



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 febbraio 2014 (28.02)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale
2013/0255 (APP)**

**6490/1/14
REV 1**

**EPPO 9
EUROJUST 38
CATS 23
FIN 117
COPEN 53
GAF 10**

NOTA

della:	presidenza
al:	Consiglio
n. iniziativa:	12558/13 EPPO 3 EUROJUST 58 CATS 35 FIN 467 COPEN 108
Oggetto:	<i>Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea - Relazione sull'andamento dei lavori e quesiti per i ministri</i>

1. Introduzione

La proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea è stata adottata il 17 luglio 2013 ed è all'esame del Gruppo "Cooperazione in materia penale" dall'ottobre 2013. La presente relazione contiene un riepilogo degli sviluppi relativi al fascicolo intervenuti nelle prime quattro riunioni del Gruppo sotto la presidenza greca del Consiglio. Per avere un quadro completo dell'andamento dei lavori la presente relazione andrebbe letta insieme alla relazione sull'andamento dei lavori distribuita il 20 dicembre 2013 dalla presidenza lituana uscente¹. La presidenza greca ha portato avanti i negoziati sulla base dei risultati conseguiti dalla presidenza lituana, tenendo altresì in debito conto le opinioni espresse dai parlamenti nazionali.

¹ ST 18120/13 EPPO 37 EUROJUST 153 CATS 106 FIN 966 COPEN 252.

2. Negoziati in sede di Consiglio

Sotto la presidenza greca, la proposta della Commissione è stata discussa dal Gruppo "Cooperazione in materia penale" il 13 e 14 gennaio, il 29 gennaio e il 10 febbraio. Le riunioni si sono svolte in un'atmosfera costruttiva e sono state organizzate secondo discussioni tematiche, in cui le delegazioni sono state invitate ad esprimere le loro posizioni su varie questioni. I temi trattati sono stati i seguenti:

- esercizio della competenza
- giurisdizione
- archiviazione dei casi e istituto del compromesso
- ammissibilità delle prove
- disposizione dei beni confiscati
- controllo giurisdizionale
- garanzie procedurali

La proposta è stata altresì discussa dal CATS il 25 febbraio, in particolare talune questioni concernenti il livello decisionale appropriato in seno alla Procura europea. L'idea di una chiara ripartizione delle competenze decisionali fra la sede centrale della Procura europea e i procuratori europei delegati con base negli Stati membri ha ricevuto il sostegno delle delegazioni; la sede centrale dovrebbe concentrarsi su questioni strategiche, con particolare riguardo ai casi transfrontalieri, mentre i procuratori europei delegati dovrebbero agire quanto più autonomamente possibile a livello operativo. Il Gruppo è stato incaricato di proseguire nell'analisi di tali questioni al fine di giungere al più ampio consenso possibile.

3. Conclusioni della presidenza nel Gruppo "Cooperazione in materia penale"

(A) Esercizio della competenza (Articolo 14 della proposta)

Un'ampia maggioranza delle delegazioni ha appoggiato, in linea di principio, la norma proposta secondo cui la Procura europea esercita la sua competenza per individuare e perseguire determinati reati che siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri, oppure da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni. Tuttavia, la maggior parte delle delegazioni ha rilevato la necessità di chiarire taluni aspetti, in particolare:

- ✓ gli effetti di questa norma sugli Stati membri non partecipanti;
- ✓ la definizione del concetto di "commessi sul territorio" e la portata di tale concetto, vale a dire se copre il luogo e/o gli effetti del reato;
- ✓ questioni legate al criterio della doppia incriminazione previsto da talune legislazioni nazionali.

(B) Giurisdizione (articolo 27, paragrafo 4 della proposta)

La maggior parte delle delegazioni concorda in linea di principio sul fatto che i quattro criteri proposti dalla Commissione dovrebbero essere presi in considerazione nella scelta del foro e nella determinazione dell'organo giurisdizionale nazionale competente. La maggior parte delle delegazioni ritiene che i criteri proposti dalla Commissione debbano seguire un ordine gerarchico, vale a dire che il primo criterio (il luogo in cui è stato commesso il reato) dovrebbe essere in linea di principio decisivo sia nei casi nazionali, sia in quelli transfrontalieri. Se il primo criterio non è utilizzabile, si dovrebbe applicare un secondo criterio, quello relativo allo Stato membro di cui l'imputato è cittadino e in cui ha la residenza abituale. Molte delegazioni ritengono che l'elenco dei criteri non debba essere esaustivo. Altri criteri, quali il luogo in cui è ubicata la prova e in cui le vittime dirette hanno la residenza abituale, dovrebbero essere facoltativi ("possono altresì essere presi in considerazione").

Circa la natura dell'articolo 27, paragrafo 4, per la grande maggioranza delle delegazioni esso si applica soltanto alle decisioni prese dalla Procura europea e non contempla disposizioni aggiuntive per gli Stati membri in materia di giurisdizione e di organi giurisdizionali competenti. La disposizione non sarebbe pertanto in alcun modo vincolante per gli organi giurisdizionali nazionali in sede di valutazione della loro competenza a pronunciarsi in conformità alla legislazione nazionale. Inoltre, un numero considerevole di delegazioni propugna l'introduzione di una norma esplicita sul diritto di impugnazione della scelta del foro da parte della Procura europea.

(C) Archiviazione del caso e compromesso (articoli 28 e 29 della proposta)

Le delegazioni hanno espresso un sostegno generale, in linea di principio, alle norme proposte in materia di archiviazione. Tuttavia, i singoli motivi sono stati oggetto di critica da parte di talune delegazioni, e le loro conseguenze esatte devono essere esaminate in modo più approfondito. Una grande maggioranza di Stati membri ritiene che la decisione di archiviare un caso non debba essere definitiva. Il regolamento dovrebbe prevedere un diritto esplicito di riapertura del caso, che si applicherebbe quanto meno in determinati tipi di casi (per esempio quando in conformità alla legislazione nazionale l'azione penale diventa possibile successivamente). Inoltre, occorrerebbe altresì valutare un termine per la riapertura di un caso.

Per quanto concerne l'istituto del compromesso, una vasta maggioranza delle delegazioni riconosce il valore aggiunto di una tale possibilità, anche se taluni ordinamenti giuridici nazionali non contemplano un sistema analogo. La maggior parte delle delegazioni ha sottolineato la necessità di trattare la questione delle modalità relative al compromesso (per esempio applicazione in caso di reati minori e relativa definizione, norme applicabili, convalida da parte dell'organo giurisdizionale, ecc.) in modo più dettagliato ed esplicito, preferibilmente nel regolamento, mentre talune questioni di ordine minore possono essere lasciate alla legislazione nazionale. La maggioranza delle delegazioni ritiene che le decisioni in materia di archiviazione e di compromessi debbano essere in linea di principio soggette a controllo giurisdizionale, *mutatis mutandis*. Secondo le delegazioni il sistema proposto per l'archiviazione e i compromessi non sembra in linea di principio pregiudicare l'effettiva applicazione delle garanzie procedurali dell'indagato o dell'imputato.

(D) Ammissibilità delle prove (Articolo 30 della proposta)

Molte delegazioni concordano sul principio dell'ammissibilità delle prove proposto dalla Commissione, a condizione che ciò non leda i diritti della difesa dell'indagato. Altre delegazioni si sono dette contrarie al principio proposto. In proposito, è stata sottolineata in particolare la necessità di assicurare la libertà di valutazione per il giudice competente. Vi è tuttavia un consenso generale sul fatto che il principio dell'ammissibilità delle prove non vincolerà l'organo giurisdizionale competente nella valutazione del valore o del merito degli elementi di prova. Le delegazioni non hanno sostenuto l'idea dell'introduzione di una procedura di certificazione della prova nello Stato membro in cui le prove sono raccolte.

(E) Disposizione dei beni confiscati (Articolo 31 della proposta)

L'idea della previsione di un meccanismo specifico per la disposizione dei beni confiscati è stata oggetto di un sostegno generale. Tuttavia, questioni quali la necessità di risarcimento parallelo di persone fisiche o giuridiche eventualmente lese oltre all'Unione europea, le questioni del chi sostiene i costi, della corretta stima del valore dei beni confiscati, dei casi in cui il valore dei beni non sia sufficiente per risarcire tutti i danni, ecc. richiedono un ulteriore chiarimento, di preferenza nel corpo stesso del regolamento.

(F) Controllo giurisdizionale (Articolo 36 della proposta)

La grande maggioranza delle delegazioni si è espressa a favore di un sistema di controllo giurisdizionale delle decisioni prese dalla Procura europea il cui esercizio spetti alle autorità giudiziarie nazionali, per ragioni di semplicità e di decentramento. Esse ritengono che le comuni tradizioni giuridiche e i principi generali applicati in tutti gli Stati membri concorrano a ridurre il rischio di un'applicazione meno coerente degli strumenti per il controllo giurisdizionale. Si è inoltre ritenuto che le disposizioni nazionali in materia di controllo giurisdizionale possano assicurare un corretto controllo giurisdizionale delle decisioni prese dalla Procura europea in merito alla quali possa emergere una tale necessità. Vi è una visione comune, tuttavia, sul fatto che il controllo giurisdizionale di talune decisioni della Procura europea, vale a dire le decisioni aventi una "valenza europea" per definizione (ad esempio la scelta del "*forum conveniens*" ecc.) debba essere lasciato ad una giurisdizione (centrale) dell'UE.

(G) Garanzie procedurali (articoli da 32 a 35 della proposta)

Le delegazioni hanno in generale concordato sul fatto che il regolamento debba contenere garanzie procedurali adeguate quali il diritto ad un giudice imparziale e alla parità di trattamento dell'indagato o dell'imputato in tutti gli Stati membri e il rispetto dei diritti umani. Talune delegazioni sono a favore della proposta della Commissione di definire norme minime comuni sui diritti della persona nella procedura penale, in quanto ritengono che i riferimenti al diritto nazionale non siano una garanzia sufficiente per i diritti in questione, con conseguente rischio di disparità nel trattamento degli indagati e degli imputati. Molte delegazioni hanno altresì sottolineato la necessità di precisare nel testo del regolamento che le stesse garanzie procedurali si applicano sia nella fase preprocessuale, sia in quella processuale. Secondo altre delegazioni il regolamento presenterebbe uno scarso valore aggiunto per quanto riguarda i diritti procedurali, e che le direttive già adottate in questo settore, in aggiunta al diritto nazionale, offrano un livello sufficiente di garanzie procedurali per gli indagati e gli imputati. Talune delegazioni ritengono conseguentemente che i riferimenti a tipologie specifiche di garanzie procedurali siano superflui.

(H) Relazioni con Eurojust (Articolo 57 della proposta)

La maggior parte delle delegazioni conviene sul fatto che la cooperazione tra la Procura europea ed Eurojust debba basarsi su forti legami operativi, amministrativi e di gestione. Esse sostengono una cooperazione paritaria ed efficace tra le due organizzazioni. Ritengono tuttavia che la natura di questa cooperazione debba essere ulteriormente approfondita, specialmente se taluni, e non tutti gli Stati membri partecipano alla Procura europea. Sono stati sollevati quesiti in merito al funzionamento pratico di tale cooperazione, alla competenza e alla competenza accessoria della Procura europea, condivisione di informazioni, trasferimento di dati e richieste di assistenza giudiziaria.

4. Passi futuri: quesiti per i ministri

La presidenza proseguirà i lavori sulla base delle constatazioni riportate nella presente relazione. Al fine di compiere progressi sul tema, essa sottopone inoltre i seguenti quesiti ai ministri:

- 1) Nel corso delle discussioni sui diversi aspetti della proposta, numerose delegazioni hanno sostenuto l'idea della creazione di un collegio nella sede centrale della Procura europea. La presidenza invita i ministri a valutare se alla luce di ciò siano in linea di principio favorevoli all'istituzione di un collegio di procuratori europei presso la Procura europea e, in caso affermativo, in che modo si possa salvaguardare in tale contesto l'indipendenza/l'efficacia della Procura.
- 2) Le delegazioni e la Commissione hanno costantemente sottolineato la necessità di far sì che la Procura europea rappresenti un valore aggiunto sul piano pratico e che possa esserne garantita l'efficacia. Talune delegazioni hanno rilevato in proposito che potrebbe essere più efficiente lasciare che gli inquirenti e/o procuratori nazionali trattino i casi minori di frode a livello locale. La presidenza invita i ministri a valutare in che modo i compiti e le competenze della Procura europea possano essere organizzati al meglio al fine di conseguire tali obiettivi.
- 3) La presidenza invita i ministri a convenire sul fatto che le persone indagate e le vittime coinvolte nei procedimenti della Procura europea dovrebbero godere dei più elevati livelli di protezione, ivi inclusa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché a confermare il loro accordo con l'approccio adottato nella proposta della Commissione al fine di garantire una tale protezione.