questa fase, la Commissione è disposta a esplorare le varie soluzioni possibili. Secondo alcuni, tali meccanismi potrebbero per esempio contemplare la definizione di un elenco comune di mezzi di ricerca della prova riconosciuti da tutti gli Stati membri, o ancora di criteri comuni che fissino, segnatamente, le condizioni di validità o di legalità delle misure medesime¹²⁷. Altri raccomandano più in generale di armonizzare le norme di procedura penale in materia di acquisizione e trasferimento delle prove¹²⁸, o le norme relative alla loro valutazione¹²⁹. Per altri ancora, sancire i requisiti comuni che fissino garanzie concrete di salvaguardia dei diritti fondamentali, a livello dell'Unione, costituirebbe un indispensabile presupposto per accettare il principio di reciproca ammissibilità¹³⁰.

- Controllo degli atti della procura europea e tutela dei diritti fondamentali

Le garanzie procedurali, relative ai provvedimenti adottati e all'azione penale esercitata dalla procura europea, costituiscono certamente uno dei temi più ricorrenti nelle risposte al Libro verde. Fissare meccanismi o requisiti minimi comuni, per tutelare i diritti fondamentali, a molti appare come un contrappeso indispensabile all'attribuzione di poteri repressivi ad un organo comunitario¹³¹.

Molte reazioni rilevano per esempio che il riferimento alla convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottata dal Consiglio d'Europa, nonché alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, da solo non sarebbe sufficiente a instaurare un sistema di garanzie procedurali entro uno spazio comune di attività investigativa e di azione penale¹³². Molti reputano essenziale, nel quadro dell'esecuzione di provvedimenti adottati sull'intero territorio comunitario nonché dell'accoglimento del principio di reciproca ammissibilità delle prove,

¹²⁴ Si vedano le risposte scritte 1bis, 5, 6, 17, 20bis, 24, 25, 26, 36, 39, 40, 58, 62 e 65.

¹²⁵ Emergerebbero, in particolare, problemi di rilievo ove uno stesso mezzo di ricerca della prova non fosse disciplinato allo stesso modo in tutti gli Stati membri dell'Unione. Si vedano le risposte scritte 6, 17 e 70.

¹²⁶ Si vedano le risposte scritte 1bis, 6, 24, 25, 26, 33, 36, 40, 59, 62 e 65.

¹²⁷ Si vedano le risposte scritte 1, 14, 20bis, 25, 27, 28, 31, 36, 37, 40, 41, 50, 55, 60 e 62.

¹²⁸ Si vedano le risposte scritte 5, 25, 31, 32, 60 e 70.

¹²⁹ Si vedano le risposte scritte 1, 4, 6, 14, 20bis, 37, 41 e 70.

¹³⁰ Si vedano le risposte scritte 1bis, 6, 17, 24, 25, 27, 33 e 58.

¹³¹ Si vedano le risposte scritte 2, 5, 6, 11, 12, 20bis, 21, 25, 32, 33, 37, 66 e 70.

¹³² Per produrre effetto, un riferimento del genere dovrebbe garantire perlomeno che la procura europea sia vincolata dall'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ad opera della Corte di Strasburgo. Si vedano le risposte scritte 2, 6, 25 e 58.

garantire una tutela equivalente dei diritti della difesa a livello dell'Unione. Di conseguenza, essi ne caldeggiavano una futura codificazione o armonizzazione, o quanto meno chiedono che a livello comunitario venga stilato un catalogo dei diritti procedurali che vanno salvaguardati sull'intero territorio dell'Unione¹³³.

Dato che il controllo da parte di un giudice costituisce una garanzia essenziale, la maggioranza reputa che tutti i provvedimenti adottati, le decisioni di non luogo a procedere (chiusura, archiviazione) o gli atti di rinvio a giudizio della procura europea, di massima dovrebbero essere controllati dal giudice nazionale in base all'ordinamento del suo paese¹³⁴. Alcuni sottolineano tuttavia che solo una camera preliminare europea sarebbe in grado di risolvere i problemi del controllo della regolarità degli atti della procura europea¹³⁵. In questa fase la Commissione non scarta nessuna soluzione atta a rafforzare una garanzia equivalente dei diritti fondamentali a livello dell'Unione. Al riguardo essa sottolinea l'importanza del suo recente Libro verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea¹³⁶.

4. SVILUPPI ULTERIORI

Se la valutazione generale dei risultati della consultazione pubblica induce a ribadire la necessità di una modifica del trattato per permettere la creazione di una procura europea, per una valutazione più dettagliata è necessario approfondire la riflessione su determinati temi della massima importanza sotto il profilo del diritto derivato.

4.1. Seguiti politici del Libro verde

Il tema della procura europea rientra ormai nell'agenda politica dell'Unione. I capi di Stato o di governo riuniti a Laeken hanno invitato il Consiglio "a esaminare rapidamente il Libro verde della Commissione sulla creazione di una procura europea, tenendo conto della diversità delle tradizioni e dei sistemi giuridici".

Se in un primo tempo l'accoglienza che il Consiglio ha riservato al Libro verde è sembrata piuttosto fredda, successivamente la questione della creazione di una procura europea è stata ampiamente discussa al Parlamento europeo¹³⁷ e all'interno del Gruppo di lavoro "Libertà, sicurezza e giustizia" della Convenzione europea¹³⁸. Dalla riflessione più generale condotta sul rafforzamento dell'Unione in materia di Giustizia e affari interni è emersa in definitiva una maggioranza persuasa della necessità di approfondire i lavori sulle condizioni per la creazione di una procura europea¹³⁹. La maggioranza sembra ormai favorevole a prevedere nel nuovo trattato costituzionale la creazione di questo organo, o quanto meno a trasformare a termine Eurojust in una procura europea. Quanto agli Stati membri, la loro posizione non è

¹³³ Si vedano le risposte scritte 2, 5, 6, 21, 42, 58 e 66. In alcune risposte viene proposto un elenco dei diritti essenziali della difesa, come per esempio il diritto di essere rappresentato da un avvocato, il diritto di essere reso edotto degli addebiti, il diritto a una difesa gratuita, ecc.

¹³⁴ Si vedano le risposte scritte 3, 11, 12, 17, 20bis, 23, 28, 33, 40, 60, 61, 65, 66 e 70.

¹³⁵ Si vedano le risposte scritte 5, 6, 8, 25, 27, 32, 37, 42, 44 e 61.

¹³⁶ COM(2003)75.

¹³⁷ L'audizione pubblica con i parlamenti nazionali, organizzata dal Parlamento europeo il 5 novembre 2002, ha mostrato tutto l'interesse che quest'ultimo nutre per l'argomento.

¹³⁸ Rapporto finale del Gruppo di lavoro X, Convenzione europea, CONV 426/02 del 2.12.2002.

¹³⁹ Nelle sue conclusioni della sessione plenaria del 6.12.2002, il presidente della Convenzione ha sottolineato la necessità di approfondire i lavori in materia.

rigida, e alcuni si mostrano nettamente più disponibili di quanto fossero in origine¹⁴⁰. Una minoranza resta tuttavia decisamente ostile. Da ultimo, nella misura in cui dopo la firma del trattato di adesione, prevista per il 16 aprile 2003, i nuovi paesi aderenti parteciperanno in veste di osservatori attivi ai gruppi di lavoro del Consiglio, un parere di ognuno di essi offrirebbe un contributo utile al proseguimento del dibattito.

Anche se per il momento non è possibile prevedere quale piega prenderanno queste discussioni, appare chiaro che il Libro verde ha svolto la propria funzione dando avvio a un dibattito generale, all'interno delle stesse sedi competenti dell'Unione. La proposta di creare una procura europea è stata, infatti, oggetto di consultazioni a livello ministeriale e parlamentare negli Stati membri. Alla vigilia dell'allargamento a dieci nuovi Stati membri, il progetto è stato valutato nella prospettiva del rafforzamento della politica europea in materia di Giustizia e affari interni, in alcuni casi insistendo sulla necessaria tutela degli interessi finanziari della Comunità, in altri collocandosi in una prospettiva più ampia e ipotizzando la creazione di un organo comunitario per completare i poteri operativi che in futuro potrebbero essere demandati a Europol.

La discussione sembra quindi evolvere, secondo una dinamica autonoma, verso una graduale consapevolezza della necessità di una procura europea e del valore "aggiunto" che essa potrebbe offrire in termini di repressione dei reati ai danni degli interessi finanziari comunitari. Una parte dell'opinione favorevole al progetto difende inoltre l'idea di istituire a livello comunitario la funzione di controllo degli atti della procura europea, il che contribuirebbe a creare un autentico spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

4.2. Riforma istituzionale

La revisione dei trattati istitutivi delle Comunità europee resta un presupposto irrinunciabile: solo essa può sancire la legittimità politica di una proposta del genere. La Convenzione europea offre il quadro politico e istituzionale idoneo per discuterne. Essa lavora, infatti, su una profonda riforma dei trattati esistenti. Se la Convenzione dovesse limitarsi ad abilitare il Consiglio a decidere all'unanimità, in un futuro non meglio precisato, la creazione della procura europea, si tratterebbe di una promessa senza prospettive di realizzazione, data la necessità di ratificare questo principio una seconda volta nell'ambito di un'Unione allargata. È invece importante elaborare soluzioni che risultino al tempo stesso chiare per i cittadini ed efficaci per il conseguimento degli obiettivi dell'Unione, nella fattispecie per la tutela degli interessi finanziari, nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone.

Quanto al contenuto di tale revisione, alla luce della consultazione pubblica la Commissione mantiene nella sostanza la proposta presentata a Nizza¹⁴¹, aggiungendo comunque due elementi nuovi¹⁴².

Da un lato, il trattato costituzionale, che dovrebbe creare direttamente la figura del procuratore europeo, dovrebbe stabilire altresì che il diritto derivato preciserà le forme di **articolazione con Eurojust**. Al riguardo, sono state qui tratteggiate varie ipotesi (cooperazione fra organi distinti e complementari; collegamento organico; totale integrazione).

¹⁴⁰ La Germania e la Francia, per esempio, hanno avanzato la proposta di creare una procura europea che in un futuro non meglio precisato dovrebbe acquisire poteri in materia di indagini e di azione penale a livello dell'Unione. (Proposte comuni franco-tedesche per la Convenzione europea nel settore della Giustizia e degli affari interni, presentate il 27.11.2002, documento 32 del Gruppo di lavoro X di cui sopra).

¹⁴¹ Progetto di articolo 280bis CE.

¹⁴² Contributo della Sig.ra Schreyer alla Convenzione, del 25.11.2002, citata in precedenza.

Dall'altro, esso dovrebbe definire la **competenza sostanziale della procura**, in termini precisi già in partenza ma al contempo sufficientemente aperti per consentire una successiva evoluzione. In virtù del trattato costituzionale, la procura europea dovrebbe avere il compito di condurre indagini, esercitare l'azione penale e chiedere il rinvio a giudizio dinanzi alle giurisdizioni competenti degli Stati membri, nei confronti degli autori di reati lesivi degli interessi finanziari della Comunità. Il Consiglio, deliberando all'unanimità o a maggioranza qualificata rafforzata, su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, potrebbe decidere successivamente di estendere la sfera di competenza della procura europea alle infrazioni che ledono altri interessi dell'Unione.

Infine, in risposta ad alcune obiezioni più specifiche, la Commissione è del parere che la **procedura di nomina** che essa propone per il procuratore europeo salvaguardi l'equilibrio tra le istituzioni comunitarie, e che il carattere non rinnovabile del mandato del procuratore ponga quest'ultimo al riparo da rischi di influenza esterna negativa¹⁴³. Tale procedura dovrebbe naturalmente figurare nel trattato. Quanto alla proposta della Commissione, essa potrebbe assumere la forma di un elenco non definitivo, come suggerito nel corso dell'audizione pubblica.

4.3. Approfondimento degli aspetti relativi all'istituzione della procura

La definizione di una base giuridica nel trattato è indispensabile per qualsiasi lavoro preparatorio di natura legislativa. In base alle disposizioni vigenti del trattato, la Commissione non ha il diritto di formulare proposte concrete in materia di diritto derivato, che travalichino le preferenze che essa ha potuto esprimere nel Libro verde. I risultati della consultazione pubblica permettono tuttavia alla Commissione di individuare qui di seguito una serie di temi di cui essa riconosce fin d'ora la necessità di un approfondimento, giacché essi hanno formato oggetto di accanita discussione. Quest'approfondimento potrebbe avvenire sotto forma di studi complementari o di consultazioni a livello sia di esperti sia di organi politici nazionali.

Tema n. 1 - Forme di articolazione tra la procura europea e gli organi europei esistenti

In primo luogo, va attentamente analizzato il problema del ruolo della **Corte di giustizia** nella composizione delle controversie in materia di giurisdizione, a livello sia verticale che orizzontale. Occorre, infatti, che la scelta dello Stato membro di rinvio a giudizio sia inquadrata da criteri oggettivi; la loro definizione dovrebbe fondarsi sui prossimi lavori della Commissione in materia di prevenzione di conflitti di giurisdizione fra Stati membri¹⁴⁴.

Sul piano istituzionale, è necessario in particolare studiare le varie modalità di combinazione possibili tra la procura europea ed **Eurojust**. Infine, il futuro dell'**OLAF** andrà esaminato su nuove basi, non appena la procura europea sarà stata istituita¹⁴⁵.

Tema n. 2 - Diritti della difesa e regime probatorio nella prospettiva dell'istituzione di una procura europea

A livello di procedura, dalla consultazione sono emerse due problematiche essenziali. Innanzi tutto, una tutela equivalente dei **diritti della difesa** è emersa come una delle principali

¹⁴³ Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione a maggioranza qualificata e previo parere conforme del Parlamento europeo, nominerebbe il procuratore europeo per un periodo di sei anni non rinnovabile.

¹⁴⁴ Libro verde della Commissione in preparazione.

¹⁴⁵ Relazione della Commissione, *Valutazione delle attività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode*, in fase di adozione.

preoccupazioni espresse in ordine alla creazione di una procura europea. Sarà quindi necessario integrare i risultati della consultazione avviata quest'anno dalla Commissione, attraverso un Libro verde sulle garanzie procedurali per le persone incriminate in procedimenti penali¹⁴⁶, per stabilire se sia opportuno andare oltre i requisiti condivisi già attualmente dagli Stati membri, nella prospettiva dell'istituzione di una procura europea.

In secondo luogo, il valore in uno Stato membro delle prove acquisite in un altro Stato membro dalla procura europea, presuppone un ravvicinamento delle legislazioni nazionali, limitato al minimo necessario per porre in essere il principio di reciproca ammissibilità delle prove. Il grado auspicabile di armonizzazione del **regime probatorio**, per permettere il corretto funzionamento della procura europea, andrebbe ulteriormente approfondito, contestualmente al programma di lavoro della Commissione nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Tema n. 3 - Integrazione della procura europea nei sistemi penali nazionali

Da ultimo, la Commissione intende mostrare, attraverso varianti nazionali, secondo quali modalità una procura europea, di cui sia garantita la piena indipendenza, potrebbe integrarsi nei sistemi penali degli Stati membri, senza rimettere in questione la loro organizzazione interna. (Esempio: neutralità rispetto alle prerogative del "giudice nazionale" o alla pluralità delle "law enforcement agencies"). Queste varianti specificerebbero come si potrebbero trattare, in funzione del contesto nazionale, i casi misti (desistenza della procura europea o dell'autorità nazionale preposta all'azione penale, l'una a favore dell'altra; azione congiunta di entrambe, ecc.).

In conclusione, solo prevedendo nel trattato costituzionale la creazione di una procura europea, unitamente ad una base giuridica per l'elaborazione delle disposizioni di diritto derivato che renderebbero possibile la sua integrazione nei sistemi giudiziari nazionali, si riuscirebbe a rispondere alle attuali difficoltà. Si tratta di un segnale che l'opinione pubblica si attende dal prossimo trattato, sempre che si voglia rendere la costruzione europea più popolare agli occhi dei cittadini e dei contribuenti.

¹⁴⁶ Libro verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea, del 19.2.2003, citato in precedenza.

Allegato 1

ELENCO DELLE REAZIONI SCRITTE ANALIZZATE¹⁴⁷		
	AUTORE DELLA RISPOSTA	CATEGORIA
1	OLAF Comitato di vigilanza	Soggetto istituzionale/europeo
1bis	Association portugaise de juristes pour la protection des intérêts financiers communautaires (P)	Esperto/associazione TIF
2	Fair Trials Aboard (UK)	Esperto/ONG
3	György Gátos (H)	Soggetto istituzionale
4	Czech Association for the Protection of the financial interest of the EC (PFI) (CZ).	Esperto/associazione TIF
5	P. Fauchon, Sénateur (F)	Soggetto istituzionale/parlamentare
6	Max Planck Institut (D)	Esperto/università
7	Prof. Kaiifa-Gbandi (EL)	Esperto/università
8	R. Van Camp, Procureur général (B)	Giurista/magistrato
10	Centro di Diritto Penale Europeo (I)	Esperto/associazione TIF
11	Association européenne des Magistrats /European Association of Judges	Giuristi/magistrati
12	T. Wolf , judge at the regional court of Marburg (D)	Esperto/magistrato
14	Dutch Association for the PFI (NL)	Esperto/associazione TIF
15	Department of Justice (IRL)	Soggetto istituzionale governativo
16	Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (NL)	Soggetto istituzionale governativo
17	Bundesministerium der Justiz und den Justizministerien der Länder der Bundesrepublik Deutschland (D)	Soggetto istituzionale governativo
18	Ms F. Page (UK)	Esperto/avvocato
19	Deutscher Anwaltverein (D)	Esperti/avvocati
20	P. Amaral (P)	Esperto
20bis	Ministerie van Justitie (NL)	Soggetto istituzionale governativo
21	Magistrats européens pour la démocratie et les libertés	Giuristi/magistrati
22	Prof. L. Picotti (I)	Esperto/università
23	Magistratura democratica (I)	Giuristi/magistrati
24	Deutscher Strafrechtslehrer (D)	Esperti/università
25	L. Fayolle, A. Reiter Korkmaz et al., Institut universitaire européen (I)	Esperti/università
26	D.M. Amann, Institut universitaire européen (I)	Esperto/università
27	Deutscher Richterbund (D)	Giuristi/magistrati
28	J. de Maillard, Juge au Tribunal de Grande Instance de Blois (F)	Giurista/magistrato
29	B. Bertossa, Procureur général de Genève (CH)	Giurista/magistrato
30	Regeringskansliet Justitiedepartementet (S)	Soggetto istituzionale governativo
31	C. Abt, L. De Muyter et al, Collège d'Europe de Bruges (B)	Esperti/università
32	A. Ardelean, B. Carl et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Esperti/università
33	M. Guglielmetti, L. Mascia et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Esperti/università
34	Transparency International	Esperto/ONG
35	Lithuania Association for the PFI (LT)	Esperto/associazione TIF
36	C. Ducouloux-Favard (F)	Esperto/università
37	Prof. J.A.E. Vervaele (NL)	Esperto/università
38	Beschluss des Bundesrates (D)	Soggetto istituzionale/parlamentare

¹⁴⁷ Ordine cronologico d'arrivo.

39	C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen (NL)	Esperto/università
40	Centro di Diritto Penale Europeo - 2 (I)	Esperto/associazione TIF
41	Austrian Association for European Criminal Law (A)	Esperto/associazione TIF
42	B. Favreau - Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens	Esperto/associazione
43	Oikeusministeriö (FIN)	Soggetto istituzionale/governativo
44	Fiscalía General del Estado (E)	Giurista/magistrato
45	United Kingdom and Scotland (UK)	Soggetto istituzionale/governativo
46	Avv. G. A. Conte (I)	Esperto/avvocato
47	Avv. Della Valle (I)	Esperto/avvocato
48	Dott. Galoppi (I)	Esperto/avvocato
49	Dott. B. Giordano (I)	Esperto/avvocato
50	Prof. G. Frigo (I)	Esperto/avvocato
51	Prof. Lanzi (I)	Esperto/avvocato
52	Dott. De Vincenzi (I)	Esperto/avvocato
53	A. P. Casati, B. Coluccia et al. (I)	Esperto/avvocato
54	D. Alessio, L. Cirillo et al. (I)	Esperto/avvocato
55	Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens /Union des Avocats européens	Esperto/associazione TIF
56	E. Mezzetti (I)	Esperto/università
57	Union des avocats européens /Commissione di diritto penale comunitario	Esperti/associazione
58	Croatian Association for the PFI (HR)	Esperto/associazione TIF
59	K. Schöffler (D)	Esperto
60	Camera Penale di Como e Lecco (I)	Giurista/magistrato
61	Latvian Ministry of Finance (LV)	Soggetto istituzionale/governativo
62	Romanian Association of Community Law Research (RO)	Esperto/associazione TIF
63	Seminar of Rome (I)	Esperto/associazione TIF
64	F.S. Spruijt (NL)	Esperto/università
65	Bundesministeriums für Justiz der Republik Österreich (A)	Soggetto istituzionale/governativo
66	Criminal Bar Association (UK)	Esperti/avvocati
67	Procuratore della Repubblica di Palermo (I)	Giurista/magistrato
68	Procuratore della Repubblica di Roma (I)	Giurista/magistrato
69	J-F. Kriegk, Président du Tribunal de Grande Instance de Nîmes (F)	Giurista/magistrato
70	Taxpayers Association of Europe	Esperto/ONG
71	R. André et J.Floch, deputati, assemblea nazionale francese (F)	Soggetto istituzionale/parlamentare
72	Armando D'Alterio, Sostituto Procuratore della Repubblica Tribunale Napoli (I)	Giurista/magistrato

Allegato 2

ELENCO DEGLI INTERVENTI NELL'AUDIZIONE PUBBLICA ¹⁴⁸		
	ORATORE INTERVENUTO - PAESE	IN RAPPRESENTANZA DI:
1	Ms Toftergaard Nielsen, Ministry of Justice - DK	Presidency of the European Council
2	M. José Narciso Cunha Rodriguez, Juge	Cour de justice des Communautés européennes
3	M. Juan Manuel Fabra-Valles, Président	Cour des comptes européenne
4	M. Raymond Kendall, Président	Comité de surveillance de l'OLAF
5	M. Edmondo Bruti-Liberati, Membre du Comité	Comité de surveillance de l'OLAF
6	Mme Mireille Delmas-Marty, Membre du Comité	Comité de surveillance de l'OLAF
7	M. Daniel Flore, Conseiller général - B	Ministère de la Justice
8	M. Alfons Van den Abbeele, Auditeur général - B	Ministère des Finances
9	Ms Birgitte Juul, Chief Adviser -DK	Justisministeriet
10	Mr Andreas Birkmann, Justizminister - D	Thüringer Justizministerium
11	Mr Alfred Dittrich, Referatsleiter - D	Bundesministerium der Justiz
12	Mr Nikólaos Lívos, Léktoras Pinikón Dikéon - EL	Ipourgio Dikeossinis
13	Mr Fernando Irurzun Montoro, Consejero de Justicia - E	Consejo General Poder Judicial
14	Mme Isabelle Toulemonde, Secrétaire générale adjointe - F	Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
15	Mr Anthony McDermottroe, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
16	Mr Richard Ryan, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
17	Ms Augusta Iannini, Direttore generale - I	Ministero della Giustizia
18	Mr Amedeo Speranza, Avvocato generale - I	Ministero dell'Economia e delle Finanze
19	Mr Roland Genson, Conseiller - L	Ministère de la Justice – Représentation permanente auprès de l'UE
20	Ms Marjorie Bonn, Raadsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
21	Mr Paul Van Voorst, senior beleidsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
22	Mr Christian Pilnacek, Oberstaatsanwalt - A	Bundesministerium für Justiz
23	Mr Fritz Zeder, stellvertretender Abteilungsleiter - A	Bundesministerium für Justiz
24	Ms Teresa Alves Martins, Directora adjunta - P	Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação – Ministério da Justiça
25	Mr José Antonio Viegas Ribeiro, Subinspector general - P	Inspect. General - Ministério das Finanças
26	Ms Seija Kivinen, neuvotteleva virkamies - FIN	Valtionvarainministeriö
27	Mr Asko Valimaa, Lainsäädäntöneuvos - FIN	Oikeusministeriö / Lainvalmistelosasto
28	Mr Mikael Tollerz, Director - S	Ministry of Justice
29	Ms Lorna Harris, Head of United Kingdom Central Authority - UK	Home Office, Judicial Cooperation Unit
30	Mr Enrique Bacigalupo	Tribunal Supremo – « Corpus Juris »
31	Mr John Spencer	University of Cambridge – « Corpus Juris »
32	Ms Catherine Guy-Quint, Member	Committee on Budgets – PE
33	Mme Diemut Theato, Présidente	Commission du contrôle budgétaire – PE
34	M Dimitrakopoulos, Vice-président du PE	Commission des affaires constitutionnelles - PE
35	Mr Jürgen Storbeck, Direktor	Europol
36	Mme Ute Stiegel, Magistrate	DG OLAF - CE
37	M. Johan Denolf, Directeur - B	Police Fédérale – Direction de lutte contre la criminalité économique financière
38	Mr Ralf Moßmann, Regierungsdirektor - D	Bundesministerium des Inneren
39	Mr Javier Albadalejo Campos, Vocal Asesor de la Secretaría General Técnica - E	Ministerio del Interior – Secretaría General Técnica
40	M. Didier Duval, Chef de Division - F	Ministère de l'Intérieur – Direction centrale de la Police judiciaire

¹⁴⁸ Per ordine di intervento nella pubblica audizione svoltasi a Bruxelles il 16-17 settembre 2002.

41	Mr James Hamilton - IRL	Office of Director Public Prosecutions
42	Mr Edoardo Esposito, Comandante Centro Investigazioni Economiche Finanziarie - I	Guardia di Finanza
43	Mr Wim Verheggen, Lead management team FIOD - NL	Fiscal Information and Investigative Authorities – Fiscal Inlichtingen en Opsporings Dienst (FIOD)
44	Mr Carlos Farinha, Subdirector nacional adjunto - P	Polícia judiciária
45	Ms Minna Ketola, Rikostarkastaja - FIN	Keskusrikospoliisi
46	Ms Sheila Edwards - UK	Department for Environment, Food and Rural Affairs
47	Mr Michael Kennedy, President	Eurojust
48	Mr Detlev Mehlis, Contact point - D	Réseau judiciaire européen (RJE)
49	Mr Eugenio Selvaggi, Contact point - I	Réseau judiciaire européen (RJE)
50	M. Serge Brammertz, Procureur fédéral - B	Parquet fédéral
51	M. Guy Rappaille, Avocat général - B	Parquet de la Cour d'Appel de Liège
52	Mr Jesper Hjørttenberg, Deputy Public Prosecutor - DK	Director of Public Prosecutions
53	Ms Sonja Ponikowski, Deputy Public Prosecutor - DK	Public Prosecutor for Serious Economic Crime
54	Mr Thomas Janovsky, Leiter der Wirtschaftsabteilung - D	Staatsanwaltschaft Hof
55	Ms Ursula Reichling, Generalstaatsanwältin - D	Generalstaatsanwaltschaft
56	Mr Sotirios Bagias, Προϊσταμένος - EL	Issangelia Protodikon Athinon
57	Mr Ilias Zagoreos, Audiissangeleas - EL	Protodikio Athinon
58	Mr Jaime Moreno Berdejo, Fiscal - E	Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado
59	Mme Dominique Planquelle, Chef de Division économique et financière - F	Parquet du Tribunal de Grande instance de Paris
60	Mme Augustine Pascal, Adjointe au Chef du Bureau - F	Bureau “lutte contre la fraude” – Ministère des finances
61	Mr Finbarr O'Malley, Head of Unit - IRL	Office of the Attorney General
62	Mr Pietro Grasso, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Palermo
63	Mr Italo Ormanni, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Roma
64	M. Jeannot Nies, Avocat général - L	Parquet général
65	Mr Anne Zwaneveld, Officier van Justitie - NL	Openbaar Ministerie / arrondissementsparket Rotterdam
66	Ms Teresa Almeida, Procuradora da Republica - P	Procuradoria General da Republica
67	Mr João Paulo Rodrigues, Procurador da Republica - P	Procuradoria General da Republica
68	Mr Matti Nissinen, Valtionsyyttäjä - FIN	Valtakunnansyyttäjän virasto
69	Ms Lena Moore, Överåklagare, Chef of Internationella Avdelingen - S	Rikesåklagaren Internationella Avdelingen
70	Mr Aberg Kazimir, Director - S	Swedish National Economic Crimes Bureau
71	Ms Helen Garlick, Senior Legal Adviser - UK	Serious Fraud Office
72	Mr Tony Walker – UK	Customs and Excise
73	Mr Günter Woratsch, Judge	European Association of Judges
74	Mr Vito Monetti, Magistrat	MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés)
75	Ms Elisabeth Doleisch von Dolsperg, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht - D	Oberlandesgericht Köln
76	Mr Andreas Potamianos, Πρόεδρος - EL	Πρόεδρος Πρωτοδικόν Αθηνών
77	Mr Fernando Roman Garcia, Director del Gabinete Técnico - E	Consejo General Poder Judicial
78	M. Luc-Michel Nivose, Conseiller - F	Cour d'Appel de Paris
79	Mr Patrick McCarthy, Barrister - IRL	Law Library
80	Mr Luciano De Riu, Consigliere - I	Corte di Cassazione
81	Mr Henk de Graaf, Rechter - NL	Rechtbank Haarlem
82	Mr Franz Furtner, Richter - A	Landesgericht Korneuburg
83	Ms Alistair Brown - UK	Crown Office Scotland
84	Mr John Fish, President	CCBE (Council of the Bars and Law Societies of the EU)
85	Mr Peter Baauw	Criminal Law Committee - CCBE
86	M. Giovanni Bana, Président	Commission droit pénal communautaire – Union avocats européens (UAE)
87	Mme Francesca Ruggieri, Membre	UAE
88	M. Bertrand Favreau, Président	Institut des droits de l'homme - UAE
89	Mr Michael Jäger, Secretary General	Taxpayers Association of Europe
90	Mr Michael Boeckhaus, Member	Deutschland « NordRhein-Westfalen »

91	Mme Benoîte Taffin, Président	Contribuables Associés
92	Mr Stephen Jakobi, Director	Fair Trials Abroad
93	Mr Rüdiger Bandilla, Legal Adviser of the Board	Transparency International
94	Mr Dionysios Spinellis - EL	University of Athens
95	Mr Paul Carney, Judge - IRL	The High Court Ireland
96	Mr Massimo Capirossi - I	Centro di Diritto Penale -Tributario-Torino
97	Mrs Rosaria Sicurella - I	Centro di Diritto Penale Europeo - Catania
98	Mr Friedrich Hauptmann - A	General Prokuratur beim Obersten Gerichtshof
99	Mr Raimo Lahti - FIN	University of Helsinki
100	Mr Jaroslav Fenyk - CZ	Supreme Public Prosecutor's Office
101	Mr Jaan Ginter - EE	University of Tartu
102	Mr Akos Farkas - HU	University of Miskolc
103	Ms Angela Nicolae - RO	General Prosecutor's Office
104	Ms Anna Ondrejova - SK	General Prosecutor's Office
105	M. Durmus Tezcan - TR	Université Dokuz Eylul d'Izmir