

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0048/2003

24 febbraio 2003

RELAZIONE

sul Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea
(COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065(COS))

Commissione per il controllo dei bilanci

Relatrice: Diemut R. Theato

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	12
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI.....	20
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	23
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI	25
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	29

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera in data 13 dicembre 2001 la Commissione ha trasmesso al Parlamento il suo Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea (COM(2001) 715 – 2002/2065(COS)).

Nella seduta dell'11 aprile 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale Libro verde alla commissione per il controllo dei bilanci per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, alla commissione giuridica e per il mercato interno, alla commissione per gli affari costituzionali e alla commissione per le petizioni (C5-0157/2002).

Nella riunione del 23 gennaio 2002 la commissione per il controllo dei bilanci aveva nominato relatrice Diemut R. Theato.

Nelle riunioni del 13 maggio 2002, del 30 settembre 2002 e del 18 febbraio 2003 ha esaminato il Libro verde della Commissione e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 11 voti favorevoli, 6 contrari e nessuna astensione.

Erano presenti al momento della votazione Diemut R. Theato (presidente e relatrice), Herbert Bösch (vicepresidente), Paulo Casaca (vicepresidente) e Freddy Blak (vicepresidente), Generoso Andria, María Antonia Avilés Perea, Juan José Bayona de Perogordo, Mogens Camre, Rijk van Dam, Gianfranco Dell'Alba, Christopher Heaton-Harris, Michiel van Hulst, Helmut Kuhne, Ole Sorensen, Bart Staes, Gabriele Stauner e Jeffrey William Titford.

I pareri della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per le petizioni sono allegati.

La relazione è stata depositata il 24 febbraio 2003.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea (COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065(COS))

Il Parlamento europeo,

- visto il Libro verde della Commissione (COM(2001) 715 – C5-0157/2002),
 - visto l'articolo 280, paragrafi 1 e 4 del trattato CE,
 - viste le sue risoluzioni del 13 aprile 2000 recante proposte per la Conferenza intergovernativa¹, del 16 maggio 2000 concernente la relazione annuale 1998 della Commissione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro la frode², del 13 dicembre 2000 relativa alla comunicazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità³, e del 29 novembre 2001 sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione⁴,
 - vista la comunicazione della Commissione "Un progetto per l'Unione europea" (COM(2002) 247),
 - visto l'articolo 163, paragrafo 1, del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per il controllo dei bilanci e i pareri della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per le petizioni (A5-0048/2003),
- A. considerando che la frode ai danni degli interessi finanziari comunitari è un flagello riconosciuto e denunciato da tutti i paesi dell'Unione, che la sua entità - circa un miliardo di euro all'anno - è in continuo aumento e che la Comunità ha l'obbligo di lottare contro questa frode,
- B. considerando che la vittima di tale frode è in ultima analisi il contribuente europeo,
- C. considerando che gli strumenti giuridici esistenti non consentono di lottare in modo efficace contro la frode, che si tratti delle convenzioni e dei protocolli del 1995, che solo recentemente sono stati ratificati da tutti gli Stati membri, della complessità dell'assistenza giudiziaria in materia penale o dei limiti inerenti alla natura amministrativa delle indagini dell'OLAF,
- D. considerando che meno del 5% dei casi trattati dall'OLAF sono stati trasmessi alle autorità

¹ GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409.

² GU C 59 del 23.2.2001, pag. 61.

³ GU C 232 del 17.8.2001, pag. 191.

⁴ GU C 153E del 27.6.2002, pag. 310.

nazionali (a titolo informativo o come fascicolo) e che ciò dimostra la necessità di una centrale europea d'intermediazione,

- E. considerando che Eurojust esiste, ma che questa unità opera su una base intergovernativa allo scopo di agevolare la cooperazione giudiziaria per quanto concerne la grande criminalità, senza la possibilità di esercitare l'azione penale e senza poteri di controllo giurisdizionale per cui in ultima analisi Eurojust, nella sua forma attuale, non può essere considerato un ostacolo duraturo ai fini della creazione di una procura europea,
- F. considerando che tali constatazioni hanno indotto la Commissione a presentare alla Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000 un contributo nel quale proponeva di inserire nei trattati, in occasione della loro modifica, un articolo 280 bis per consentire l'istituzione di un procuratore europeo, il cui ruolo fondamentale doveva essere la direzione e il coordinamento dell'azione penale e delle attività investigative transnazionali per i reati a danno delle finanze dell'Unione, e che tale proposta della Commissione rispondeva alle risoluzioni del Parlamento europeo,
- G. considerando che la Conferenza di Nizza ha preso atto di tale contributo, ma non ha recepito la proposta della Commissione, e che gli Stati membri hanno deciso di riesaminarla in vista del suo eventuale inserimento nel trattato al momento opportuno,
- H. considerando che, conformemente all'allegato 23 della Dichiarazione di Nizza sul futuro dell'Unione, è stata istituita una Convenzione per preparare i lavori della prossima Conferenza intergovernativa che dovrebbe svolgersi entro le prossime elezioni del Parlamento europeo,
- I. considerando che il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 29 novembre 2001 sul futuro dell'Unione, ha ritenuto che "l'agenda della riforma dei trattati debba comprendere punti non affrontati o non risolti dal trattato di Nizza e che risultano indispensabili per un funzionamento più democratico ed efficace delle istituzioni dell'Unione, quali (...) l'istituzione di un procuratore europeo indipendente il quale eserciti le funzioni di pubblico ministero presso le giurisdizioni competenti degli Stati membri nell'ambito della tutela degli interessi finanziari comunitari",
- J. considerando che potrebbe essere necessario fare dell'OLAF un organismo indipendente e dotato di risorse distinte, con un agente nell'ufficio di lotta antifrode di ciascuno Stato membro,
- K. considerando che l'80% delle risorse finanziate dell'UE sono spese all'interno degli Stati membri,
- L. considerando che l'istituzione di un diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea deve essere attentamente valutata dalla Convenzione per il futuro dell'Europa e dagli Stati membri e presa in considerazione in termini unitari, senza perciò anticipare soluzioni parziali con il rischio di determinare lesioni intollerabili alla libertà personale dei cittadini,
- M. considerando che l'adozione dell'istituto della procura europea da parte della Conferenza

intergovernativa del 2004 conferirà nuovi importanti poteri all'Unione, per il cui esercizio occorre prevedere salvaguardie giuridiche per i cittadini europei,

1. ritiene che la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea debba essere l'obiettivo prioritario dell'elaborazione di disposizioni comuni in materia di diritto penale e di procedura penale nell'UE e che non possa essere presa in considerazione la retrocessione al livello nazionale dei poteri conferiti dal diritto comunitario;
2. accoglie positivamente il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea;
3. sostiene l'idea di istituire una procura europea e rileva l'importanza di tutelare con una serie di mezzi gli interessi finanziari della Comunità; chiede già ora alla Convenzione e, a tempo debito, alla Conferenza intergovernativa del 2004, vale a dire ai governi degli Stati membri, di fare in modo che la prossima riforma istituzionale preveda effettivamente l'istituzione di un procuratore europeo, mediante l'inserimento di un articolo 280 bis, come previsto dalla Commissione, che stabilisce le caratteristiche essenziali del procuratore (nomina, destituzione, compiti, indipendenza) e rinvia al diritto derivato per quanto concerne le regole e le modalità necessarie al suo funzionamento;
4. insiste affinché oltre allo spazio europeo di libertà venga creato anche uno spazio europeo della giustizia;
5. chiede ai governi di tutti gli Stati membri e paesi candidati di tenere un dibattito di fondo, nell'ambito delle loro istanze politiche e giuridiche nazionali, sull'importanza di combattere la criminalità transfrontaliera;
6. riconosce l'importanza di non rinviare tale modifica del trattato al di là della prossima Conferenza intergovernativa, in quanto probabilmente i trattati non potranno essere nuovamente modificati nel prossimo futuro e occorre garantire la tutela degli interessi finanziari della Comunità in un'Unione allargata; sottolinea tuttavia che ciò non deve costituire un ostacolo alla riuscita dell'allargamento nel 2004;
7. chiede alla Commissione di sostenere la domanda del Parlamento concernente il trasferimento delle competenze del terzo pilastro e di esaminare la sua proposta di istituzione della procura europea nel quadro di un trattato unificato;
8. rileva che l'istituzione di una procura europea sulla base del primo pilastro costituisce un ulteriore allontanamento dalla ripartizione delle competenze UE in tre settori, con norme e strumenti separati nell'ambito dell'architettura a tre pilastri, e reputa evidente che il diritto penale non può più essere considerato settore di regolamentazione da parte dell'Unione soltanto nel terzo pilastro del trattato UE;
9. sottolinea la necessità di un controllo democratico attraverso il Parlamento europeo sull'esercizio delle competenze da parte del procuratore, le quali incidono direttamente sui diritti e le libertà dei cittadini europei;
10. ritiene che il procuratore europeo debba essere nominato dal Parlamento europeo d'intesa

con il Consiglio, a seguito della designazione, da parte della Commissione, di almeno due candidati; ciò garantirà al procuratore la necessaria legittimità democratica;

11. sostiene la procedura suggerita dalla Commissione sulla base dell'articolo 251 del trattato CE per quanto concerne le condizioni di esercizio delle funzioni di procuratore europeo, il che assicurerà al Parlamento un ruolo di colegislatore in tale ambito;
12. ritiene che, per essere efficace e trasparente, la procura europea debba informare il Parlamento europeo sullo svolgimento dei suoi lavori, sull'andamento dell'indice di criminalità e sui progressi registrati nella cooperazione con le procure nazionali, presentando annualmente al Parlamento europeo relazioni che rechino altresì proposte di bilancio;
13. insiste affinché il sistema proposto dalla Commissione nel Libro verde sia perfezionato in modo da rispondere a criteri di efficacia;
14. sottolinea la necessità assoluta di migliorare e integrare il sistema proposto dalla Commissione nel Libro verde in modo che, nell'attività del nuovo istituto, vengano pienamente rispettati e tutelati i diritti fondamentali, soprattutto dei cittadini nei cui confronti il procuratore europeo esercita l'azione penale; ritiene necessario che, in base alla normativa che disciplinerà il suo operato, la procura europea sia vincolata dall'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e che ciò divenga senz'altro parte integrante del futuro trattato costituzionale;
15. ritiene che, in ogni caso, occorra prevedere una regolamentazione in materia di diritto penale e di procedura penale che garantisca la tutela dei diritti fondamentali degli interessati, sulla base della Carta dei diritti fondamentali e sotto il controllo dei tribunali europei;
16. constata che la proposta della Commissione non contiene l'enumerazione dei diritti procedurali degli incolpati/accusati e chiede quindi alla Commissione di completarla con un catalogo dettagliato; il dispositivo potrebbe essere integrato con una lista di misure coercitive uniformi corrispondenti ad un elenco di atti delittuosi;
17. ritiene che nell'ottica dello Stato di diritto sia assolutamente indispensabile che i reati che arrecano pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione europea vengano definiti con la massima precisione;
18. ritiene necessaria l'uniformazione delle sanzioni; constata che il Consiglio tuttora non ha presentato una posizione comune sulla proposta di direttiva del 23 maggio 2001 concernente la tutela penale degli interessi finanziari comunitari, che il Parlamento vorrebbe trasformare in un regolamento; si appella nuovamente ai rappresentanti degli Stati membri affinché le dichiarazioni politiche che denunciano frodi a danno del bilancio comunitario siano seguite da provvedimenti legislativi;
19. rileva che la Convenzione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari è finalmente entrata in vigore a seguito della ratifica di tutti gli Stati membri; chiede agli

Stati membri di tener fede agli impegni contratti ai sensi di tale Convenzione e di ratificare i protocolli aggiuntivi;

20. sostiene il principio alla base dell'istituzione di una procura europea e una maggiore cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali in uno spazio europeo di sicurezza e giustizia, ma insiste sul fatto che esiste una serie di problemi concreti che dovrebbero in parte essere disciplinati dal diritto secondario, quali disparità di ordinamenti e pratiche giuridici, lingua e prassi amministrativa, le conseguenze per il diritto penale nazionale, il rischio di una doppia imputazione e i conflitti di competenze tra procuratori nazionali ed europei, la ricevibilità delle prove, il riconoscimento reciproco ecc;

21. formula le seguenti osservazioni:

- in merito all'indipendenza sia del procuratore europeo che del procuratore delegato: insiste affinché essa sia assolutamente garantita nel rispetto della separazione dei poteri e si basi sul principio di obbligatorietà dell'azione penale; per quanto concerne le varianti dello status del procuratore delegato, l'approccio del mandato esclusivo garantirebbe effettivamente l'assenza di qualsiasi conflitto d'interesse e di dipendenza gerarchica, anche se il "doppio incarico" potrebbe comportare vantaggi sul piano pratico nei casi misti, che rischiano di essere i più numerosi; s'interroga quindi sul modo di applicare e salvaguardare concretamente il principio di subordinazione al procuratore europeo, anche per quanto concerne il regime disciplinare applicabile al procuratore delegato; chiede altresì alla Commissione che faccia chiarezza sul finanziamento del grosso delle risorse umane e degli stanziamenti di funzionamento dei procuratori delegati;
- ritiene che il procuratore europeo e i procuratori europei delegati debbano collaborare con le procure nazionali degli Stati membri per accrescere l'efficacia delle loro inchieste e per risolvere tutti i tipi di problemi pratici relativi ai sistemi giudiziari degli Stati membri;
- in merito al controllo degli atti del procuratore europeo, che si tratti di attività di investigazione eseguite sotto la sua autorità (tribunale delle libertà) o del controllo dell'atto di rinvio a giudizio (tribunale nazionale), i possibili vantaggi pratici del ricorso al sistema nazionale (procedura più rapida) appaiono problematici rispetto alla necessità di un approccio uniforme nell'applicazione e nell'interpretazione del diritto comunitario, all'equità nella determinazione della magistratura giudicante e al rispetto dei diritti fondamentali che potrebbero essere garantiti attraverso una Camera preliminare presso la Corte di giustizia europea; è necessario che il futuro procuratore europeo possa essere sottoposto ad un controllo giurisdizionale che renda possibile un successivo ricorso nei confronti delle sue decisioni, nonché un miglior controllo delle sue attività; chiede che sia stabilito con chiarezza che gli atti della procura europea che riguardano i diritti fondamentali delle persone saranno sottoposti a controllo giudiziale;
- ritiene che il procuratore europeo non debba avere un diritto discrezionale di archiviazione delle inchieste, ma che tale decisione debba essere soggetta ad un controllo giurisdizionale; reputa altresì che si dovrebbero stabilire criteri dettagliati per

la scelta dello Stato membro giudicante, onde evitare i rischi legati al “forum shopping”;

- chiede altresì alla Commissione di esaminare il caso di istruzioni illegali da parte del procuratore e i possibili ricorsi giurisdizionali;
- in merito alle prove: il principio del riconoscimento reciproco è fondamentale, ma esso va completato con standard comuni per l'incriminazione e le sanzioni; data la diversità dei sistemi nazionali di prove, si chiede se non sia il caso di prevedere una procedura di ammissibilità delle prove armonizzata su scala europea, nonché un insieme di regole comuni europee in materia di prove; ritiene inoltre che si dovrebbe accogliere la proposta della Commissione volta a creare un verbale europeo;
- in merito all'ambito di competenza: ritiene che inizialmente il sistema messo a punto dovrebbe essere sperimentato nel settore degli interessi finanziari prima di venire esteso, se del caso, ad altri reati; pensa che potrebbe essere preso in considerazione un approccio evolutivo in base al quale il procuratore europeo è competente a conoscere i reati che costituiscono già oggetto di un accordo fra gli Stati membri ai quali potrebbe essere aggiunta un'altra serie di reati, risultanti dal Corpus Juris; è del parere che ciò dipenderà in ampia misura dalle proposte della Convenzione e dalle decisioni della CIG relative alla comunitarizzazione degli strumenti nell'ambito del terzo pilastro;

22. chiede alla Commissione di chiarire maggiormente nella sua proposta le relazioni fra il procuratore europeo e le strutture esistenti; dal canto suo osserva quanto segue:

- in merito alle relazioni con Eurojust: chiede alla Convenzione sul futuro dell'Europa di definire chiaramente il rapporto tra la procura europea ed Eurojust, precisandone rispettivamente i poteri e le responsabilità; ritiene che in futuro, nell'interesse di un'azione penale efficace, vadano evitati i duplicati e che non sia opportuno creare una struttura parallela a Eurojust ovvero una procura europea con compiti e dotazioni che in parte si sovrappongono;
- i compiti della procura europea possono essere svolti da un'istituzione Eurojust rafforzata, a condizione che Eurojust venga trasferito al primo pilastro;
- in merito alle relazioni con l'OLAF: si rammarica che la Commissione non abbia ancora presentato la valutazione dell'attuale dispositivo dell'OLAF, che è complementare alla proposta presentata; ritiene che l'OLAF costituisca per il momento il punto cardine del sistema comunitario di lotta antifrode, ma che esso debba essere migliorato per fornire le garanzie giudiziarie necessarie ad una legittimità di cui è carente; è del parere che l'OLAF dovrebbe coadiuvare il procuratore europeo sia a livello di trasmissione delle informazioni che di indagini/investigazioni; reputa quindi perfettamente ipotizzabile estendere l'ambito dell'OLAF a poteri d'indagine penale, corredandolo delle disposizioni necessarie in materia di tutela individuale, e rendere l'OLAF un organismo pienamente indipendente; attende su questo punto le proposte della Commissione;
- invita la Commissione a specificare i rapporti della procura europea con l'OLAF,

nell'ambito della riforma dello statuto e delle missioni di quest'ultima struttura, nonché con Eurojust.

23. chiede alla Commissione di essere consultato sul progetto rivisto di Libro verde che sarà trasmesso alla Convenzione; sottolinea che il sistema deve essere efficiente, trasparente e credibile, e ritiene che le resistenze abbiano una base più politica che giuridica; chiede ancora una volta alla Convenzione di cogliere tale occasione storica;
24. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e alla Convenzione europea.

MOTIVAZIONE

INTRODUZIONE

La necessità di una specifica tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità è una constatazione di antica data. Nella risoluzione del 24 ottobre 1991 (GU C 305 del 25 novembre 1991) il Parlamento europeo poneva già in rilievo l'insufficienza della tutela degli interessi finanziari comunitari a livello amministrativo e penale. Esso chiedeva che il nuovo trattato sull'Unione europea desse alla Comunità il potere di introdurre disposizioni amministrative o penali sulla base di una procedura che associasse il Parlamento, come pure che la Commissione presentasse norme volte ad armonizzare le disposizioni penali degli Stati membri in tale materia.

I lavori che il Parlamento e la Commissione hanno affidato a un gruppo di esperti degli Stati membri sono sfociati in una proposta di un insieme di norme relative alla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità, meglio noto col nome di *Corpus Juris*, e hanno costituito il punto di riferimento fondamentale per il sistema di tutele previsto e presentato nel Libro verde della Commissione su cui il Parlamento ha ritenuto necessario pronunciarsi.

Attraverso la presente relazione il Parlamento desidera quindi rivolgere un appello alla Convenzione affinché la modifica dell'articolo 280 TCE volta a creare una procura europea venga messa all'ordine del giorno della prossima CIG. Esso desidera altresì richiamare l'attenzione degli Stati membri e della Commissione su taluni aspetti del Libro verde che meritano un approfondimento o un diverso approccio, anche se è evidente che lo sforzo della Commissione dovrebbe essere sostenuto nell'interesse della salvaguardia del denaro del contribuente europeo, come pure della credibilità dell'Unione circa l'effettiva tutela dei propri interessi finanziari. Numerosi sono stati gli appelli in tal senso rivolti dal Parlamento europeo, che da tempo ha perorato l'istituzione di un Procuratore europeo competente per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

I. APPELLO ALLA CONVENZIONE

Il 28 giugno 2000 la Commissione aveva presentato un *approccio strategico globale* per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità che il 29 settembre aveva completato attraverso un "contributo complementare alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali". Per far fronte ai problemi della frammentazione dello spazio penale europeo, della farraginosità della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e della sua scarsa efficacia nel far seguire alle inchieste amministrative i conseguenti procedimenti giudiziari, la Commissione ha proposto alla CIG di modificare l'articolo 280 per consentire la nomina di un procuratore europeo, rinviando al diritto derivato per quanto riguarda le modalità del suo funzionamento. La CIG non ha tenuto conto della proposta della Commissione che era stata totalmente sostenuta dal Parlamento, ma ha nondimeno formulato la seguente dichiarazione: "La Conferenza ha preso atto del contributo trasmesso dalla Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari in cui si propone di completare le attuali disposizioni del trattato CE per permettere la nomina di un procuratore europeo e l'adozione di norme necessarie all'esercizio dei suoi compiti in tale settore; essa accoglie favorevolmente l'impegno della Commissione a promuovere ed approfondire la riflessione sulle modalità di

attuazione di tale proposta. Tenuto conto dell'importanza attribuita alla tutela effettiva degli interessi finanziari della Comunità, gli Stati membri convengono che tale proposta sarà riesaminata su tale base in vista del suo eventuale inserimento nel trattato al momento opportuno".

È perciò chiaro che:

- taluni impegni sono stati formulati dalla Conferenza di Nizza quanto all'importanza annessa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
- il *momentum* è quello della prossima riforma istituzionale (CIG 2004); è indispensabile, come più volte sottolineato dal Parlamento in numerose risoluzioni, che la creazione di una procura europea abbia luogo in contemporanea con il processo di adesione. Differirla oltre l'allargamento sarebbe irresponsabile e finirebbe col moltiplicare consapevolmente i rischi di frodi senza avere altri mezzi di tutela se non quelli attualmente esistenti di cui, come già detto, si conoscono i limiti e che la criminalità organizzata riesce ad aggirare. Urge quindi che alla comunitarizzazione del crimine corrisponda una comunitarizzazione della repressione;
- esiste lo strumento giuridico: si tratta di un articolo 280 bis proposto dalla Commissione (cfr. in allegato);
- l'anello di trasmissione è la Convenzione che deve definire l'agenda della prossima CIG; il Parlamento europeo fa pertanto appello al senso di responsabilità dei membri della Convenzione, che sono parlamentari europei, nazionali e dei paesi candidati, nonché altri rappresentanti, e in particolar modo dei membri del Presidium. Un gruppo di lavoro in seno alla Convenzione sulla sicurezza e la giustizia si dovrebbe occupare in dettaglio della questione e farsi eco delle proposte del Parlamento europeo.

Il Parlamento si associa pertanto alla comunicazione della Commissione (COM(2002) 247def. - Un progetto per l'Unione europea) che al punto 1.2 (l'Unione deve sviluppare il suo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia) sottolinea che "l'azione dell'Unione sembra parimenti necessaria per costruire un vero spazio giudiziario europeo, fondato su una cooperazione giudiziaria civile e penale che occorrerebbe in futuro sottoporre ad uno stesso quadro istituzionale e giuridico. Si sottolineerà, in tale contesto, la necessità di completare le attuali disposizioni del trattato riguardanti la tutela degli interessi finanziari della Comunità mediante una base giuridica che istituisca un procuratore europeo e consenta l'adozione di norme relative alle azioni giudiziarie penali in caso di frodi transnazionali".

Non è inutile ricordare soprattutto agli Stati membri che manifestano talune reticenze riguardo a tale progetto che tutti essi hanno nel frattempo ratificato l'accordo sulla Corte penale internazionale. Non vi è perciò rischio di contraddizione?

Inoltre, conformemente allo spirito di semplificazione dei trattati (si veda l'allegato 23 del trattato di Nizza) è necessario, come il Parlamento europeo ha auspicato nella sua relazione sulla delimitazione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri (A5-0133/2002), che la richiesta di comunitarizzazione del secondo e terzo pilastro sia altresì

presa in considerazione per rafforzare la legittimazione democratica e garantire il controllo parlamentare e giurisdizionale. Le competenze relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale all'interno dell'Unione e l'istituzione di una procura europea dovrebbero quindi essere esaminate nel quadro di un trattato unificato.

È infine chiaro che il sistema previsto si basa sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità. L'Unione avrà pertanto in questo settore una competenza di attribuzione giustificata dal fatto che l'azione comunitaria risponderà ad un criterio di sinergia (in termini di efficacia) per ovviare alle lacune derivanti dall'attuale frammentazione degli spazi penali.

II. STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DEL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO

Come afferma la stessa Commissione, essa propone di inserire nel trattato, attraverso un articolo 280 bis, solo le caratteristiche essenziali del procuratore europeo (nomina, dimissioni, compiti, indipendenza) rinviando al diritto derivato per quanto riguarda le norme e le modalità necessarie per il suo funzionamento.

Il Libro verde verte su quel che potrebbe essere tale diritto derivato: definire a livello comunitario i reati e le pene relative alle attività lesive degli interessi finanziari delle Comunità; determinare l'articolazione del dispositivo comunitario con i sistemi penali nazionali; trattare le modalità di ricorso al procuratore europeo, i suoi poteri di investigazione, l'apertura e l'esito delle indagini e il controllo giurisdizionale degli atti del procuratore.

L'intento del Parlamento europeo è quello di pervenire a un sistema trasparente in cui l'equilibrio tra la massima efficacia della procedura di indagine nei casi di criminalità transfrontaliera e il rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo siano assicurati e soprattutto si stabilisca una certa coerenza tra le strutture già esistenti (OLAF, Eurojust, Europol).

Il Parlamento europeo desidera pertanto insistere sui seguenti elementi:

- 1. Indipendenza** del procuratore europeo sia nei confronti delle parti nel processo sia rispetto agli Stati membri e alle istituzioni e organi dell'Unione europea: essa è fondamentale e deve essere garantita così come è attualmente codificato nella proposta di articolo 280 bis formulata dalla Commissione. Essa deve emergere a livello di:
 - nomina: l'importanza del procuratore richiede una legittimazione diretta e democratica;
 - stato giuridico: l'articolo 280 bis, paragrafo 2 proposto dalla Commissione prevede una procedura di codecisione per stabilire lo stato giuridico del procuratore. L'attuale stato giuridico del mediatore dovrebbe servire da riferimento; l'idea di una relazione annuale trasmessa al Parlamento europeo potrebbe altresì essere presa in considerazione;

- procuratori europei delegati (uno in ciascuno Stato membro incaricato di seguire le indagini, nel suo Stato, su istruzione del procuratore europeo): il sistema previsto dalla Commissione si basa su una struttura decentrata destinata ad essere integrata negli ordinamenti giuridici nazionali. La questione del mandato esclusivo del procuratore delegato, del "doppio incarico" o della scelta fra le due possibilità deve essere esaminata sotto il profilo dell'efficacia, ma soprattutto delle garanzie esistenti quanto alla reale indipendenza dei procuratori che eserciterebbero un doppio mandato. Un approccio comunitario privilegierebbe sicuramente il mandato unico (come sottolineato dal comitato di sorveglianza dell'OLAF - parere 2/2002), al fine di evitare ogni conflitto d'interesse;
- i procuratori europei delegati dovrebbero avere uno stato giuridico proprio.

2. Controllo del procuratore europeo

È chiaro che gli atti del procuratore che hanno implicazioni sui diritti fondamentali delle persone devono essere soggetti ad una verifica giurisdizionale:

- attraverso il controllo sugli atti di indagine esperiti sotto l'autorità del procuratore
- attraverso il controllo dell'atto di rinvio a giudizio.

La Commissione propone, nel primo caso, di affidare il controllo ad un giudice nazionale delle libertà e, nel secondo, a un giudice nazionale. Anche l'efficacia e la rapidità della procedura potrebbero privilegiare tale proposta. Tuttavia, sempre nell'ambito di un approccio comunitario, può suscitare perplessità il fatto di affidare ad un giudice nazionale il controllo dell'atto di rinvio a giudizio disposto dal procuratore. E' stato sottolineato il rischio del "forum shopping" (cfr. Istituto Max Planck - Analisi del Libro verde - proposta di risoluzione del Senato francese sul Libro verde - 5.4.2002). Alcuni trovano anche discutibile il fatto di affidare al "tribunale delle libertà" il compito di controllare o autorizzare gli atti coercitivi chiesti dal procuratore europeo, controllo che in pratica rischia di essere difficilmente esercitabile quando si tratta di casi transnazionali.

Verso una Camera preliminare

La proposta di una Camera preliminare europea presso la Corte di giustizia europea consentirebbe di fornire la garanzia giurisdizionale necessaria. Essa infatti potrebbe garantire il controllo della fase preliminare, l'unitarietà dell'applicazione e interpretazione del diritto comunitario e l'equità nella determinazione della giurisdizione oltreché, ovviamente, il rispetto dei diritti dell'uomo durante tutta la procedura. Tale Camera avrebbe altresì il potere di controllare gli elementi che hanno motivato l'archiviazione o il rinvio a giudizio.

Questa stessa Camera dovrebbe essere incaricata dell'inquadramento delle indagini. In altre parole, la Camera preliminare dovrebbe avere il compito di controllare la fase preparatoria e decidere il rinvio a giudizio. Il sistema avrebbe il vantaggio altresì di essere più intelligibile da parte del cittadino, fornendogli tutte le garanzie in fatto di processo equo.

Il lasso di tempo che ci separa dalla CIG 2004 potrebbe essere utilizzato per completare il precedente contributo della Commissione alla CIG di Nizza, in quanto sembra evidente che l'istituzione di una Camera preliminare, come del resto sottolineato sia dal Comitato di vigilanza dell'OLAF sia dell'Istituto universitario europeo di Firenze, si rivelerà rapidamente indispensabile al funzionamento del sistema nel rispetto dei diritti fondamentali.

Taluni si pronunciano sin da ora a favore di una vera e propria "Corte penale europea", eventualmente da affiancare alla Corte di giustizia europea, che rappresenterebbe l'istanza giurisdizionale europea indispensabile al funzionamento e al controllo del pubblico ministero europeo (cfr. la citata proposta di risoluzione del Senato francese sul Libro verde del 5 aprile 2002).

3. Relazioni con le strutture esistenti

- **OLAF**

Al centro del sistema proposto devono trovarsi i rapporti tra il procuratore e l'OLAF, il cui bilancio consuntivo ha purtroppo dimostrato che non ha raggiunto il suo obiettivo politico, per cui deve essere tassativamente migliorato. Si pongono vari interrogativi:

continuerà l'OLAF a limitarsi a controlli amministrativi? Si potrà prevedere che l'OLAF venga dotato di poteri di investigazione penale e, in tal caso, potrebbe esso assistere il procuratore europeo nelle indagini alla stessa stregua delle autorità competenti degli Stati membri? Va da sé che la garanzia giudiziaria su tali attività potrà essere ottenuta solo se esse saranno soggette all'autorità del procuratore europeo, esso stesso sottoposto alla garanzia di una Camera speciale della Corte di giustizia europea (come in effetti proposto).

La reciproca trasmissione di informazioni tra l'OLAF e il procuratore dovrà essere anch'essa assicurata.

- Lo stesso caso di complementarità potrebbe applicarsi a Europol.
- Rapporti tra il procuratore europeo e Eurojust.

Attualmente Eurojust dipende dal terzo pilastro e il campo delle sue competenze è molto più esteso della mera tutela degli interessi finanziari. Eurojust rimane però una semplice unità incaricata di migliorare la cooperazione giudiziaria tra le competenti autorità degli Stati membri e non è soggetta ad alcun controllo giurisdizionale ... (si noti che la relazione dei membri dell'unità provvisoria pro-Eurojust per il 2001 rileva che "gli Stati membri hanno creato un mosaico di competenze" in seno all'unità e sono stati evidenziati più di una ventina di ostacoli all'assistenza giudiziaria. Se Eurojust non può costituire una remora alla creazione del procuratore europeo (come sostenuto da taluni), la complementarità dovrebbe instaurarsi in una prospettiva dinamica per evitare l'intrico risultante da casi "transpilastri".

4. Prove

È questa forse la questione più delicata. La Commissione propone di trasporre il principio stabilito a Tampere del reciproco riconoscimento dell'ammissibilità delle prove raccolte nell'ambito del diritto nazionale e trasmesse attraverso la classica via della cooperazione giudiziaria. La Commissione propone in sostanza un concetto di "libera circolazione delle prove" (con il corollario dell'esclusione delle prove raccolte illegalmente).

Come sottolineato da taluni giuristi (studio del Max Plank Institut), ciò implica in pratica che le "condizioni di ammissibilità delle prove proprie dell'ordinamento giuridico dello Stato competente per il giudizio non verranno prese in considerazione". Il principio della libera circolazione delle prove non potrà essere applicato nei casi di esclusione delle prove sulla base non del loro reperimento bensì della loro valutazione. D'altra parte il fatto che i giudici dovranno ricorrere al diritto straniero porrà problemi linguistici.

Ci si può dunque chiedere se non occorrerebbe prevedere:

- da un parte, una procedura di ammissione delle prove (armonizzata su scala europea) piuttosto che l'ammissione o la valutazione delle prove reperite in un altro Stato membro;
- dall'altra, un corpus di norme comuni europee sulla prova; anche in questo caso le soluzioni proposte dovrebbero comprendere il rispetto dei diritti fondamentali;
- infine, dovrebbe essere accolta la possibilità evocata dalla Commissione di creare un verbale europeo.

5. Competenze del procuratore europeo

L'attuale proposta limita il campo di azione del procuratore europeo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione ed è effettivamente su tale aspetto delle sue competenze che è chiamata a pronunciarsi la commissione per il controllo dei bilanci. Tuttavia non è illegittimo porre il dibattito in una prospettiva che potrebbe includere a termine l'elenco dei 32 reati previsti per il mandato d'arresto europeo. In tale ipotesi l'architettura del sistema si baserebbe sul pubblico ministero europeo, con cui si fonderebbe Eurojust, e sui servizi di indagine specializzati (OLAF e Europol), il tutto sotto il controllo giurisdizionale di una Camera preliminare europea che sarebbe garante delle libertà individuali e dei diritti della difesa e il cui funzionamento verrebbe agevolato dall'unificazione delle regole e procedure penali più completa possibile: regole comuni di prova, verbale europeo, definizione dei reati, ecc.

CONCLUSIONE

Con queste brevi riflessioni il Parlamento europeo desidera partecipare alla discussione instauratasi tra la Commissione e i vari ambienti interessati. Nonostante la Commissione abbia compiuto uno sforzo assai considerevole nel presentare il Libro verde, sembra che un certo numero di lacune rischino di compromettere la fattibilità del progetto. A giudizio del Parlamento, nel sistema dovrebbe essere introdotta una più ampia base comunitaria al pari di più corpose garanzie quanto al rispetto delle libertà individuali.

Per il Parlamento europeo è fondamentale, come più volte sottolineato, che la prima fase dell'operazione che consiste nell'introdurre l'articolo 280 bis nel trattato abbia luogo il più rapidamente possibile poiché tutta la seconda fase (diritto derivato) richiederà tempo e il funzionamento effettivo del sistema potrà aver corso solo ben al di là del 2004 !

ALLEGATO

Articolo 280 bis

1. Onde contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 280, paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, nomina per un periodo di sei anni, non rinnovabile, un procuratore europeo. Il procuratore europeo è incaricato di ricercare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori o i complici delle infrazioni che ledono gli interessi finanziari della Comunità e di esercitare dinanzi ai tribunali competenti degli Stati membri l'azione penale relativa a queste infrazioni, nel quadro delle regole di cui al paragrafo 3.

2. Il procuratore europeo viene scelto tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni di sorta. Se cessa di soddisfare i requisiti necessari all'esercizio delle sue funzioni o se ha commesso una colpa grave, può essere dimesso dalla Corte di giustizia su richiesta del Parlamento, del Consiglio o della Commissione. Il Consiglio, conformemente alla procedura di cui all'articolo 251, fissa lo statuto del procuratore europeo.

3. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, fissa le condizioni d'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, adottando in particolare

a) un regolamento che fissi gli elementi costitutivi delle infrazioni penali per frode e per qualsiasi attività illegale lesiva degli interessi finanziari della Comunità, nonché le pene previste per ciascuna di esse;

b) regole di procedura applicabili alle attività del procuratore europeo, nonché le norme che disciplinano l'ammissibilità delle prove;

c) regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti di procedura disposti dal procuratore europeo nell'esercizio delle sue funzioni.

20 giugno 2002

**PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI,
LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI**

destinato alla commissione per il controllo dei bilanci

sul Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea
(COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065 (COS))

Relatrice per parere: Elena Ornella Paciotti

PROCEDURA

Nella riunione del 20 febbraio 2002 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatrice per parere Elena Ornella Paciotti.

Nelle riunioni del 23 maggio 2002 e 18 giugno 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 24 voti favorevoli e 8 contrari.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente), Giacomo Santini (vicepresidente), Elena Ornella Paciotti (relatrice per parere), Marco Cappato (in sostituzione di Mario Borghezio), Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero, Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Giuseppe Di Lello Finuoli, Evelyne Gebhardt (in sostituzione di Adeline Hazan), Margot Keßler, Eva Klamt, Baroness Sarah Ludford, Manuel Medina Ortega (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto), Bill Newton Dunn, Arie M. Oostlander (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti), Paolo Pastorelli (in sostituzione di Giuseppe Brienza), Bernd Posselt, Martine Roure, Heide Rühle, The Earl of Stockton (in sostituzione di Thierry Cornillet), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Christian Ulrik von Boetticher e Olga Zrihen Zaari (in sostituzione di Walter Veltroni).

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Premessa

La lotta contro le frodi ai danni delle finanze comunitarie è una priorità politica essenziale. Ogni anno il bilancio dell'Unione subisce un pregiudizio di svariate centinaia di milioni di Euro. Il lavoro dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha permesso di ottenere buoni risultati in materia di prevenzione e individuazione dei comportamenti fraudolenti. L'esercizio dell'azione penale è tuttavia ostacolato dalla diversità dei sistemi penali nazionali oltre che dal fatto che le frodi contro gli interessi finanziari della Comunità sono trascurate e non sufficientemente perseguite dagli Stati membri, i quali non hanno tutti ratificato la Convenzione europea per la protezione di quegli interessi e i relativi protocolli. È per questo che da molti anni il Parlamento ha insistentemente domandato l'instaurazione di una protezione penale specifica in questa materia e la creazione di un procuratore europeo.

Il Libro verde della Commissione

Nel Libro verde la Commissione precisa il contributo che aveva già presentato alla Conferenza intergovernativa di Nizza, nel quale aveva proposto di inserire nel trattato CE, attraverso una nuova redazione dell'articolo 280 del trattato, la creazione di una procura europea competente in materia di tutela penale degli interessi finanziari della Comunità. Su questo tema è da anni in corso un dibattito approfondito tra gli studiosi anche a seguito della pubblicazione di due successive stesure del *corpus juris*, un apposito studio finanziato dalla Commissione.

L'originalità della proposta della Commissione consiste nell'essere improntata a principi di sussidiarietà e proporzionalità. Le disposizioni del trattato CE dovrebbero limitarsi alla nomina del Procuratore europeo e agli aspetti essenziali del nuovo organo; tutte le altre modalità, quali lo statuto e il funzionamento della procura europea, andrebbero regolate in sede di diritto derivato. La procura europea costituirebbe un'autorità giudiziaria indipendente, organizzata su base decentrata, con un procuratore europeo delegato in ciascuno Stato membro, e rappresenterebbe l'accusa presso i tribunali nazionali competenti, limitatamente ad alcuni reati direttamente lesivi degli interessi finanziari della Comunità. La fase di giudizio resterebbe di competenza dei giudici nazionali.

Eurojust e la procura europea per la tutela degli interessi finanziari della Comunità si completerebbero a vicenda: la procura opererebbe in un ambito comunitario specifico e circoscritto, mentre Eurojust opererebbe con gli strumenti classici della cooperazione nel quadro più ampio della grande criminalità.

Il parere della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni.

In questo momento, in cui è in corso la Convenzione sul futuro dell'Europa, appare essenziale ed urgente che il Parlamento sostenga la proposta della Commissione di riforma dell'articolo 280 del trattato (e di introduzione di un nuovo articolo 280 bis) per costituire la base giuridica necessaria alla istituzione del Procuratore europeo per la lotta contro le frodi comunitarie. Successivamente potranno essere approfonditi i temi dello statuto e del funzionamento della procura, affidati alla legislazione derivata.

Sembra inoltre opportuno, in questa sede, ribadire la posizione del Parlamento sulla necessità della comunitarizzazione del terzo pilastro e, quindi, dell'inserimento della proposta in esame nel quadro di un trattato unificato.

CONCLUSIONI

La commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni invita la commissione per il controllo dei bilanci, competente per il merito, a inserire nella proposta di risoluzione che essa approverà i seguenti elementi:

- accogliere positivamente il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e la creazione di una procura europea;
- ricordare la richiesta del Parlamento europeo che le competenze relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale all'interno dell'Unione siano trasferite nel trattato CE;
- chiedere alla Commissione di sostenere la domanda del Parlamento concernente il trasferimento delle competenze del terzo pilastro e di esaminare la sua proposta di istituzione della procura europea nel quadro di un trattato unificato;
- invitare gli Stati membri che non lo abbiano ancora fatto a ratificare la Convenzione del 26 luglio 1995 sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee e relativi protocolli.

28 gennaio 2003

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per il controllo dei bilanci

sul Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari
e sulla creazione di una procura europea
(COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065 (COS))

Relatrice per parere: Béatrice Patrie

PROCEDURA

Nella riunione del 19 febbraio 2002 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatrice per parere Béatrice Patrie.

Nelle riunioni del 7 ottobre, 5 novembre 2002 e 28 gennaio 2003 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso con 13 voti favorevoli, 8 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente) e Bill Miller (vicepresidente), Paolo Bartolozzi, Maria Berger, Bert Doorn, Enrico Ferri (in sostituzione di Anne-Marie Schaffner), Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi (in sostituzione di Marianne L.P. Thyssen), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil McCormick, Toine Manders, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Marcelino Oreja Arburúa (in sostituzione di Rainer Wieland), Diemut R. Theato, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per il controllo dei bilanci, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea dev'essere l'obiettivo prioritario dell'elaborazione di disposizioni giuridiche comuni in materia di diritto penale e di procedura penale nell'UE. Non può essere presa in considerazione la retrocessione al livello nazionale dei poteri conferiti dal diritto comunitario.
2. Nell'interesse di un'azione penale efficace vanno evitati i duplicati. Non è opportuno creare una struttura parallela a Eurojust ovvero una Procura europea con compiti e dotazioni che in parte si sovrappongono.
3. I compiti della Procura europea possono essere svolti da un'istituzione Eurojust rafforzata, a condizione che Eurojust venga trasferito al primo pilastro.
4. In ogni caso, occorre prevedere una regolamentazione in materia di diritto penale e di procedura penale che garantisca la tutela dei diritti fondamentali degli interessati, sulla base della Carta dei diritti fondamentali e sotto il controllo dei tribunali europei.
5. Vanno eliminate le notevoli carenze dell'OLAF in relazione allo Stato di diritto. Ciò riguarda sia la base giuridica che il controllo giudiziario sugli interventi dell'OLAF.
6. invita la Commissione a specificare i rapporti della procura europea con l'OLAF, nell'ambito della riforma dello statuto e delle missioni di quest'ultima struttura, nonché con Eurojust.

28 gennaio 2003

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI

destinato alla commissione per il controllo dei bilanci

sul Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea
(COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065(COS))

Relatore per parere: Giorgos Dimitrakopoulos

PROCEDURA

Nella riunione del 26 marzo 2002 la commissione per gli affari costituzionali ha nominato relatore per parere Giorgos Dimitrakopoulos.

Nelle riunioni del 5 novembre 2002, 11 novembre 2002 e 23 gennaio 2003 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 15 voti favorevoli, 1 contrario e 0 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vicepresidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), Giorgos Dimitrakopoulos (relatore), Teresa Almeida Garrett, Juan José Bayona de Perogordo (in sostituzione di José María Gil-Robles Gil-Delgado, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Armando Cossutta, Andrew Nicholas Duff, Michel Hansenne (in sostituzione di Jean-Louis Bourlanges), Neil McCormick (in sostituzione di Monica Frassoni), Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta e Johannes Voggenhuber.

CONCLUSIONI

La commissione per gli affari costituzionali invita la commissione per i bilanci, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

Considerando H bis (nuovo):

H.bis considerando che l'adozione dell'istituto della procura europea da parte della Conferenza intergovernativa del 2004 conferirà nuovi importanti poteri all'Unione, per il cui esercizio occorre prevedere salvaguardie giuridiche per i cittadini europei;

Modificare come segue il paragrafo 1:

1. sostiene l'idea di istituire un pubblico ministero europeo e rileva l'importanza di tutelare con una serie di mezzi gli interessi finanziari della Comunità; chiede già ora alla Convenzione e, a tempo debito, alla Conferenza intergovernativa del 2004, vale a dire ai governi degli Stati membri, di fare in modo che la prossima riforma istituzionale preveda effettivamente l'istituzione di un procuratore europeo, mediante l'inserimento di un articolo 280 bis, come previsto dalla Commissione, che stabilisce le caratteristiche essenziali del procuratore (nomina, dimissioni, compiti, indipendenza) e rinvia al diritto derivato per quanto concerne le regole e le modalità necessarie al suo funzionamento;

Paragrafo 2 bis (nuovo):

- 2 bis. è convinto che un'efficace strategia di applicazione debba consistere in un insieme equilibrato di misure preventive, interventi a norma del diritto penale e sanzioni amministrative; l'istituzione di una procura europea sulla base del primo pilastro fornisce il quadro giuridico per lottare contro le frodi finanziarie e fornirà quindi a livello europeo un contributo all'equilibrio tra approccio amministrativo e giudiziario;

Paragrafo 2 ter (nuovo):

- 2 ter. rileva che l'istituzione di una procura europea sulla base del primo pilastro costituisce un ulteriore allontanamento dalla ripartizione delle competenze UE in tre settori, con norme e strumenti separati, nell'ambito dell'architettura a tre pilastri e ritiene chiaro che il diritto penale non può più essere considerato settore di regolamentazione da parte dell'Unione soltanto nel terzo pilastro del trattato UE;

Paragrafo 2 quater (nuovo):

2 quater. sottolinea la necessità di un controllo democratico attraverso il Parlamento europeo sull'esercizio delle competenze da parte del procuratore, le quali incidono direttamente sui diritti e le libertà dei cittadini europei;

Modificare come segue il paragrafo 3:

3. ritiene che il procuratore europeo debba essere nominato dal Parlamento europeo d'intesa con il Consiglio, a seguito della nomina, da parte della Commissione, di almeno due candidati; ciò garantirà al procuratore la necessaria legittimità democratica;

Modificare come segue il paragrafo 4:

4. sostiene la procedura suggerita dalla Commissione sulla base dell'articolo 251 del TCE per quanto concerne le condizioni di esercizio delle funzioni di procuratore europeo, il che assicurerà al Parlamento un ruolo di colegislatore in tale ambito;

Paragrafo 4 bis (nuovo):

4 bis. ritiene che, per essere efficace e trasparente, la Procura europea debba informare il Parlamento europeo sullo svolgimento dei suoi lavori, sull'andamento dell'indice di criminalità e sui progressi registrati nella cooperazione con le procure nazionali, presentando annualmente al Parlamento europeo relazioni che rechino altresì proposte di bilancio;

Suddivisione del paragrafo 5 in tre paragrafi:

5. insiste affinché il sistema proposto dalla Commissione nel Libro verde sia perfezionato in modo da rispondere a criteri di efficacia;

5 bis. sottolinea la necessità assoluta di migliorare e integrare il sistema proposto dalla Commissione nel Libro verde in modo che, nell'attività del nuovo istituto, vengano pienamente rispettati e tutelati i diritti fondamentali, soprattutto dei cittadini nei cui confronti il procuratore europeo esercita l'azione penale; ritiene che, quale elemento integrante della nuova riforma, sia necessario che la persona che rappresenterà il nuovo istituto sia vincolata dall'articolo 6, paragrafo 2 del trattato UE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e che ciò divenga senz'altro parte integrante del futuro trattato costituzionale;

5 ter. ritiene che l'istituzione di una procura europea debba accompagnarsi allo sviluppo di un diritto penale europeo e di una procedura penale europea, al fine di garantire al massimo i diritti della difesa;

Suddivisione del paragrafo 7 in due paragrafi:

7. ritiene che nell'ottica dello Stato di diritto sia assolutamente indispensabile che i reati che arrecano pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione europea vengano definiti con la massima precisione;
- 7 bis. ritiene necessaria l'uniformazione delle sanzioni; constata che il Consiglio tuttora non ha presentato una posizione comune sulla proposta di direttiva del 23 maggio 2001 concernente la tutela penale degli interessi finanziari comunitari, che il Parlamento vorrebbe trasformare in un regolamento; si appella nuovamente ai rappresentanti degli Stati membri affinché le dichiarazioni politiche che denunciano frodi a danno del bilancio comunitario siano seguite da provvedimenti legislativi;

Paragrafo 8, aggiungere un nuovo trattino dopo il primo trattino:

- propone che il procuratore europeo e i suoi vice collaborino con le procure nazionali degli Stati membri per accrescere l'efficacia delle loro inchieste e per risolvere tutti i tipi di problemi pratici relativi ai sistemi giudiziari degli Stati membri;

Modificare come segue il trattino 6 del paragrafo 8:

- in merito all'ambito di competenza: il procuratore europeo è competente a conoscere i reati che costituiscono già oggetto di un accordo fra gli Stati membri (frode, corruzione, riciclaggio di capitali); la proposta inoltre contempla un'altra serie di reati che potrebbe essere integrata; si dovrà mantenere un approccio evolutivo (ad esempio, contraffazione dell'euro);

Paragrafo 8, trattino 6 bis (nuovo):

- deplora tuttavia che la competenza si limiti a reati di natura economica e prevede quindi, nel tempo, una competenza più ampia che contempli altri tipi di crimine organizzato a livello internazionale, come, ad esempio, il terrorismo e la tratta delle persone, i crimini contro l'infanzia e i reati ambientali;

Modificare come segue il trattino 1 del paragrafo 9:

- in merito alle relazioni con Eurojust: chiede alla Convenzione sul futuro dell'Europa di definire chiaramente il rapporto tra la Procura europea ed Eurojust, precisandone rispettivamente i poteri e le responsabilità;

28 ottobre 2002

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione per il controllo dei bilanci

sul Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea
(COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065 (COS))

Relatore per parere: Christian Ulrik von Boetticher

PROCEDURA

Nella riunione del 24 gennaio 2002 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Christian Ulrik von Boetticher.

Nella riunione del 7-8 ottobre e del 21 ottobre 2002 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli (presidente), Astrid Thors (vicepresidente), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Marie-Hélène Descamps, Jan Dhaene (in sostituzione di Jean Lambert), Glyn Ford, Janelly Fourtou, Christopher Heaton-Harris (in sostituzione di The Earl of Stockton, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Margot Keßler e Luciana Sbarbati.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

La proposta presentata alla Commissione europea nelle due versioni del Corpus Iuris, nonché quella ora presentata nel suo Libro verde ha per oggetto la creazione di un pubblico ministero europeo il cui ruolo essenziale è quello di coordinamento delle indagini transnazionali connesse a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. La frode (alle risorse proprie e alle spese), la corruzione (attiva e passiva) e il riciclaggio di capitali (provenienti dalla frode e dalla corruzione) sono le principali violazioni che la Procura europea dovrà perseguire.

Questa proposta dà seguito alla Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. Questo non è inoltre l'unico documento che riflette le preoccupazioni dell'Unione europea nella lotta alla criminalità finanziaria, di cui si dovrà sottolineare, nell'ambito del riciclaggio dei capitali, sulla scia del punto 55 della conclusione del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, la recente iniziativa del Regno di Danimarca volta all'approvazione della decisione quadro del Consiglio relativa all'esecuzione nell'Unione europea delle decisioni di confisca¹.

La creazione di una Procura europea incaricata della tutela penale degli interessi finanziari comunitari avrà come base giuridica una nuova formulazione dell'articolo 280 del trattato (l'articolo 280 A). Questa struttura – che rappresenterebbe un'anticipazione delle norme che disciplineranno l'organizzazione giudiziaria di una futura Costituzione europea – consentirà il miglior esercizio dell'azione penale, attualmente ostacolata dalla diversità dei sistemi penali nazionali.

Le funzioni della Procura europea saranno coordinate con quella dell'OLAF, di Europol e Eurojust.

In base al Libro verde, la Procura europea sarà occupata da una personalità indipendente, che non chiede né accetta nessuna istruzione, agisce solo in nome della società, con un mandato non rinnovabile, la legalità dei cui atti è sottoposta solo alla Corte di giustizia.

Il Libro verde si riferisce ai principi generali di un organo le cui competenze toccano il principio di legalità e i diritti della persona, motivo per cui la commissione per le petizioni desidera che al cittadino europeo siano fornite tutte le assicurazioni che i suoi diritti fondamentali saranno rispettati.

La commissione per le petizioni ha ricevuto varie petizioni nel corso degli ultimi anni relative a violazioni che si inquadrano nell'ambito delle competenze di una futura Procura europea. Se fosse creata questa struttura, la commissione per le petizioni – data la sua particolare sensibilità a prestare ascolto alle lamentele dei cittadini – sarà un prezioso organismo ausiliario.

¹ GU C 184 del 2.8.2002, pag. 8.

CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione per il controllo dei bilanci, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. accoglie favorevolmente il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea;
2. chiede che sia stabilito con chiarezza che gli atti della Procura europea che riguardano i diritti fondamentali delle persone saranno sottoposti a controllo giudiziale;
3. si compiace dell'iniziativa del Regno di Danimarca, che ha come obiettivo l'approvazione della decisione quadro del Consiglio relativa all'esecuzione nell'Unione europea delle decisioni di confisca;
4. si compiace dell'entrata in vigore al 17 ottobre 2002 della Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i relativi protocolli aggiuntivi.