

VERSO UNA PROCURA EUROPEA PER TUTELARE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani

di Silvia Allegrezza

SOMMARIO: 1. Dal *Corpus Juris* al Trattato di Lisbona. – 2. La proposta di istituire una Procura europea del 17 luglio 2013: statuto, nomina, revoca. – 3. Regole per indagini, ammissione della prova e controllo giurisdizionale. – 4. Azione penale, archiviazione, compromesso. Considerazioni conclusive.

1. Dal *Corpus Juris* al Trattato di Lisbona.

Le idee forti gettano radici profonde. I loro effetti resistono al tempo ed ai detrattori, sino a diventare la pietra fondante di una costruzione tanto coraggiosa quanto inedita. La creazione di un pubblico ministero europeo è una di queste idee.

Verso la fine degli anni novanta, un gruppo di studiosi capitanati da Mireille Delmas-Marty pubblicò uno studio dal titolo evocativo di '*Corpus Juris*'¹ in cui si avanzava la proposta di creare un Pubblico ministero europeo quale organo di protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Il contenuto era senza precedenti: il pubblico ministero europeo avrebbe avuto il potere di indagare su tutto il territorio europeo e di portare l'azione penale davanti al Tribunale di una giurisdizione nazionale prescelta. A questo fine si proponeva, unitamente all'istituzione di una figura inquirente europea, una microcodificazione di diritto penale sostanziale e processuale comune a tutti gli Stati dell'Unione, da coordinare e completare con i singoli diritti nazionali. La forza innovatrice di quel progetto scientifico risiede nel fatto di aver scisso azione e giurisdizione, affidando la prima ad un procuratore comunitario e lasciando la seconda nelle mani dei giudici nazionali. Per consentire il funzionamento senza attriti di un simile meccanismo, i componenti della costituenda Procura europea sarebbero stati dotati del cosiddetto "doppio cappello", agendo sia come pubblici ministeri europei che come organi titolari della funzione di accusa all'interno dei singoli sistemi nazionali.

¹ Si veda M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, Economica, 1997. La seconda versione, detta 'Versione di Firenze' è stata pubblicata con il titolo *The implementation of the Corpus Juris in the member states : penal provisions for the protection of european finances*, a cura di M. Delmas-Marty e J.A.E. Vervaele, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.

L'intuizione del *Corpus Juris* filtrò in un Libro verde del 2001 con cui la Commissione europea lanciò ufficialmente il dibattito sul pubblico ministero europeo. La discussione per la prima volta assunse una dimensione continentale, suscitando un confronto tanto acceso quanto fecondo sulla funzione, sulla struttura e sulle finalità della nuova figura. L'iniziativa, però, non si tradusse immediatamente in una precisa proposta legislativa. I tempi non erano, infatti, ancora maturi sul piano politico, né i Trattati del tempo offrivano una base normativa idonea alla creazione di un organo di giustizia penale così innovativo.

Fu al momento di redigere la Costituzione europea che l'idea di un pubblico ministero comune per contrastare meglio le eurofrodi fece il suo primo ingresso in una proposta normativa. Nonostante le disavventure politiche di quella Costituzione, con i referendum nazionali che ne bloccarono l'adozione, il seme del pubblico ministero europeo era ormai gettato: la rivoluzionaria figura di un inquirente con poteri territoriali estesi – potenzialmente – a tutta l'Unione si mostrava un dato politicamente acquisito.

Il successivo Trattato di Lisbona, infatti, che riprende molti dei contenuti della precedente Costituzione, mantiene anche la previsione sul pubblico ministero europeo, offrendo così una solida base giuridica per la sua creazione. E' vero che si tratta di una possibilità, non di un obbligo: non è quasi mai accaduto, però, che le possibilità offerte dai Trattati non fossero poi interamente colte. L'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede la possibilità di istituire una Procura europea (PE), a partire da Eurojust, per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine è prevista una procedura legislativa speciale - il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo – ed una procedura di cooperazione rafforzata, qualora dovesse difettare l'unanime consenso. In tal caso la creazione della Procura europea può avvenire in forza dell'accordo di almeno nove Stati membri dell'Unione.

I Trattati indicano il perimetro di azione della PE, organo competente ad "individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione". Categoria evanescente quest'ultima, suscettibile di varie e divergenti interpretazioni. La prima critica riguarda l'opportunità di limitare l'azione di un organo tanto potente alla tutela del solo bilancio dell'Unione, come se non vi fossero altri, delicatissimi settori che giustificano un'azione investigativa centralizzata. Basti pensare alla tratta di esseri umani, al traffico illecito di organi, alla pedopornografia digitale, tutti reati caratterizzati da una transnazionalità quasi intrinseca, difficili da contrastare con un'azione repressiva esclusivamente nazionale. Eppure l'ostacolo all'estensione della competenza *ratione materiae* viene dallo stesso articolo 86 TFUE, nel momento in cui richiede necessariamente una decisione unanime del Consiglio per estendere le attribuzioni della Procura europea alla "lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale". Manca per quest'ipotesi di estensione della competenza un'esplicita alternativa all'unanimità in termini di cooperazione rafforzata fra alcuni Stati membri. Sennonché, la cooperazione a nove, lo si sa, è l'unica vera *chance* di approvazione della Procura europea, vista l'esplicita avversione ad un organo

inquirente continentale di alcuni Stati membri, uno fra tutti il Regno Unito che, in forza di una rinnovata ritrosia, sta valutando l'*opt-out* dall'intero *acquis* sulla cooperazione giudiziaria in materia penale. Se questa è la sola prospettiva plausibile, sembra avere poco senso vincolare l'aumento di competenza all'unanimità di tutti gli Stati membri, includendovi anche quelli estranei all'iniziativa.

L'adozione della PA avviene mediante regolamenti che disciplinano "lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni". Un perimetro molto ampio, non limitato alla sola fase preliminare, sebbene l'architrave del sistema resti la separazione fra indagini e giudizio, secondo cui la PA "esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri" (art. 86 TFUE). E' d'altronde inevitabile che le regole investigative incidano sulla conformazione della successiva fase processuale, specie per quanto concerne la disciplina degli elementi di conoscenza raccolti nella indagine preliminare. Si capisce da qui la necessità che il regolamento si spinga sino a porre regole comuni europee sulla ammissibilità della prove nel processo, onde assicurare adeguata cerniera fra le indagini e il dibattimento. Sebbene l'accertamento della responsabilità penale rimanga affidato alle giurisdizioni nazionali, è pur sempre necessario un *plafond* di regole probatorie comuni, anche per permettere al pubblico ministero europeo di tarare la propria azione investigativa in proiezione del successivo processo. Allo stesso tempo, la previsione fra i contenuti del regolamento di regole sull'ammissibilità della prova e sul controllo giurisdizionale dell'attività della Procura europea tocca il delicatissimo tema della armonizzazione normativa, sul quale l'art. 86 TFEU non fornisce alcun chiarimento.

L'adozione del Trattato di Lisbona ha dato nuova linfa al dibattito sulla Procura europea, stimolando ulteriori approfondimenti scientifici. Si segnalano, in particolare, uno studio patrocinato dalla Presidenza spagnola nel 2009, che riproponeva il sistema del 'doppio cappello' ed adottava il principio del mutuo riconoscimento quale pietra angolare in materia di acquisizione degli elementi di prova. Decisamente più audace un successivo studio, guidato dalla Prof.ssa Katalin Ligeti dell'Università del Lussemburgo e denominato 'Model Rules for the European Public Prosecutor Office', in cui è stato predisposto un articolato di regole comuni per le indagini del nuovo organo europeo².

² Si vedano le conclusioni dello European Public Prosecutor Working Group, Madrid, 29 giugno-1° luglio 2009 e lo studio dal titolo "Model Rules for the European Public Prosecutor", i cui risultati sono pubblicati nel sito www.eppo-project.eu. Il primo volume, che raccoglie i reports di diritto comparato, è edito da K. LIGETI, *Toward a Public prosecutor for the European Union*, Hart, Londra, 2013.

2. La proposta di istituire una Procura europea del 17 luglio 2013: statuto, nomina, revoca.

È su queste premesse che, lo scorso 17 luglio, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per l'istituzione di una Procura europea (PE)³.

L'inadeguatezza del sistema attuale di contrasto agli illeciti contro gli interessi finanziari dell'Unione rappresenta il punto di partenza della proposta in esame. Alla luce dei dati diffusi dalla Commissione⁴ e dall'OLAF, l'azione repressiva lasciata agli Stati membri mostra limiti strutturali, dovuti alla diversità dei sistemi penali, ma anche alla mancanza di adeguata volontà e capacità di reprimere le eurofrodi. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) – che effettua inchieste a livello amministrativo sulla violazione degli interessi finanziari e trasmette poi il fascicolo alle competenti autorità nazionali quando ravvisa elementi di illiceità penale – fornisce in proposito dati statistici molto significativi: fra i più di 1.000 casi trasferiti, meno della metà ha sin qui trovato una risposta giudiziale a livello nazionale (sebbene di solito i casi istruiti da Olaf richiedano una quantità minima di indagini aggiuntive) ; per giunta, fra i casi che hanno suscitato una decisione giudiziale, circa la metà si è tradotta in pronunce di archiviazione (l'altra metà invece in decisioni di condanna).⁵

Come molti hanno osservato, bastano già questi dati a giustificare l'istituzione di un nuovo organo europeo. Questa conclusione pare fondata anche dal nostro angolo visuale nazionale: sebbene i numeri finali forniti da Olaf non vedano l'Italia sul fondo della classifica, l'alto numero di infrazioni commesse nel nostro paese, la lentezza e l'inefficienza del nostro sistema di giustizia ed i brevi termini di prescrizione di molte fattispecie penali in tema di eurofrodi non ci fanno certo brillare quali tutori degli interessi finanziari comuni⁶.

Nella proposta avanzata dalla Commissione, la futura Procura europea si aggiunge, senza sostituirli, agli altri organi della UE dedicati, da un lato, alle indagini amministrative sulle eurofrodi, come l'OLAF, dall'altro alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in particolare Eurojust ed Europol. Non è un caso, quindi, che la proposta di creazione della PE venga presentata quale parte integrante di un pacchetto di riforme che include il rafforzamento di Eurojust⁷, la ristrutturazione di OLAF e che segue di pochi mesi la proposta di riformare l'Europol⁸.

³ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, 17.7.2013, COM(2013) 534 def.

⁴ Relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode", 2011, COM(2012) 408 final, Bruxelles, 19.7.2012.

⁵ Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [COM(2013) 534 final] [SWD(2013) 275 final], p. 18

⁶ The Twelfth Report of the European Anti-Fraud Office (OLAF), 1 January to 31 December 2011, p. 22.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), 17.7.2013, COM(2013) 535 def.

⁸ 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) e abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI, 27.3.2013, COM(2013) 173 def.

La proposta di regolamento è estremamente articolata e complessa. Senza poter fornire qui una esauriente e dettagliata analisi di tutti i molteplici profili della proposta, si cercherà di offrire un quadro generale delle sue linee essenziali.

La prima osservazione è che la proposta non contiene una microcodificazione settoriale di diritto processuale. Il regolamento non mira all'autosufficienza e ribadisce la necessità dell'integrazione costante col diritto degli Stati membri, segnatamente con il diritto dello Stato in cui si svolge l'indagine o l'azione penale. Viene comunque ribadita la primazia del regolamento rispetto alle regole nazionali (art. 11). Le regole europee si limitano a fissare una cornice molto generale, da integrare costantemente con il diritto nazionale dello Stato in cui il procuratore europeo sta agendo.

Sul piano della competenza sostanziale, la proposta opera un generale riferimento ai "reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" (art. 12); la definizione delle singole fattispecie avviene in forza del rinvio alla di poco precedente proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione⁹, attualmente in corso di approvazione. Qualora sussistano ulteriori reati 'indissolubilmente collegati' e sia opportuna una trattazione congiunta, la PE sarà ritenuta competente al ricorrere di due condizioni: che le eurofrodi "siano prevalenti e gli altri reati si basino su fatti identici" (art. 13). La decisione della competenza vede il coinvolgimento delle procure nazionali ed eventualmente di Eurojust, lasciando l'ultima parola, in caso di disaccordo fra organi europei ed organi interni, alla "autorità giudiziaria nazionale competente" (art. 13).

Sul piano processuale, la proposta mostra due anime. La prima, più coraggiosa, opera sul piano strutturale e sceglie per la futura PE lo statuto di organismo europeo, indipendente sia dagli organi comunitari che dagli Stati membri. La seconda, più cauta e conservativa, lascia prevalentemente al diritto nazionale degli Stati membri il compito di disciplinare l'azione del procuratore, vedendo senza troppo favore l'adozione di regole comuni per disciplinare le indagini compiute dalla PE, le quali sono infatti ridotto all'osso.

Analizziamo il primo profilo. Per tranquillizzare gli scettici, la proposta parla di struttura decentrata, ma sembra più corretto parlare di centralizzazione leggera: la PE sarà composta da un Procuratore europeo (ProcE), dai suoi quattro sostituti e dai procuratori europei delegati (PED) aventi sede negli Stati membri (art. 6). Alla luce della valutazione d'impatto richiesta dalla Commissione¹⁰, infatti, una Procura europea istituita come organismo decentrato ed integrato nell'Unione, ma basato sui sistemi – e sugli organi – giudiziari nazionali, sembra offrire il miglior rapporto costi/benefici.

Ecco emergere il sistema del cd. 'doppio cappello': i PED sono e restano pubblici ministeri incardinati nei sistemi nazionali (art. 6(6)) ma quando agiscono quali membri della PE essi sono sottoposti alla "autorità esclusiva del procuratore europeo e si attengono alle sue sole istruzioni, linee guida e decisioni" (art. 6(5)). In caso di

⁹ L'art. 12 rimanda alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM(2012) 363 final dell'11 luglio 2012)

¹⁰ Cfr. *supra*, nt. 5.

incarichi conflittuali, prevalgono comunque le funzioni europee, pur all'esito di un confronto con le autorità nazionali.

La scelta del ProcE e dei suoi sostituti viene lasciata al Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, nell'ambito di una rosa di candidati selezionati dalla Commissione, con il supporto di un comitato *ad hoc*, sulla base di candidature personali. Per la nomina si richiede la garanzia di piena indipendenza, il godere delle condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali ed una grande esperienza in tema di indagini ed azione penale. La revoca dell'incarico dei membri della PE inadempienti, negligenti o macchiatisi di colpa grave è l'unico compito esplicitamente assegnato alla Corte di giustizia (art. 8). Altrimenti il ProcE resta in carica per otto anni, non prorogabili. Diversa la procedura per la nomina dei PED: è il ProcE a sceglierli fra i tre candidati selezionati dagli Stati membri. Una volta nominati, i PED rispondono solo al Procuratore europeo, che può revocare il loro incarico o impedire la loro revoca qualora siano gli Stati membri a chiederla.

L'organizzazione interna del lavoro della PE e le regole per l'assegnazione dei casi verranno decise da un regolamento interno adottato dal ProcE, i suoi sostituti e cinque PED, scelti a rotazione fra i vari Stati membri (art. 7).

L'ufficio mostra una forte verticalizzazione interna, tanto che lo svolgimento delle indagini e l'esercizio dell'azione penale, affidati *in primis* ai PED, possono essere oggetto di avocazione ogni qual volta il ProcE lo reputi necessario, considerata la gravità del reato, le circostanze particolari del caso o su sollecitazione delle autorità nazionali (art. 18(5)). È chiaro che l'assenza di organi di polizia a diretta disposizione del ProcE rende di fatto ineffettivo il suo potere di dirigere le indagini in prima persona qualora lo Stato membro decida di non collaborare. La proposta impone alle autorità competenti degli Stati membri di assistere attivamente la Procura europea nel corso delle indagini, vietando ogni comportamento che ne possa ritardare o ostacolare l'avanzamento (art. 11(6)).

3. Regole per le indagini, ammissione della prova e controllo giurisdizionale.

Sul piano della sequenza processuale, trova conferma la scelta di separare 'azione europea' e 'giurisdizione nazionale', soluzione già avanzata dagli studi accademici, supportata dal Libro verde del 2001 e consacrata dall'art. 86 TFUE.

La proposta si allinea alla tradizione dei paesi continentali con riferimento all'obbligo per la PE di svolgere le indagini in modo imparziale, raccogliendo "tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico" (11(5)).

Quanto alle misure investigative a disposizione della futura PE, la proposta si mostra molto più cauta e rinuncia ad una disciplina uniforme ed esaustiva. Si opta, invece, per una armonizzazione solo minima delle stesse, attraverso una duplice tecnica. In primo luogo, si prevede una corposa lista di misure a disposizione degli organi inquirenti europei, che include alcune attività classiche, come l'audizione di potenziali testimoni o i sequestri, ed altre più innovative come il monitoraggio dei conti bancari. In questo caso l'armonizzazione passa per l'obbligo per gli Stati membri di

prevedere tali misure all'interno dei loro sistemi nazionali. L'effetto benefico è quello di stimolare i singoli ordinamenti a legiferare in settori talvolta lacunosi, come ad esempio le tecniche di sorveglianza di persone o cose

Il secondo elemento armonizzante riguarda l'obbligo per i procuratori europei di richiedere l'autorizzazione giudiziale per porre in essere determinate attività, segnatamente quelle che incidono sui diritti fondamentali dell'individuo (perquisizioni, intercettazioni, congelamento dei beni, etc.). L'obbligo in questione ha natura europea e prescinde dall'ordinamento nazionale di riferimento. Anche qualora le regole interne non richiedessero l'autorizzazione giudiziale per il compimento di quell'attività, è il regolamento europeo ad imporlo.

Poco innovativa, invece, la scelta della *lex loci* quale criterio unico per determinare la legge applicabile alle attività d'indagine (art. 11(3)). L'ordinamento del luogo in cui si deve compiere la misura è chiamato a regolare i presupposti di adozione, l'esecuzione e l'eventuale impugnazione della stessa. Questo implica la rinuncia non solo ad una disciplina parzialmente uniforme, ma anche una retrocessione rispetto a quanto previsto dalla proposta di direttiva sull'ordine europeo d'indagine penale. Quest'ultimo strumento, pur con alcune cautele, riconosce una validità europea alle decisioni relative alle indagini da compiere. Il principio di territorialità europea, riconosciuto dalla proposta di regolamento secondo cui "il territorio degli Stati membri dell'Unione è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza"¹¹, indica esclusivamente l'estensione geografica dei poteri dell'organo ma non legittima l'uso del diritto interno oltre i confini nazionali. Sarà il risultato probatorio a circolare, non le regole per la sua acquisizione. In questo la proposta rappresenta una rottura con la tendenza all'applicazione del criterio della *lex fori*, riconosciuto anche dalla Convenzione di Bruxelles in materia di assistenza giudiziaria del 2000¹².

Organo normativamente mutante, Zelig per statuto, l'inquirente europeo raccoglie atti d'indagine formati secondo norme nazionali diverse. Il principio della *lex loci* ha il vantaggio di un centenario rodaggio e non chiede al giudice di applicare un diritto diverso dal proprio, che sia europeo o straniero. Il criterio in esame non risolve, però, il problema delle indagini transnazionali, poiché al superamento della frontiera esso postula il mutamento del sistema di riferimento, con un ovvio aggravio delle procedure. La difesa, poi, è chiamata a gestire un *patchwork* normativo ed a frammentare l'azione di contrasto con riferimento alle impugnazioni delle misure coercitive a seconda della legge applicabile ad ogni singola misura.

Quanto al controllo giudiziale, esso è essenzialmente affidato alle regole ed alle corti nazionali. Le *chances* di ottenere un controllo da parte della Corte di giustizia vengono frustrate dall'art. 36, secondo cui "quando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, la Procura europea è considerata un'autorità nazionale

¹¹ Art. 25 della Proposta.

¹² Cfr. art. 4 della Convenzione stabilita dal Consiglio conformemente all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea del 29 maggio 2000.

ai fini del controllo giurisdizionale”. L’*escamotage* mira a sottrarre le attività d’indagine e di esercizio dell’azione penale di un organo europeo al controllo della Corte a ciò deputata. Ma vi è di più: anche le possibilità di ricorso in via pregiudiziale, vero laboratorio dell’integrazione europea, vengono ridotte negando alle disposizioni del diritto nazionale, applicabili in virtù del regolamento, la natura di “disposizioni del diritto dell’Unione ai fini dell’articolo 267 del trattato” (art. 36(2)).

La proposta presta il fianco a fondate critiche anche con riferimento alle garanzie difensive. Di fronte ad un organo tanto potente, dotato di poteri investigativi continentali, ci si sarebbe aspettati una disciplina dei diritti difensivi dettagliata e comune a tutto il territorio di competenza della PE, almeno per la fase preliminare al giudizio. Queste aspettative vengono disattese dalla proposta in esame, che si limita a ribadire il doveroso rispetto delle Carte dei diritti e delle direttive sulla tutela dell’imputato previste dalla *road map* di Stoccolma ma non offrono un quadro esaustivo e puntuale che descriva lo statuto e la funzione difensiva in chiave continentale. Solo alcune garanzie vengono esplicitate: (d) il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza¹³; (e) il diritto al patrocinio a spese dello Stato; (f) il diritto di presentare prove e di chiedere la nomina di esperti e l’audizione di testimoni”¹⁴.

Tali diritti ‘europei’ hanno portata sostanziale: essi si applicano a prescindere dalla qualificazione formale di ‘indagato’; se nel corso di un’audizione, un interrogatorio o un’udienza, dovessero emergere indizi di reato, quei diritti devono essere rispettati.

Un cenno a parte merita la presunzione di innocenza, riconosciuta dall’art. 33(2) solo nella misura minima, ovvero sino a quando la colpevolezza non sia “stata provata conformemente al diritto nazionale”. Sulla scia di quanto previsto dall’art. 6(2) della CEDU, la presunzione non viene meno al passaggio in giudicato della sentenza, essendo sufficiente l’accertamento della responsabilità anche in via non definitiva. Si tratta indubbiamente di un arretramento notevole rispetto a quanto sancito dall’art. 27 comma 2 della Costituzione italiana.

4. Azione penale, archiviazione, compromesso. Considerazioni conclusive.

Concluse le indagini europee, il ProcE ed i PED possono esercitare l’azione penale, promuovere una procedura transattiva denominata ‘compromesso’ o archiviare il caso. A differenza dei progetti elaborati in passato, la proposta non contiene alcuna precisa statuizione sull’obbligo di esercitare l’azione penale. La PE valuta l’opportunità dell’azione alla luce della gravità del reato e dell’interesse a favorire la risoluzione transattiva del compromesso. Viene poi lasciato al diritto

¹³ Diritto ulteriormente specificato dall’art. Articolo 33(1), secondo cui “Chiunque sia indagato o imputato in un procedimento della Procura europea gode, conformemente al diritto nazionale, del diritto di non rispondere alle domande poste in relazione ai reati che si sospetta abbia commesso ed è informato del fatto che non è obbligato a testimoniare contro di sé”.

¹⁴ Art. 32 § 2 della Proposta.

nazionale il potere di stabilire le 'conseguenze' delle scelte della Procura. Con un'unica eccezione: qualora si scelga, con successo, la via del compromesso in seguito a risarcimento del danno, l'archiviazione che ne segue è sottratta al controllo delle autorità nazionali.

Nel caso di esercizio dell'azione, i poteri della PE includono la formulazione dell'imputazione, la partecipazione all'assunzione delle prove e l'esercizio dei rimedi disponibili (art. 27(1)). In altri termini, la PE può seguire la vicenda giudiziaria sino al passaggio in giudicato, esercitando i suoi poteri di fronte alle giurisdizioni degli Stati membri. Particolarmente delicata, specie per un sistema come il nostro che accoglie in sede costituzionale il principio del giudice naturale precostituito per legge, è la determinazione del foro competente per il giudizio. La questione, aspramente dibattuta sin dai tempi del *Corpus Juris*, si ripropone oggi nella sua interezza. La proposta di regolamento offre alcuni criteri: il *locus commissi delicti*, quello in cui l'imputato ha la residenza abituale; in cui è ubicata la prova o in cui le vittime hanno la residenza abituale. Fra essi, però, non sussiste alcun ordine gerarchico, né è previsto un meccanismo giudiziale che controlli la scelta del foro.

Se si tratta di un reato di minore entità o mancano prove sufficienti, la PE può archiviare il caso dandone comunicazione agli organi europei e nazionali. Non è chiaro quale possa essere il seguito a livello interno. Essendo il controllo giurisdizionale escluso solo in caso di compromesso, se ne desume la sopravvivenza delle verifiche giudiziali nazionali, qualora esistenti. Di conseguenza, la proposta non esclude un eventuale seguito giudiziario nei singoli Stati membri.

Se consideriamo le regole delle indagini ed i poteri in tema di azione penale, sembra lecito affermare che la proposta in esame si ponga al di sotto non solo delle potenzialità offerte dall'art. 86 TFUE, ma anche al di sotto di quanto previsto dagli artt. 82 e 85 TFUE. Il primo prevede la possibilità per l'UE di stabilire norme minime in tema di ammissibilità reciproca della prova penale al fine di facilitare il mutuo riconoscimento fra gli Stati membri. La proposta di regolamento, al contrario, impone il secondo senza affrontare i nodi dell'armonizzazione, pur a fronte della molteplicità di basi normative degli elementi raccolti durante le indagini, dell'unicità dell'organo a ciò deputato e del giudizio di fronte ad una sola corte nazionale. In quest'ottica la proposta sulla Procura europea non sembra rappresentare un significativo passo in avanti.

Simili critiche possono essere mosse anche con riferimento all'art. 85 TFUE che disciplina il presente ed il futuro di Eurojust. Se confrontiamo i poteri di quest'ultimo ufficio rispetto all'istituenda Procura europea cogliamo differenze troppo deboli, specie se paragonate alla diversa statura dell'organo.

Ebbene, se consideriamo le finalità dell'organo di cui si propone l'adozione ed il suo valore aggiunto rispetto agli strumenti di cooperazione giudiziaria, la proposta della Commissione sembra alquanto deludente. Essa promette più di quanto non offra in concreto. Le difficoltà di ordine politico legate alla diffidenza con cui gli Stati cedono la propria sovranità in materia penale sono a tutti note. Di norma, però, è compito della Commissione spingere per l'avanzamento del sistema comunitario, anche in ambiti sensibili come quello in esame. In nome della proporzionalità e della sussidiarietà

europee, si presenta al Consiglio una proposta troppo timida e timorosa. Né ci si può attendere che siano i negoziati ad incrementare il tasso di europeizzazione. Se Procura europea deve essere, e noi siamo convinti di sì, anche oltre l'angusto ambito delle eurofrodi, che sia un organo dotato di poteri effettivi in base a regole d'indagine comuni a tutto il territorio degli Stati che prenderanno parte all'iniziativa. Le esigenze di tutela della collettività e garanzie difensive ne usciranno comunque irrobustite.