



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO EUROPA

Il Pubblico ministero europeo: questo sconosciuto

Dopo una lunga gestazione in data 17.7.2013 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento per l'istituzione dell'Ufficio del Pubblico ministero europeo.

È ancora presto per dire se mai l'Eppo verrà alla luce, ma la novità non può essere ignorata ¹.

Ci troviamo, dunque, di fronte ad un'ulteriore tappa di un percorso che ha preso il via quasi venti anni fa.

In questo primo contributo si cercherà di esaminare, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune delle disposizioni chiave della proposta

¹ L'istituzione di un ufficio del pubblico ministero europeo appare oggi ancora relativamente lontana. Occorre, peraltro, tener presente che dal 1 dicembre 2014, decorsi, cioè, cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, i poteri della Commissione e quelli della Corte, anche per il settore della giustizia penale e della cooperazione di polizia, non avranno più limitazioni. Ciò significa che le direttive e i regolamenti, ad esclusione delle decisioni quadro, potranno divenire *self executing*.



presentata dalla Commissione dedicate al Pubblico ministero europeo.

Da una sommaria analisi delle singole previsioni in essa contenute si possono presagire le caratteristiche peculiari di questa “nuova” istituzione giudiziaria.

La Procura Europea dovrebbe essere composta da un ufficio centrale, cui fanno capo il Pubblico ministero europeo (*European Public Prosecutor*) e 4 sostituti (*Deputies*). Ad essi si aggiungono, dislocati nelle varie parti del territorio europeo, i procuratori delegati (*European Delegated Prosecutor*), nel numero di almeno uno per ogni Stato membro (art. 6, par. 5), ai quali è consentito, se lo Stato membro così ritenesse, di operare secondo la logica del “doppio cappello”, vale a dire mantenendo la duplice funzione di componenti dell’Eppo e magistrati nazionali. Gli EDP dovranno, peraltro, operare sotto il controllo e la direzione esclusiva dell’EPP, e attenersi ai suoi



ordini, nella conduzione delle indagini e nella scelta relativa all'azione penale (art.6, par.6).

Queste previsioni lasciano, dunque, intravedere un organismo costituito da almeno 30 componenti: l'EPP, i 4 sostituti e 25 EDP – Regno Unito, Irlanda e Danimarca esclusi – se ogni Stato membro nominasse un procuratore delegato ².

Dal punto di vista del funzionamento interno il nuovo organo risulta caratterizzato da un rapporto gerarchico ad ogni livello: rispetto all'ufficio centrale i sostituti dovranno operare sotto la direzione e la supervisione dell'EPP (art.6, par.4); se si osserva la relazione

² Com'è noto, il nuovo organo potrà essere istituito con un provvedimento che dovrà essere adottato all'unanimità dagli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio dell'Unione europea, con il previo consenso del Parlamento europeo; ma se non sarà raggiunta l'unanimità, l'art. 86 TFUE prevede la possibilità di instaurare una cooperazione rafforzata con un gruppo di almeno nove Stati membri. In ogni caso la Danimarca, il Regno Unito e l'Irlanda potranno non prendervi parte, essendosi riservate di concorrervi solo attraverso il ricorso alla cd. clausola *opt in*.



intercorrente tra l'EPP e i delegati nazionali si può vedere come questi dovranno attenersi alle direttive e agli ordini del primo.

Ove i delegati siano inquadrati anche come magistrati nazionali l'EPP potrà impartire loro istruzioni affinché diano priorità agli obblighi derivanti dall'essere componenti dell'Eppo. Inoltre il Procuratore può riassegnare il caso ad un altro delegato o avocarlo a sé (art. 18, par. 5 e 6) ³.

Sul piano strutturale il Pubblico ministero europeo e i suoi sostituti sono nominati con una procedura che attribuisce loro un mandato *lato sensu* politico indubbiamente forte: la nomina è, infatti, adottata dal Consiglio, con il parere favorevole del Parlamento Europeo. I procuratori delegati, nel numero di almeno uno per ogni Stato

³ La struttura, se si considerano i poteri di indirizzo riservati al PME richiama molto la tradizionale organizzazione gerarchica del rappresentante dell'accusa di origine francese cui sono improntate dal punto di vista dell'organizzazione interna dei suoi uffici sia l'ufficio del nostro pubblico ministero sia, anche con riferimento all'organizzazione esterna, la nostra direzione nazionale antimafia.



membro, d'altro canto, sono direttamente scelti dall'EPP tra una rosa di tre candidati, predisposta da ciascun Stato membro, che possono, ma non necessariamente devono, essere inquadrati come magistrati nazionali ⁴.

Se dal piano strutturale si passa a quello operativo sembra potersi affermare che l'Eppo dovrà fare affidamento in maniera prevalente e quasi sempre decisiva sulle autorità giudiziarie degli Stati membri.

Il numero dei magistrati a livello centrale lascia supporre che il più delle volte l'Eppo opererà attraverso i propri delegati nazionali.

E se a tale considerazioni si aggiunge che l'Eppo non dispone di una sua polizia e che le indagini dovranno essere svolte, per la gran parte, secondo le previsioni nazionali, risulta rafforzata l'opinione che la partita decisiva si giocherà in sede nazionale ovvero che il

⁴ Il PME, organo dell'Unione dotato di personalità giuridica è indipendente, ma responsabile di fronte alle altre istituzioni europee (Parlamento, Consiglio e Commissione) (art.5), cui deve riferire sulle sue attività (art.70).



ruolo delle autorità giudiziarie nazionali continuerà ad essere cruciale.

Se la proposta di regolamento verrà recepita dal legislatore europeo ci troveremmo di fronte ad un ordinamento giuridico multilivello ed integrato. Esso opererà su più livelli perché coinvolge diverse fonti, tutte di origine U.E.: al vertice viene posta la Carta fondamentale dei diritti dell'Unione, le indagini e l'azione penale saranno disciplinate dalle disposizioni del regolamento, mentre nel settore della tutela dei diritti della difesa le nuove direttive sulla interpretazione e traduzione degli atti e sul diritto di informazione, la proposta di direttiva sull'accesso a un difensore recentemente commentata dall'UCPI⁵ e le altre sul *legal aid* e sulla presunzione di non colpevolezza ancora in corso di approvazione costituiranno la fonte principale.

⁵ (rispetto alla quale va segnalato in particolare che non è indicato quali sono le conseguenze in caso di violazione delle prescrizioni in essa contenute)



Il sistema è inoltre integrato poiché per le materie non disciplinate dal regolamento si dovrà applicare la normativa vigente nello Stato membro ove le operazioni siano condotte. L'integrazione, peraltro, troverà attuazione anche sul piano pratico.

Il controllo giudiziale sugli atti di indagine, per fare un esempio, è sempre assegnato alle competenti autorità nazionali (art. 26, par. 4).

All'organo giurisdizionale dello Stato membro è inoltre affidata la soluzione di una delle questioni più complesse dell'intero regolamento: quella della competenza secondaria. Secondo l'art. 13 l'Eppo può esercitare le proprie funzioni non solo sui reati che ledono direttamente gli interessi finanziari dell'Unione, ma anche su quelli che siano inscindibilmente connessi con i primi.

In particolare, la competenza secondaria dell'Eppo scatta ove, oltre al legame inscindibile, ricorrano altri due requisiti: che il reato originariamente attribuito all'Eppo sia preponderante e che i crimini



che ricadono nella competenza sussidiaria siano basati sugli stessi fatti.

Non è difficile allora prevedere che una siffatta disposizione si rivelerà estremamente problematica e finirà per dar luogo ad applicazioni non omogenee nella prassi.

In ogni caso, l'art. 13 par. 3 individua nei giudici nazionali gli organi deputati a definire, in maniera non più controvertibile, la complessa questione della competenza secondaria, non essendo la loro decisione suscettibile di impugnazione avanti ad una giurisdizione europea superiore.⁶

Un aspetto preoccupante della proposta sul quale focalizzare l'attenzione è peraltro rappresentato dalla disposizione che introduce

⁶ Volgendo, invece, lo sguardo alle previsioni di diritto penale sostanziale, la commissione ha optato per definire i reati attribuiti all'EPPO con la direttiva in corso di elaborazione sulla lesione degli interessi finanziari dell'Unione destinato a sostituire la Convenzione PIF del 1995 (Com. 2012, 363).



le regole della libera circolazione della prova (*rectius*: del mutuo riconoscimento in materia di prove).

A prescindere dalle modalità con le quali sia stata formata, secondo l'art. 26, una volta raccolta dalla Procura europea la prova dovrebbe poter circolare liberamente – vale a dire, risultare ammissibile – in tutte le giurisdizioni afferenti al sistema Eppo.

Unica verifica che le autorità giudiziarie nazionali dovrebbero operare concerne l'equità del procedimento nel suo complesso e il rispetto dei diritti della difesa come riconosciuti dalla Carta dei diritti dell'Unione Europea agli artt. 47 e 48.

Ove l'equità della procedura non appaia stravolta e i diritti della difesa risultino rispettati, il “prodotto probatorio” dovrà essere ammesso, senza alcuna necessità di ulteriore convalida⁷: e questo – scelta assolutamente non condivisibile – anche ove, per lo stesso

⁷ (e pare che dovrà essere valutato sulla base del libero convincimento)



elemento, la legge nazionale disponga un vaglio diverso e più rigoroso.

È questo, nella nostra ottica, uno dei passaggi più critici dell'intera proposta di regolamento, sicuramente meritevole di approfondimento.

Pur tenendo conto del principio del mutuo riconoscimento di cui agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione, appare, infatti, profilarsi un problema di compatibilità con l'art. 111 della Costituzione stessa a causa delle differenze tra le culture giuridiche europee.

Si vuol dire, cioè, che nonostante la consapevolezza che il metro di misura delle garanzie non può essere solo l'ordinamento interno, imporre l'ammissibilità di prove assunte in modo diverso da quanto previsto nell'ordinamento di destinazione fa sorgere il dubbio che il metodo accusatorio per l'accertamento dei fatti, come concepito e consolidato all'esito di quasi quarant'anni di dibattito nel nostro Paese, possa essere messo a repentaglio.



Quanto alla scelta dell'esercizio dell'azione penale, il testo della proposta di regolamento pare aver optato – anche se non è difficile prevedere che questo aspetto sarà oggetto di ampio dibattito – per il principio dell'opportunità della pretesa punitiva.

Lo si desume dagli artt. 28 e soprattutto 29.

Quanto al primo, depone in favore dell'opportunità l'assenza di qualsivoglia controllo sulla decisione adottata. La scelta, in buona sostanza, spetta esclusivamente al Procuratore europeo e non è sindacabile da alcun organo giurisdizionale. In merito all'art. 29, che disciplina la famosa ipotesi di derivazione tedesca della transazione, oltre all'assenza di controlli giurisdizionali, giova evidenziare la capacità di arrestare in via definitiva i procedimenti nazionali in corso dovendosi ritenere applicabile la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di *ne bis in idem*.



Anche questa previsione appare allora difficilmente conciliabile con il nostro ordinamento, poiché consente, per un fatto costituente reato, di chiudere in via definitiva il procedimento al di fuori di ogni verifica giudiziale con un accordo di carattere economico i cui effetti sono in grado di paralizzare qualsivoglia altra iniziativa penale.

In definitiva l'Eppo risulta una struttura quasi completamente nelle mani delle autorità nazionali: quando si tratta di porre in essere le scelte adottate, polizia e giurisdizione restano appannaggio esclusivo degli Stati membri, così come il controllo giurisdizionale resta appannaggio esclusivo dei giudici statali, mentre la Corte di Giustizia rimane relegata al solo ruolo di interprete delle fonti dell'Unione in sede di ricorso in via pregiudiziale.

La strada da percorrere, peraltro, è ancora lunga. Forse la vera svolta potrà verificarsi quando l'Unione Europea, come auspicato da U.C.P.I., accederà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo,



aprendo così la strada ad un controllo della Corte edu sugli atti compiuti dalle istituzioni U.E. con competenza penale.

Va, peraltro, evidenziato che mentre la Corte di Strasburgo ha da sempre un approccio casistico ed empirico, che mal si concilia con le fondamentali esigenze di nomofilachia, forse è preferibile, come sostenuto anche nel documento presentato dall'Unione a Bruxelles, che il controllo giurisdizionale venga affidato alla Corte di Giustizia.

Roma, 25 settembre 2013