

La Procura europea nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)

1. E' di questi giorni (20 ottobre 2021) la notizia dell'arresto di quattordici persone, residenti quattro in Italia, le altre in Alta Baviera Nord. Queste misure cautelari di limitazione della libertà personale sono state accompagnate dal sequestro di beni per tredici milioni di euro in Germania (<https://gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2021/ottobre/frode-fiscale-internazionale-e-traffico-di-stupefacenti-arrestati-14-soggetti-e-sequestrati-oltre-13-milioni-di-euro>).

I provvedimenti sono stati presi nell'ambito di investigazioni economico-finanziarie delegate dall'Ufficio della Procura europea (EPPO) alle autorità tedesche e italiane in relazione a una presunta frode fiscale internazionale nel settore del commercio delle auto di lusso e del traffico di stupefacenti. La Procura europea si è avvalsa della collaborazione degli organi degli Stati membri incaricati nei singoli ordinamenti di perseguire le condotte di reato: nel caso che si offre alla nostra attenzione i militari del Comando provinciale della Guardia di finanza di Milano hanno dato esecuzione a due provvedimenti - l'uno dall'autorità giudiziaria tedesca, l'altra dal GIP del tribunale di Milano – emessi su richiesta di EPPO.

L'ordinamento italiano si avvantaggia nell'esercizio dell'azione penale che presumibilmente conseguirà a questi provvedimenti grazie all'utilizzo degli strumenti di mutuo riconoscimento istituiti dall'Unione: infatti nelle procedure che stanno maturando è pure implicata l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo nei confronti di alcune fra le persone indagate non presenti sul territorio italiano.

2. Questo evento consente di meglio ragionare in concreto sul valore aggiunto che deriva dall'istituzione di una Procura quale organo europeo incaricato – sulla base dell'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del regolamento conseguentemente adottato (n. 1939/2017) – di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione stessa, ovvero gli interessi dei cittadini europei. E' infatti indubbio che la dispersione illecita di denaro tanto in entrata (ovvero tramite il non conferimento all'Unione dei proventi delle risorse destinate al suo bilancio) quanto in uscita (tramite l'uso improprio di quante erogate dall'Unione a vantaggio degli Stati membri e dei loro cittadini) depaupera il patrimonio europeo, che vede di conseguenza limitato l'investimento di denaro per il perseguimento dei propri fini.

Un esempio vale meglio di ogni altro discorso a spiegare l'entità del danno che l'Unione subisce. Nella trentaduesima *Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode* (2020), approvata dalla Commissione il 20 settembre 2021 (COM(2021) 578 final), si dà conto che le irregolarità fraudolente (frutto cioè di condotte penalmente rilevanti) ammontano sul fronte delle uscite a 266 milioni di euro e sul fronte delle entrate a 108 milioni di euro (par. 6): 374 milioni sottratti in un solo anno, per esempio, al pur ingente pacchetto europeo di sostegno allo sforzo di tanti Stati membri che ancora non riescono a fronteggiare la pandemia e i suoi effetti socio-economici disastrosi.

2. La Procura europea ha iniziato a funzionare il 1° giugno di quest'anno ed ha già avviato più di 1.000 investigazioni.

Essa è stata istituita come esercizio di una cooperazione rafforzata fra ventidue Stati membri dell'Unione.

Certamente, non ci si può nascondere i pericoli per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione che derivano dall'istituzione di una Procura operativa per una parte soltanto degli Stati membri: l'attuale frammentazione dello spazio europeo di repressione penale è infatti causa della scarsa efficacia di talune azioni europee di contrasto alla criminalità.

Tuttavia lo SLSG era già assai segmentato ancor prima dell'istituzione della Procura: lasciamo da parte lo *status* che aveva ottenuto il Regno Unito, ormai non più Stato membro; che vi partecipava secondo la formula dell'*opting in* (dichiarando, cioè, volta a volta, di voler contribuire all'adozione e all'applicazione di singole misure, ivi comprese quelle relative all'*acquis* di Schengen); la Danimarca ne è ancora esclusa (*opting*

out), perché si è voluta riservare la facoltà di decidere se vincolarsi, nell'ambito dell'Unione su un piano intergovernativo, con gli altri Stati membri all'osservanza di singoli provvedimenti dell'*acquis* di Schengen. Dunque, l'istituzione della Procura a seguito di cooperazione rafforzata è certamente deprecabile, ma rappresenta comunque un passo importante poiché dota l'Unione di un più efficace strumento operativo nel contrasto alle condotte di criminalità transnazionale che pregiudicano i suoi interessi finanziari.

3.I compiti che il Trattato affida alla Procura si inseriscono in una fase assai importante della vicenda processuale, quella investigativa e istruttoria che si manifesta tramite l'individuazione, la persecuzione e il rinvio a giudizio degli autori (nonché dei loro complici) di condotte illecite che pregiudicano gli interessi finanziari dell'Unione. A questi si aggiunge il compito di esercitare l'azione penale in relazione a tali condotte davanti agli organi giurisdizionali nazionali.

Da questi compiti scaturisce la natura giudiziaria della Procura, che deve poter esercitare le proprie competenze in modo indipendente tanto dalle istituzioni dell'Unione quanto dalle autorità nazionali, a differenza di EUROJUST che è organo di natura amministrativa (Corte cost. it., 15 aprile 2011, n. 136, *Manfreda*, par. 6.1).

Si è così concretizzato un modello di concorrenza fra organi giudiziari situati a diversi livelli, dunque articolato sul principio di sussidiarietà, essendo riservata a ciascuna giurisdizione nazionale la fase del giudizio.

3.L'istituzione della Procura europea rappresenta una novità "di sistema" (Tesoro), capace di determinare una verticalizzazione dei rapporti entro l'Unione europea fra quest'ultima e i suoi Stati membri.

La sua competenza è destinata a sottrarre una sfera di esercizio di poteri sovrani alle giurisdizioni penali nazionali, esautorandole – sebbene limitatamente a una sfera di condotte penalmente rilevanti, per ora quelle che ledono gli interessi finanziari dell'Unione – di poteri di investigazione, di decisione circa l'avvio dell'azione penale e dunque di esercizio della stessa. L'azione penale infatti verrà localizzata per decisione della Procura europea nell'ordinamento nazionale che presenti un collegamento stretto con l'esercizio di essa (per esempio perché il materiale per formare le prove nel procedimento sono lì concentrate, o perché i presunti responsabili sono detenuti dalle autorità di un certo Stato membro, e così via). Accentrando entro la Procura la decisione circa l'autorità competente ad esercitare l'azione si contribuisce ad allontanare il rischio di *forum shopping* (ovvero della ricerca del luogo dove sia meno forte il rischio di penalizzazione e di effettiva applicazione della conseguente sanzione); nonché ad eradicare il rischio di trattamento diversificato delle condotte.

La Procura è in grado di sostituirsi ai, ma non di eliminare i rapporti "orizzontali" di cooperazione giudiziaria, i quali – come dimostra la vicenda di cronaca di cui si è data notizia nell'apertura del contributo - possono contribuire a rafforzare l'incisività della sua azione, per esempio tramite il ricorso all'emissione di un mandato d'arresto europeo.

Essa, in definitiva, è uno strumento indirizzato a garantire maggior efficacia all'azione penale di fronte a condotte di disvalore nei confronti del bene comune per eccellenza nell'Unione (il suo bilancio), radicandola davanti al giudice maggiormente idoneo ad amministrare il procedimento. Ciò è di vantaggio dell'efficacia dell'azione dell'Organizzazione che potrà godere di maggiori risorse finanziarie sottratte a condotte fraudolente, ma soprattutto delle persone che dovrebbero poter godere pienamente dei vantaggi che derivano loro dalle politiche comuni europee.

Milano 22 ottobre 2021, Nicoletta Parisi