

Il Pubblico Ministero Europeo nel Progetto di Costituzione europea

di Emilio Gatti e Andrea Venegoni

Il progetto di Trattato costituzionale presentato dal Presidium della Convenzione per il futuro dell'Europa prevede, all'art. III- 170 della Parte III (ex art. 20), la possibilità che il Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento, crei con una legge europea la Procura europea.

L'Ufficio, che dovrà essere costituito a partire dall'Eurojust, avrà la responsabilità di condurre indagini, esercitare l'azione penale e sostenere la stessa nei giudizi a carico degli autori di "reati gravi con ripercussioni in più Stati membri" e dei reati ai danni degli interessi finanziari dell'Unione, come determinati dalla legge di attuazione.

Molteplici ci sembrano le ragioni a favore dell'istituzione della figura, nuova per le Istituzioni europee, del Pubblico Ministero Europeo (PME), ufficio centrale che si prevede munito di delegati nazionali (Procuratori Delegati) e ovviamente di competenza su tutto il territorio dell'Unione.

All'interno dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" costituito dal territorio dell'UE, dove quest'ultima si impegna a realizzare e rispettare la dignità umana, lo stato di diritto e i diritti umani garantiti dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali degli Stati Membri (Parte I articoli 2 e 7 co. 3 del progetto del Presidium) convivono attualmente 17 ordinamenti giuridici, destinati a divenire 27 con l'allargamento dell'UE tra meno di un anno.

Tali ordinamenti presentano tra di loro, oltre a elementi comuni come il recepimento della CEDU, innegabili differenze procedurali, nell'indipendenza del P.M. nazionale, nella sua partecipazione alle indagini, nell'acquisizione e nella valutazione delle prove, nell'obbligatorietà o facoltatività dell'azione penale, nei rimedi giurisdizionali.

Le differenze tra gli ordinamenti costituiscono un inevitabile ostacolo alle sollecite ed efficaci attività investigativa e repressiva, che risultano ancora legate alla Convenzione Europea di assistenza giudiziaria del 1959 ed a quella di estradizione del 1957 e conseguentemente anche alla completa e corretta ricostruzione giudiziaria dei fatti investigati.

Le Convenzioni internazionali che anche recentemente hanno affrontato aspetti particolari scontano tutte le lentezze di un sistema legato alle ratifiche degli Stati contraenti.

La previsione all'interno della Costituzione europea dell'istituzione del PME consente di superare questa frammentazione tra diversi ordinamenti, perché viene effettuata al livello più elevato delle fonti normative e perché la legge di attuazione dovrà contenere le norme di procedura applicabili alla sua attività oltre a quelle concernenti l'ammissibilità delle prove e quelle concernenti i ricorsi giurisdizionali avverso i provvedimenti del PME (art. III-170 co. 3 del progetto del Presidium).

Come già affermato nel Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari, il PME fornirà un particolare "valore aggiunto" derivante dall'azione penale transnazionale, che in materia di reati ai danni degli interessi finanziari dell'Unione sarà capace di assicurare un esito giudiziario alle numerose inchieste amministrative condotte da OLAF.

La previsione di una competenza in materia di "reati gravi con ripercussioni in più Stati membri" appare sufficientemente ampia e coerente con il principio di sussidiarietà, che ammette l'azione dell'Unione solo nei casi che per le dimensioni e per la pluralità di Stati interessati non si prestano ad essere efficacemente risolti dai singoli Stati, ma richiedono un intervento a livello comunitario.

Ciò premesso, è la previsione di costituire l'Ufficio del PME "a partire dall'Eurojust" che desta le maggiori perplessità in merito all'effettiva autonomia del primo.

Va detto subito che la proposta del Presidium si pone, non diversamente dalla relazione finale del Gruppo X della Convenzione, come compromesso tra chi appare assolutamente contrario ad un PME, ritenendo sufficiente la cooperazione giudiziaria realizzata attraverso strumenti convenzionali ormai ratificati, il sistema delle decisioni quadro

(in particolare quella sul mandato di arresto europeo) e l'Eurojust (tra gli altri Antonio Tajani, membro della Convenzione su <http://european-convention.eu.int>, per una più articolata critica all'istituzione di un PME si veda il contributo del Ministero per la Giustizia della Repubblica d'Austria al Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'U.E. su http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions) e coloro che invece sono del tutto favorevoli all'istituzione di un PME del tutto autonomo dal Consiglio dell'Unione, quindi dai governi nazionali.

Tra questi rientrano la proposta avanzata dalla Commissione alla Conferenza intergovernativa di Nizza nel dicembre 2000 e ribadita nella Comunicazione sull'architettura istituzionale (4/12/2002 COM (2002) 728 pag. 16) e la Risoluzione del Parlamento europeo del 27/3/2003 (<http://www3.europarl.eu.int>).

Il Parlamento Europeo parte dal presupposto delle differenze istituzionali tra Eurojust, unità operativa intergovernativa, volta ad agevolare la cooperazione tra le A.G. nazionali per quanto concerne la grande criminalità ma sprovvista del potere di esercitare l'azione penale e di poteri di controllo giurisdizionale, e il PME munito invece dei poteri di cui sopra ed al quale deve essere garantita, nel rispetto della separazione dei poteri, l'assoluta indipendenza.

L'azione del PME deve trovare un'altra garanzia nel principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (punto 21) ed un temperamento nella possibilità di ricorso giudiziale avverso gli atti che toccano i diritti fondamentali delle persone.

Si noti che tanto l'indipendenza del PME quanto l'obbligatorietà dell'azione penale paiono conformi alla tradizione costituzionale italiana e la loro affermazione a livello di Parlamento Europeo conforta chi da noi ne sostiene l'irrinunciabilità.

La risoluzione del Parlamento Europeo trova, poi, coerente espressione in un emendamento proposto da alcuni eurodeputati, secondo cui nell'art. III-170 (ex art 20) va eliminato ogni riferimento ad Eurojust e la legge attuativa deve contenere espressamente le garanzie dell'indipendenza del nuovo Ufficio (emendamento di M. Olivier ed altri <http://european-convention.eu.int>).

La soluzione proposta nel progetto del Presidium appare quindi di compromesso tra opposte tendenze ma non sembra affrontare (né tantomeno indicare soluzioni circa) i rapporti che un organo indipendente potrebbe avere nell'ambito di una unità che opera su base intergovernativa quale Eurojust, i cui componenti sono designati dagli Stati Membri (e in Italia la designazione finale è stata del governo, pur nel concerto con il C.S.M.) non necessariamente tra appartenenti all'ordine giudiziario, la cui indipendenza non è esplicitamente prevista e ai cui lavori è associata la Commissione (artt. 1 e 11 della decisione del Consiglio dell'Unione 28/2/2002).

L'esplicita affermazione dell'indipendenza del PME appare ancora più necessaria se si considera che gli artt. III – 155 e III – 169 del progetto del Presidium prevedono un controllo politico ed una valutazione del Parlamento Europeo e di quelli nazionali sull'attività di Eurojust.

Anche il sistema di nomina del PME offre proposte diversamente compatibili con l'effettiva indipendenza dell'organo, da quella originaria contenuta nel Libro verde della Commissione, secondo cui il PME viene nominato dal Consiglio su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento a quella più garantita contenuta nella risoluzione 27/3/2003 del Parlamento che prevede la nomina da parte di quest'ultimo di intesa con il Consiglio e a seguito di designazione della Commissione.

In conclusione e in accordo con quanto sostenuto dal Parlamento Europeo sembrano più consoni alla natura giudiziaria della figura del PME il carattere dell'indipendenza dell'Ufficio e l'obbligatorietà dell'azione penale, non esplicitamente previsti nel progetto del Presidium.