

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 04/09/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37295-il-pubblico-ministero-europeo>

Autore: Scaramuzzino Alessandra

Il Pubblico Ministero Europeo.

IL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO.

1. Premessa.

Il Pubblico Ministero Europeo (European Public Prosecutor Office, c.d. EPPO) è un ufficio di procura di dimensione europea competente a svolgere indagini penali per individuare, indagare e rinviare a giudizio gli autori dei reati rientranti nella sua competenza.

Tale ufficio, che trova la base legale per la sua istituzione nell'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, introdotto dal Trattato di Lisbona, vuole rappresentare un approccio innovativo per perseguire e portare in giudizio gli autori di frodi in danno agli interessi finanziari dell'Unione al fine di aumentare l'efficacia della lotta contro la frode, la percentuale dei recuperi e la fiducia dei contribuenti nelle istituzioni dell'UE.

Ai sensi dell'art. 86, comma 2 TFUE la Procura europea, infatti, è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol ¹, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel comma 1.

Occorre evidenziare che l'Ufficio al momento non esiste ancora, tuttavia, il 17 luglio 2013 la Commissione Europea ha presentato la proposta di regolamento COM(2013)534 per la sua istituzione. La suddetta proposta si inserisce in un pacchetto legislativo inteso a rafforzare gli aspetti istituzionali della tutela degli interessi finanziari dell'Unione ² tenuto conto, altresì, dei dati preoccupanti circa le perdite subite per casi di frode e dell'inefficienza delle singole autorità nazionali a perseguire i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

2. Competenza, struttura ed organizzazione della Procura Europea.

Secondo la proposta legislativa, la competenza della Procura sui reati a tutela del bilancio della Unione è esclusiva, nel senso che le autorità nazionali non saranno più competenti a trattare tali reati, indipendentemente dal fatto che gli stessi siano transnazionali o puramente nazionali.

La proposta di regolamento COM(2013)534, per definire la competenza della Procura Europea, fa riferimento ad un'altra proposta, quella di Direttiva per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale, COM (2012) 363, adottata nel luglio 2012 dalla Commissione Europea ed i cui negoziati per l'approvazione sono tuttora in corso. Tale

¹ Per quanto riguarda Europol, questo fornisce intelligence e supporto alle attività di contrasto nazionali, ma a norma dell'articolo 88 del TFUE non può svolgere autonomamente indagini sui reati, e deve condurre qualsiasi azione operativa in collegamento e di concerto con le autorità di contrasto nazionali. Il 27 marzo 2013 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) ed abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI del Consiglio (COM(2013) 173), con l'intento di allinearne le competenze al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e di farne una piattaforma per lo scambio di informazioni, assegnandogli inoltre nuove responsabilità in materia di formazione. La proposta non contempla, tuttavia, il potere di svolgere indagini di polizia né di polizia giudiziaria nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. Su tale proposta si vedano la posizione del Consiglio Giustizia e Affari interni del 6 giugno 2013 (3244a Sessione del Consiglio) e la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 febbraio 2014 (P7_TA(2014)0121), nonché la Risoluzione della 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica approvata nella seduta del 16 luglio 2013 (doc. XVIII n. 12).

² Il pacchetto di misure legislative è stato annunciato dalla comunicazione della Commissione europea "Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust" (COM(2013) 532).

Direttiva dovrebbe sostituire la Convenzione per la protezione degli interessi finanziari della Unione del 26 luglio 1995 e suoi protocolli.

Oltre ai reati tipici della Convenzione del 1995, frode, corruzione e riciclaggio coinvolgenti fondi facenti parte del bilancio comunitario, la proposta di direttiva del 2012 fa anche riferimento all' appropriazione indebita ed alla frode in procedure d'appalto, sempre ovviamente, coinvolgenti gli interessi dell'Unione.

La proposta di regolamento della Procura Europea regola, poi, i casi in cui reati di competenza della stessa siano connessi a reati diversi, non rientranti nella sua competenza. La possibile estensione delle competenze ad altri reati transnazionali, che esulano dalla protezione degli interessi finanziari della Unione, e' possibile in quanto prevista dall'art. 86 comma 4 TFUE, ma concretizzabile solo in un secondo momento ³.

Nella sopra citata proposta di regolamento si e', altresì, ipotizzata la seguente struttura: un Procuratore Europeo e quattro vice facenti parte di un ufficio centrale, con sede da definire, che si compone anche di un certo numero di personale investigativo e giudiziario.

Per rispondere al dettato dell'art. 86 TFUE secondo cui la Procura Europea deve essere costituita "a partire da Eurojust" ⁴, vi sarà una condivisione sia di servizi con tale organismo, sia una limitata partecipazione di Eurojust ad alcuni atti della Procura.

Poiché, però, funzionalmente l'attività della Procura sarà più affine a quella svolta attualmente dall'OLAF ⁵, pur senza sostituirsi completamente ad esso, vi sarà anche la partecipazione di tale Ufficio alla composizione della Procura, con una parte del proprio personale investigativo che dovrebbe comporre la maggior parte dell'ufficio centrale.

In ogni Stato membro, poi, si prevede che operino procuratori europei delegati (PED) ⁶, procuratori nazionali che continuano ad essere inquadrati amministrativamente nel sistema nazionale, ma appartengono funzionalmente alla Procura Europea quando trattano fascicoli rientranti nella competenza della stessa ed in tal caso, essi dipendono gerarchicamente dal Procuratore Europeo ⁷. Tale soluzione risponde anche ad un criterio di efficienza finanziaria in quanto non dovrebbe comportare eccessivi costi aggiuntivi e ad un criterio garantista, poiché la condivisione delle risorse investigative e giudiziarie potrà assicurare un processo decisionale più rapido.

I procuratori europei svolgono indagini penali dirigendo la polizia giudiziaria (sia quella centrale che quella dei singoli Stati) esercitando i propri poteri senza limitazioni territoriali in tutta l'area degli Stati Membri che ne faranno parte. A tale proposito, occorre precisare che lo stesso art. 86 TFUE ipotizza che non tutti gli Stati membri dell'Unione potrebbero fare parte

³ Lo stesso art. 86 TFUE, al comma 4, prevede la possibilità che le competenze dell'Ufficio possano essere estese a comprendere anche altri gravi reati transnazionali, tra cui certamente possono essere inclusi gli atti di terrorismo lasciando intravedere, in tal modo, un futuro possibile connubio tra EPPO e reati di terrorismo internazionale.

⁴ Eurojust è stato istituito con la decisione 2002/187/GAI del Consiglio quale organo dell'Unione europea dotato di personalità giuridica, con l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, in particolare in relazione alle forme gravi di criminalità organizzata, agevolando la reciproca assistenza giudiziaria transfrontaliera nonché l'esecuzione di richieste di estradizione e il mandato d'arresto europeo.

⁵ L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) attualmente ha il compito di svolgere indagini amministrative sulle frodi e sulle attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione, ivi compresa la corruzione; tra gli altri suoi compiti, vi è quello di contribuire al rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri nella lotta contro la frode e di agire come interlocutore diretto delle autorità giudiziarie e delle autorità incaricate dell'applicazione delle leggi nazionali.

⁶ Ogni Stato è libero di organizzare il sistema dei procuratori delegati come ritiene, purché ovviamente assicuri efficienza nelle indagini.

⁷ Trattasi del c.d. sistema del "doppio cappello" (two hats).

della Procura Europea. In mancanza di unanimità, quindi, la stessa può essere istituita su proposta e con la partecipazione di almeno nove Stati Membri secondo il metodo della c.d. "cooperazione rafforzata".

Passando alla tematica dell'acquisizione della prova c'è da sottolineare che, negli Stati dell'Unione Europea che non faranno parte della Procura Europea, questa avverrà secondo i consueti sistemi di mutuo riconoscimento delle decisioni o di assistenza giudiziaria. Al fine delle indagini della Procura, quindi, l'insieme dei territori degli Stati che fanno parte della stessa rappresenta uno spazio giuridico unico, in cui non sono necessarie richieste di assistenza giudiziaria né di mutuo riconoscimento delle decisioni.

Inoltre, si fa presente che, ai fini delle impugnazioni dei provvedimenti cautelari resi nel corso delle indagini, gli atti della Procura si considerano, comunque atti nazionali e, pertanto, saranno impugnabili in ciascuno Stato Membro come gli equivalenti atti dei procedimenti nazionali, secondo la legge nazionale.

In linea di massima, i "casi" potranno essere trattati sia a livello decentrato, sia, in fattispecie limitate, a livello centrale laddove operino il Procuratore Europeo ed i suoi vice. Giova all'uopo citare la Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP) che auspica, tra l'altro, "una chiara ripartizione delle competenze tra la Procura europea e le autorità nazionali"⁸. Ciò diventa assolutamente prioritario ove si pensi che la Procura Europea esercita l'azione penale davanti alle giurisdizioni nazionali. La proposta di legge prevede, pertanto, anche dei criteri oggettivi per l'esercizio dell'azione penale in modo da evitare rischi di "forum shopping".

3. Questioni aperte.

L'iter legislativo di istituzione della Procura Europea prosegue il suo cammino ormai divenuto inarrestabile e si attende l'anno 2016 per la sua conclusione.

Diverse saranno le questioni principali ancora da risolvere come ad es. quelle riguardanti i meccanismi di circolazione⁹ ed acquisizione¹⁰ della prova, il riconoscimento di adeguate garanzie difensive a fronte di una Procura forte, la necessità di avere un giudice altrettanto forte, specializzato ed imparziale, i rapporti con la Corte di Giustizia.

Se è vero che il processo di costruzione di uno spazio giudiziario europeo è ormai irreversibile è vero anche che è necessario un contestuale rafforzamento della tutela dei diritti e

⁸ Al punto 12 della risoluzione si ritiene "1) che le norme che disciplinano la ripartizione delle competenze tra la Procura europea e le autorità nazionali dovrebbero essere definite con chiarezza onde evitare qualsiasi incertezza o errore di interpretazione nella fase operativa: la Procura europea dovrebbe essere competente a investigare e perseguire i reati che costituiscono frodi agli interessi finanziari dell'Unione in base alla direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale; 2) che la Procura europea dovrebbe innanzitutto stabilire, prima che le autorità nazionali avviino indagini proprie, se il caso rientri nelle proprie competenze, al fine di evitare l'inefficienza di indagini parallele"

⁹ L'EPPO si presta, infatti, a fungere da efficace strumento di cooperazione tra Stati sul piano della acquisizione e circolazione di elementi di indagine a livello sovranazionale.

¹⁰ La proposta di regolamento attualmente prevede che l'unico limite all'ammissibilità della prova sia costituito dal pregiudizio alla correttezza della procedura o ai diritti della difesa (its admission would not adversely affect the fairness of the procedure or the rights of defence). Un' espressione di principio lodevole, ma carente di indicazioni sulle concrete modalità attraverso le quali garantire il raggiungimento dell'intento.

delle garanzie fondamentali che ponga al centro il cittadino piuttosto che la mera realizzazione degli scopi politici - economici-giudiziari dei Trattati.

È, altresì, opportuno che le regole proposte in materia siano in grado di assicurare concretezza e certezza ai diritti ed alle norme applicabili evitando di attribuire prevalenza agli strumenti di indagine a discapito delle garanzie e del rispetto dei diritti della persona.

In conclusione, si può affermare che l'istituzione dell'EPPO rappresenta una importante sfida per l'Unione che dovrà passare attraverso la via tortuosa della procedura di co-decisione tra Consiglio e Parlamento (è infatti improbabile che si raggiunga l'unanimità) e sarà destinata a costituire una pietra miliare nell'opera di costruzione dello spazio giuridico europeo di giustizia, libertà e democrazia.

Avv. Alessandra Scaramuzzino