

Esiste un modello europeo di pubblico ministero?

di Gualtiero Michellini

Esiste un modello europeo di pubblico ministero? Ad oggi le differenze tra le diverse culture giuridiche rimangono radicate, ma i contributi qui raccolti analizzano i caratteri comuni individuati dalla Corte di giustizia Ue, l'attività di *standard-setting* e *soft law* sviluppata dalle organizzazioni internazionali, e le peculiarità ordinamentali di Eurojust e della neo-istituita Procura europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

1. Esiste un modello europeo di pubblico ministero? La domanda che apre questo capitolo si articola in realtà in due corni: dall'esperienza comparatistica (oggetto del capitolo precedente) si possono ricavare elementi comuni nelle magistrature inquirenti/requirenti in Europa? Ovvero, da un'altra angolazione: le istituzioni Ue hanno realizzato e conformato organismi qualificabili come magistrature inquirenti/requirenti, e con quali caratteristiche?

Come notava la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa nel suo rapporto sugli *standard* europei di indipendenza dei sistemi giudiziari del 2010, le differenze tra i modelli di *Prosecution Service* in Europa sono radicate nelle diverse culture giuridiche, e non è configurabile allo stato, neppure limitatamente all'Europa, un modello uniforme¹.

Una prima differenza riguarda l'inserimento in sistemi di giustizia penale inquisitori, in contrapposizione a sistemi accusatori.

Ci sono sistemi in cui le indagini sono controllate o coordinate da un'autorità giudiziaria e altri in cui le investigazioni sono interamente controllate dai servizi di polizia.

L'esercizio dell'azione penale può essere governa-

to dal principio di legalità o dal principio di discrezionalità/opportunità.

Possono essere assegnati ruoli nella fase di raccolta delle prove a soggetti onorari e può essere ammessa, regolata o esclusa l'accusa privata.

Sostanziali differenze si registrano nel rapporto tra organi del pubblico ministero e polizia.

Addirittura, la circolazione dei modelli istituzionali e la loro evoluzione e contaminazione ha portato all'istituzione di organismi qualificabili come *public prosecutor* anche in sistemi di *common law* dove non facevano parte della tradizione giuridica.

Tuttavia, nell'area di azione del Consiglio d'Europa si possono identificare tendenze e caratteri comuni dei sistemi di giustizia penale, a partire dall'individuazione, nei diversi rapporti di *checks and balances*, della funzione del servizio di *prosecution* quale funzione pubblicistica e statale. Ma immediatamente si pone la tematica del rapporto con il potere esecutivo, in termini di dipendenza, relazione, potere di istruzione in singoli casi, coordinamento, autonomia, indipendenza. E molto chiaramente la Commissione di Venezia afferma² che «*European standards allow for two different ways of resolving the position of the*

1. Commissione di Venezia (85th plenary session), *Report on European standards as regard the independence of the judicial system. Part II – The prosecution service*, Venezia, 17-18 dicembre 2010.

2. Richiamando l'*Explanatory memorandum della Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Minister of the Council of Europe on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*, adottata il 6 ottobre 2000.

prosecution vis-à-vis other state organs», nel senso della completa indipendenza da Parlamento e Governo o della subordinazione all'uno o all'altro degli altri poteri statuali, ovviamente più o meno marcata o attenuata e con varie sfumature intermedie. E osserva anche che sull'indipendenza esterna degli uffici e interna dei magistrati del pubblico ministero, rispetto a quella esterna e interna dei giudici, influiscono anche l'organizzazione gerarchica degli uffici e i rapporti con le Procure generali.

2. Partendo dalla presa d'atto della pluralità di modelli di pubblico ministero in Europa, e ricordata la sua peculiarità di appartenente al potere giudiziario e parte processuale al tempo stesso, il contributo di Alessandro Rosanò si interroga sulla configurabilità e sul possibile riconoscimento di uno statuto di indipendenza del pubblico ministero nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti umani.

Nel diritto Ue e nella giurisprudenza della Cgue, l'indipendenza del potere giudiziario rileva in primo luogo come caratteristica consustanziale del principio dello Stato di diritto, uno dei valori fondativi dell'Unione ai sensi dell'art. 2 Tue. Risulta poi riconducibile all'art. 19 Tue, in materia di tutela giurisdizionale effettiva. È uno dei requisiti necessari al fine di assicurare il diritto a un ricorso effettivo e al giusto processo innanzi a un giudice indipendente, imparziale e preconstituito per legge fissato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali Ue. È una delle caratteristiche che devono presentare gli organi giurisdizionali nazionali per poter formulare rinvii pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 Tfu.

La tematica ha conosciuto importanti recenti sviluppi, a partire dalla sentenza ASJP (l'associazione sindacale dei giudici portoghesi) del 2018, e sul piano della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'esecuzione del mandato d'arresto europeo (MAE) in relazione alle riforme del sistema giudiziario approvate in Polonia.

Proprio con riferimento all'emissione di MAE, in Polonia e non solo, la Corte di Lussemburgo si è pronunciata in più occasioni sulla nozione di «autorità giudiziaria», nel contesto della decisione quadro relativa al MAE, precisamente sulla questione se si possa ritenere che taluni procuratori degli Stati membri dell'Unione europea rientrino in detta nozione. La

Corte ha constatato che ciò avveniva nel caso delle procure lituana, francese, svedese e belga, ma (suscitando un certo clamore) non della procura tedesca (perché, per quanto riguarda le procure in Germania, la legge non esclude che la loro decisione di emettere un mandato d'arresto europeo possa, in un caso individuale, essere soggetta a un'istruzione del Ministro della giustizia del Land interessato). Analogamente – nel senso che i principi sviluppati con riferimento alla nozione di autorità giudiziaria emittente di un MAE si applicano anche all'autorità giudiziaria dell'esecuzione – la Cgue ha affermato che neppure i procuratori dei Paesi Bassi costituiscono una «autorità giudiziaria dell'esecuzione» nell'ambito dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo, dal momento che possono essere soggetti a istruzioni individuali da parte del Ministro della giustizia dei Paesi Bassi³.

Il contributo di Alessandro Rosanò, analizzando la giurisprudenza in questione e quella altrettanto pertinente della Corte Edu, giunge alla conclusione che, sebbene il pubblico ministero, per le sue funzioni, non sia un'autorità giurisdizionale in senso stretto (nel senso di autorità chiamata a decidere delle controversie con piena indipendenza), nel «*caso in cui sia competente a emettere MAE, però, il pubblico ministero deve essere necessariamente indipendente, ossia deve vedere tutelata la propria posizione rispetto al potere esecutivo da regole statutarie e organizzative idonee a permettergli di svolgere un controllo giudiziario quanto all'emissione del mandato e, di conseguenza, ad assicurare l'elevato livello di fiducia reciproca intercorrente tra gli Stati membri*». Nonostante la pluralità di modelli esistenti in Europa, nei casi in cui adottati decisioni come quelle relative al MAE incidenti sulla libertà personale, il pubblico ministero deve essere necessariamente indipendente. E ciò comporta, in un'Unione basata sulla circolazione delle decisioni giudiziarie e sulla fiducia reciproca circa il rispetto dei principi democratici nello Spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, uno *standard* relativo alla tutela giurisdizionale effettiva sicuramente alto, per la migliore protezione dei diritti fondamentali.

3. Prendendo le mosse dalla pubblicazione del manuale sullo *Stato di diritto in Europa* a cura dello European Judicial Training Network⁴ (di cui è coautore) e della *Relazione sullo Stato di diritto – Comunicazione e capitoli dedicati ai singoli Paesi in Europa*,

3. Per un sunto delle sentenze della Cgue nei casi dei procuratori tedeschi e olandesi vds., rispettivamente, i comunicati stampa Cgue nn. 68/19 e 146/20. Sui rapporti nell'ordinamento Ue tra diritto fondamentale a un equo processo e carenze idonee a incidere sull'indipendenza del potere giudiziario nello Stato membro emittente, vds. comunicato stampa Cgue n. 113/18 e (sia consentito rinviare a) G. Michelini, *Stato di diritto ed integrazione processuale europea. La Corte di Giustizia e il caso Polonia*, in questa Rivista online, 27 luglio 2018, www.questionegiustizia.it/articolo/stato-di-diritto-ed-integrazione-processuale-europea-la-corte-di-justizia-ed-il-caso-polonia_27-07-2018.php.

4. P. Craig - S. Adam - N. Diaz Abad - L. Salazar, *Rule of Law in Europe – Perspectives from Practitioners and Academics*, EJTN, 2019, www.ejtn.eu/MRDDocuments/2019-056-RoL%20Manual-170x240-WEB_FINAL.pdf.

a cura della Commissione europea⁵, Lorenzo Salazar nel proprio contributo sottolinea come il dibattito sull'applicazione dell'art. 2 Tue risulti, all'attualità, di importanza crescente in proporzione agli attacchi che i valori espressi in quella disposizione subiscono anche all'interno dell'Unione europea. E, nel dibattito sull'attuazione dello Stato di diritto in Europa, l'indipendenza del giudiziario si colloca come valore fondante, unitamente alla libertà di stampa e alla lotta contro la corruzione.

Nella difesa della protezione dei principi dello Stato di diritto, il dialogo/alleanza tra giudici nazionali e Corte di giustizia Ue si realizza attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale: ne consegue che limitare i giudici nazionali nella possibilità di dialogo con la Cgue attraverso il ricorso al rinvio pregiudiziale rappresenta una palese violazione dei principi dello Stato di diritto.

In questo dialogo tra autorità giudiziarie nazionali e Cgue, il pubblico ministero (unitamente ai difensori) svolge un ruolo essenziale, in grado di far scattare il cd. riflesso comunitario, ossia individuare e rappresentare le questioni sottostanti al caso specifico che possano pregiudicare i diritti fondamentali, da proteggere tramite una pronuncia pregiudiziale della Cgue.

Nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, in cui il principio del mutuo riconoscimento costituisce pietra angolare della cooperazione giudiziaria all'interno dell'Unione a partire dalle conclusioni di Tampere del 1999, la fiducia reciproca nei servizi di *prosecution* è essenziale per il funzionamento appropriato dei sistemi giudiziari ed è un pilastro del rispetto effettivo dello Stato di diritto. E poiché il funzionamento dei sistemi di giustizia è basato anche su un'attività dei pubblici ministeri indipendente, imparziale e informata, complementare a quella dei giudici, gli *standard* europei sembrano convergenti nello stabilire un collegamento tra la capacità dei pubblici ministeri di svolgere un effettivo ruolo nella promozione e protezione dello Stato di diritto, garanzia di corretta e imparziale amministrazione della giustizia, ancorché da un'angolazione, da una prospettiva diversa da quella dei giudici.

Il valore dell'indipendenza del pubblico ministero, e della sua capacità di esercizio delle sue funzioni obiettivamente e senza influenze esterne, viene alla

luce nella giurisprudenza della Cgue primariamente con riferimento all'emissione ed esecuzione del MAE.

Ma si tratta di un concetto che è stato sviluppato in strumenti di *soft-law* del Consiglio d'Europa, dell'Ocse, delle Nazioni Unite, e che trova una sua peculiare e innovativa espressione nell'istituzione della Procura europea (EPPO).

L'importanza di questo organismo appare cruciale nella lotta contro la corruzione, in particolare nella gestione di fondi europei collegati alla pandemia. Nella differenza di statuti degli uffici del pubblico ministero dei 22 Paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata per la Procura europea, volta alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, il regolamento istitutivo insiste ripetutamente sull'indipendenza dell'organo, e ispira la sua azione al principio di legalità⁶.

L'adesione a un modello largamente influenzato, nel suo statuto di elevata indipendenza, dai caratteri del pubblico ministero italiano comporta che all'assegnazione, appunto, di un importante livello di indipendenza corrisponda un'alta aspettativa di successo nella lotta contro le frodi e un correlativo livello di responsabilità.

Sulla capacità dell'EPPO di seguire e attuare efficacemente i principi di legalità, proporzionalità, imparzialità, correttezza nei confronti degli accusati e nella ricerca delle prove, a tutti i suoi livelli centrali e decentrati, in piena integrazione con gli ordinamenti giuridici nazionali, si misurerà la sua capacità di costituire un modello di riferimento a livello sovranazionale.

4. L'intervento di Antonio Mura, basato anche sui lavori del Consiglio consultivo dei procuratori europei del Consiglio d'Europa (CCPE), pone l'attenzione sulla crucialità della posizione del pubblico ministero per lo studio dello Stato di diritto rispetto all'ambito della giurisdizione.

Nel riflettere sulla diversità dei sistemi ordinamentali e giudiziari in Europa connessi alla concezione del pubblico ministero, l'attenzione deve essere focalizzata su una visione d'insieme del panorama di differenze diversamente declinabili e modulabili.

La prima profonda diversità nella posizione ordinamentale del pubblico ministero nei sistemi europei si osserva nel rapporto con la giurisdizione e il potere esecutivo, ossia nell'incardinamento nell'uno

5. Commissione europea, *2020 Rule of Law Report*, 30 settembre 2020, pubblicato in italiano su https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_it.

6. Regolamento (UE)2017/1939 del Consiglio, 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), *considerando* 66: «Al fine di garantire la certezza del diritto e combattere efficacemente i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è opportuno che le attività di indagine e relative all'azione penale dell'EPPO siano informate al principio di legalità, per cui l'EPPO applica rigorosamente le norme stabilite nel presente regolamento riguardanti, in particolare, la competenza e il suo esercizio, l'avvio delle indagini, la chiusura delle indagini, il rinvio di un caso, l'archiviazione del caso e le procedure semplificate di azione penale».

o nell'altro potere dello Stato, con vari bilanciamenti ed equilibri possibili e sperimentati nei diversi ordinamenti.

Diversità profonde si registrano non solo in ordine all'appartenenza a pieno titolo o meno all'ordine giudiziario, ma anche nella sottoposizione a organismi di governo autonomo comuni con, o differenti da, quelli dei giudici.

Un'altra diversità declinabile e, in concreto, declinata è quella che riguarda la gerarchia, sia all'interno dell'ufficio sia a livello di competenza territoriale, che in molti Paesi europei è generale, nel senso dell'esistenza di una catena gerarchica nazionale riconducibile a un unico vertice per l'intero territorio statale.

Ancora, mentre il pubblico ministero italiano assume la direzione delle indagini dall'inizio delle stesse, in altri ordinamenti il ruolo del pubblico ministero è quello di sostenere la parte pubblica nel giudizio: vi è profonda differenza tra il controllo della polizia e delle indagini e il controllo della legalità dell'azione della polizia, come rispettivamente devoluti agli uffici del pubblico ministero nei diversi Paesi europei.

La diversità delle regole di azione riguarda anche l'esercizio dell'azione penale, che può essere regolato dal principio di obbligatorietà, ovvero da discrezionalità più o meno temperata, che si riflette anche nel potere di archiviazione, anch'esso in Italia soggetto al vaglio giurisdizionale.

Passate in rassegna le principali differenze, il contributo di Antonio Mura si concentra sulla ricerca dei principi comuni a partire dalla comparazione, tenendo presente il quadro d'insieme, ricerca che si presenta particolarmente impegnativa ma con fondamentali acquisizioni.

Il prezioso lavoro del Consiglio d'Europa, a partire dalla raccomandazione 2000(19)⁷ sino alla Carta di Roma del 2014⁸, ha portato alla elaborazione di principi comuni condivisi e indefettibili, soprattutto in materia di imparzialità e trasparenza dell'azione del pubblico ministero e di correttezza (*fairness*) della sua azione, che sfocia nella parità di armi con la difesa, e che qualifica il pubblico ministero come promotore del giusto processo.

L'esperienza italiana, con un alto livello di indipendenza garantito agli uffici del pubblico ministero e ai magistrati del pubblico ministero, viene in Europa talora considerata critica sotto i profili della coerenza d'azione e dell'efficienza complessiva in assenza di centralizzazione. Nel contributo si evidenzia, tutta-

via, che l'uniforme esercizio dell'azione penale viene in Italia realizzato attraverso meccanismi di coordinamento e vigilanza, distrettuali e nazionale. Sicché l'elaborazione italiana sulla posizione ordinamentale del pubblico ministero, alquanto specifica in Europa, ma particolarmente significativa sul rispetto e l'attuazione dei valori di imparzialità e correttezza a presidio dello Stato di diritto, è in qualche misura riflessa nel regolamento istitutivo della Procura europea, che non riprende (né poteva riprendere) modelli nazionali, ma che presenta assonanze con il modello italiano, attribuendo all'organismo europeo poteri di indagine e regolando l'esercizio dell'azione penale.

5. Il rilievo crescente dell'attività giudiziaria nelle società democratiche negli ultimi decenni – osserva Edmondo Bruti Liberati nell'esordio del suo contributo sui principi deontologici del pubblico ministero in Europa – ha posto in primo piano i profili dell'indipendenza, della responsabilità e della deontologia dei magistrati.

Citando una studiosa francese che nel 2001 chiosava: «*Le ministère public reste l'institution pénale la plus diversifiée en Europe*», ma ricordando l'influenza unificante delle decisioni della Corte Edu e il ruolo importante giocato dal Consiglio d'Europa, in particolare nella fase di costruzione di istituzioni democratiche nelle “nuove democrazie” dell'Europa centrale e orientale, il contributo si propone di tracciare una sintesi dei principi deontologici del pubblico ministero, che si possono considerare come riferimento comune a livello europeo, attraverso un'attenta selezione e messa in ordine dei testi di riferimento. Testi elaborati, oltre che dagli organismi del Consiglio d'Europa, a livello di Nazioni Unite, dalla RECJ/ENCJ, dalle associazioni internazionali di giudici e/o pubblici ministeri e, a livello nazionale, in particolare nelle esperienze canadese, francese, statunitense e italiana⁹.

Mentre è chiaro il confine tra deontologia (sistema di principi che devono guidare il comportamento quotidiano del magistrato, sorretto da una tensione etica) e disciplina (sistema di norme corredate di sanzioni), la distinzione tra etica professionale e deontologia professionale risulta assai più fluida, anche perché, nei documenti europei redatti nelle due lingue inglese/francese, in inglese è utilizzato il termine *Ethics*, mentre in francese si usa indifferentemente *Déontologie/éthique*.

7. Vds. nota 2.

8. *Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system*, 19 settembre 2012, www.coe.int/en/web/ccpe/documentation/general-documents.

9. Vds. www.associazionemagistrati.it/codice-etico.

In ogni caso, anche se l'assetto del pubblico ministero continua a presentare rilevanti differenze in Europa, alcuni principi fondamentali sono comunemente condivisi, quali: la condivisione tra giudici e procuratori di comuni principi legali e valori etici, essenziale per una corretta amministrazione della giustizia; la richiesta di qualità professionali per i procuratori simili a quelle richieste per il giudice; la correttezza di esercizio dei distinti, ma complementari, ruoli dei giudici e dei procuratori quale necessaria garanzia per una equa, imparziale ed efficiente amministrazione della giustizia.

Nel panorama internazionale si registrano codici etici o raccolte di principi deontologici adottati dai Consigli superiori della magistratura o Consigli di giustizia, ovvero dalle associazioni di magistrati.

I principi di indipendenza e imparzialità nell'elaborazione europea degli ultimi anni sono stati ritenuti riferibili anche ai procuratori, pur tenendo conto delle rilevanti differenze in ordine allo *status* del pubblico ministero.

Sottolineato che i codici etici devono essere nettamente separati dal sistema disciplinare, osserva Edmondo Bruti Liberati che «*stabilire principi specifici per i pubblici ministeri contribuisce, in democrazia, a far crescere la fiducia del pubblico nella magistratura, nel quadro di valori condivisi sul ruolo e lo status dei pubblici ministeri, posti al riparo da indebite interferenze dell'esecutivo*».

6. Il tema del ruolo e della posizione ordinamentale del pubblico ministero nel sistema di giustizia, nel quadro dei principi dello Stato di diritto, interessa anche organizzazioni internazionali politiche come l'Osce («Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa»), quale *forum* per il dialogo sulla pace e la sicurezza nei suoi 57 Stati partecipanti «*from Vladivostok to Vancouver*».

Nel contributo di Ola Quarnström si evidenzia l'azione dell'ufficio Osce per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Osce/ODIHR), fondato nel 1990. L'azione dell'Osce è fondata su impegni politici dei suoi Stati membri più che su obbligazioni derivanti da trattati. Osce/ODIHR persegue nel suo campo d'azione anche l'obiettivo di definire i poteri ed i limiti collegati ai servizi di *prosecution*, da parte di *prosecutors* con requisiti di integrità, onore, dignità, rispetto dello Stato di diritto.

Nel contesto Osce, ci si interroga sull'esistenza di un modello europeo di pubblico ministero, anche quale modello di riferimento nell'attività ODIHR di promozione di elezioni democratiche, rispetto per i diritti umani, tolleranza e non discriminazione, protezione dello Stato di diritto, che costituiscono lo scopo e l'ambito della sua azione.

Si presenta senza dubbio difficoltosa l'unificazione di modelli di pubblico ministero come concepiti nelle giurisdizioni di *common law* e di *civil law*: in alcuni Paesi Osce gli uffici del pubblico ministero sono considerati una parte del giudiziario, in altri una parte della polizia in senso lato, altri sistemi sono misti.

I punti di unificazione vanno dunque ricercati attorno a un modello di pubblico ministero indipendente, etico, responsabile.

Sono questi, secondo Ola Quarnström, gli aspetti da enfatizzare quando si parla di sviluppo di un modello europeo di pubblico ministero. La nozione di indipendenza richiede, tuttavia, di essere specificata nei suoi diversi aspetti di autonomia del singolo ufficio, di indipendenza in generale rispetto agli altri poteri dello Stato, di indipendenza funzionale all'interno dell'ufficio.

Il problema gerarchico è evidenziato nel rapporto ODIHR sull'indipendenza dei pubblici ministeri nell'Europa dell'Est¹⁰. L'esperienza Osce/ODIHR porta a raccomandare:

- la necessità di *audit* sull'indipendenza dei pubblici ministeri a livello nazionale e la condivisione delle migliori pratiche internazionali;
- di prevedere e assicurare che tutte le istruzioni impartite in via gerarchica siano effettuate per scritto e che ne sia mantenuta traccia nel *dossier*;
- il rafforzamento degli organismi di auto-governo;
- l'attuazione di un metodo di assegnazione dei casi non contestato.

7. L'origine del progetto di *Parquet* europeo per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione viene tradizionalmente ricollegata al rapporto del 1997 del gruppo di esperti coordinato da Mireille Delmas-Marty, e denominato *Corpus Juris*¹¹.

All'epoca si iniziò con l'istituzione a livello di Unione europea della rete European Judicial Network (EJN): progetto, iniziato nel 1998, di supporto della cooperazione giudiziaria penale nell'Unione¹², che

10. Osce, *Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States: Needs Assessment Report*, 4 marzo 2020, www.osce.org/odihr/447859.

11. Vds. www.eppo.europa.eu/background.

12. Azione comune del 29 giugno 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea (98/428/GAI), poi sostituita dalla decisione 2008/976/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativa alla Rete giudiziaria europea.

continua a facilitare, attraverso il sistema dei punti di contatto nazionali, la cooperazione giudiziaria penale e a formare le autorità giudiziarie in materia.

Successivamente, manifestatasi la necessità di creare in parallelo un sistema più integrato e accessibile per la cooperazione contro la criminalità grave e la criminalità organizzata, fu creato Eurojust con la decisione del Consiglio 2002/187/GAI, inizialmente inteso come un organismo di supporto della cooperazione giudiziaria penale all'interno dell'Ue tramite il sistema dei membri nazionali e dei *national desks*.

Si giunge così all'entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona, che attribuisce a Eurojust, già pienamente operativo (art. 85 Tfue), «*il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol*», e che prefigura la Procura europea (art. 86 Tfue), stabilendo che per «*combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. (...) La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri*».

Dopo l'approvazione del regolamento 2017/1939 del 12 ottobre 2017, istitutivo della Procura europea nella forma della cooperazione rafforzata, è stato approvato il regolamento 2018/1727 del 14 novembre 2018, che conferma Eurojust come agenzia europea¹³.

La prospettiva storica è percorsa nel contributo di Antonio Cluny per sottolineare l'intrinseca connessione tra le due istituzioni (Eurojust e Procura euro-

pea), anche se attualmente con esplicite competenze e obiettivi diversi. Connessione non solo derivante dalla lettera del Trattato (istituzione di EPPO «*a partire da*» Eurojust), ma anche specificata nei *considerando* 5 e 8 del nuovo regolamento Eurojust¹⁴, e in realtà da analizzare in una prospettiva sistematica più ampia.

Allo stato, dunque, in attuazione degli artt. 85 e 86 Tfue, Eurojust è un'agenzia Ue disegnata per il supporto e il rafforzamento di coordinamento e cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale; EPPO è un organismo responsabile per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione,

I modelli organizzativi sono differenti. A parere di Antonio Cluny, Eurojust si è evoluta verso un modello simile a quello di Europol, mentre la Procura europea ha seguito il modello organizzativo collegiale originario di Eurojust.

Eurojust non è un'agenzia con competenze investigative; la Procura europea ha, invece, le competenze equivalenti delle autorità giudiziarie nazionali incaricate delle indagini penali nelle materie indicate nel regolamento.

Occorre peraltro ricordare il *considerando* 12 del nuovo regolamento di Eurojust, che stabilisce che, nell'agire di propria iniziativa, «*Eurojust può assumere un ruolo più proattivo nel coordinamento di casi, ad esempio prestando sostegno alle autorità nazionali nelle loro indagini e azioni penali*», anche mediante il coinvolgimento di Stati membri inizialmente non ricompresi nel caso ed individuando collegamenti tra casi sulla base delle informazioni trasmesse da Europol, dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), da EPPO e dalle autorità nazionali; in tale contesto, «*Eurojust ha inoltre la possibilità di elaborare linee-guida, documenti orientativi e analisi dell'attività operativa nell'ambito del suo lavoro strategico*».

A sua volta, il *considerando* 15 stabilisce che, per garantire che Eurojust possa prestare sostegno e coordinare le indagini transfrontaliere, «*è necessario che tutti i membri nazionali dispongano dei necessari*

13. Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

14. *Considerando* 5: «(...) per gli Stati membri che non partecipano a EPPO, Eurojust rimane pienamente competente per le forme gravi di criminalità elencate nell'allegato 1 del presente regolamento»; *considerando* 8: «Alla luce dell'istituzione di EPPO mediante una cooperazione rafforzata, dovrebbe essere stabilita chiaramente la ripartizione delle competenze tra EPPO ed Eurojust in relazione ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Dalla data in cui EPPO assume i suoi compiti Eurojust dovrebbe essere in grado di esercitare la sua competenza nei casi riguardanti reati per i quali EPPO è competente qualora tali reati riguardino sia gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO sia gli Stati membri che non vi prendono parte. In tali casi, Eurojust dovrebbe agire su richiesta di tali Stati membri non partecipanti o di EPPO. In ogni caso, Eurojust dovrebbe rimanere competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ogniqualvolta EPPO non è competente o qualora, pur essendolo, non eserciti la propria competenza in tale ambito. Gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO possono continuare a chiedere il sostegno di Eurojust in tutti i casi riguardanti i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. EPPO ed Eurojust dovrebbero sviluppare una stretta collaborazione operativa conformemente ai loro rispettivi mandati».

poteri operativi in relazione al rispettivo Stato membro e in conformità del diritto di tale Stato membro per cooperare tra loro e con le autorità nazionali in modo più coerente ed efficace. Ai membri nazionali dovrebbero essere conferiti quei poteri che permettono a Eurojust di adempiere adeguatamente al suo compito: accedere alle informazioni pertinenti nei registri pubblici nazionali, contattare direttamente le autorità competenti e scambiare informazioni con loro e partecipare alle squadre investigative congiunte. I membri nazionali possono, conformemente al rispettivo diritto nazionale, mantenere i poteri derivanti dalla loro funzione di autorità nazionali».

Dalle norme citate si ricava un'enfasi posta sulla possibilità di direzione delle indagini da parte di Eurojust e sulle competenze del membro nazionale che possono qualificarsi di diretta derivazione europea. A ciò si aggiunge che i membri nazionali devono chiaramente essere reclutati unicamente tra autorità giudiziarie.

Ciò significa, in primo luogo, che la cooperazione giudiziaria penale nell'Ue va attuata mediante autorità indipendenti nel senso sviluppato dalla giurisprudenza della Cgue.

In secondo luogo, che viene favorita e promossa una più ampia competenza di Eurojust, che può andare oltre i compiti tradizionali di cooperazione e coordinamento, sì da assegnare al membro nazionale e quindi a Eurojust l'iniziativa e le competenze di indagine in un determinato caso, subordinate al controllo delle autorità nazionali.

In terzo luogo, la configurabilità di una sorta di membro nazionale europeo, con competenze che discendono direttamente dal regolamento istitutivo dell'Agenzia.

Tutto ciò, ad avviso di Antonio Cluny, rafforza la dimensione europea di Eurojust, e, se la competenza del membro nazionale diventa in qualche misura assimilabile a quella dei procuratori nazionali di EPPO, può prevedersi una futura e possibile fusione tra Eurojust e Procura europea.

Il contributo chiarisce che questa prospettiva non appare immediata. Ma, se è vero che la costruzione di una cultura giuridica democratica comune in Europa richiede molti passaggi graduali, è altrettanto vero che il recente sviluppo della giurisprudenza della Cgue sull'individuazione di caratteri comuni di indipendenza delle autorità giudiziarie in Europa promuove lo sviluppo e il rafforzamento dello Stato di diritto in Europa.

8. Sono molte le aspettative che l'istituzione della Procura europea ha suscitato nell'accademia, nel giudiziario, nel foro, e anche in generale tra i cittadini europei, nel processo che va dal progetto *Corpus Juris* degli anni novanta del secolo scorso, all'art. 86 Tfu, sino all'approvazione del regolamento del 2017. Ci si chiedeva, in fase di negoziati (e, in una certa misura, ci si chiede tuttora), se la straordinaria opportunità offerta dal Trattato di Lisbona avrebbe portato a una politica penale coordinata nell'Unione europea; se la struttura collegiale sia appropriata a una struttura di pubblico ministero; se l'inserimento organico dei procuratori europei delegati tanto nei propri ordinamenti nazionali quanto nella struttura della Procura europea risulterà funzionale; se vi sia necessità di un codice di procedura penale europeo per i reati di competenza della Procura europea; chi controllerà il controllore (EPPO); se la Procura europea, seppure indirettamente, ma con elevato valore simbolico, possa rappresentare il punto di partenza di un'organizzazione giudiziaria comune dell'Unione europea; se e quando verrà sfruttata l'opportunità, offerta dal par. 4 dell'art. 86 Tfu, di «*estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*».

Certamente si può affermare, almeno a livello teorico, che il progetto sulla creazione dell'EPPO ha introdotto a livello dell'Unione, in modo esplicito, il principio dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria, comprendente anche i pubblici ministeri: una scelta istituzionale importante, non scontata in tutti i Paesi Ue, che negli strumenti internazionali di diritto penale sinora era stata attribuita solo al Procuratore della Corte penale internazionale dal suo statuto¹⁵.

Ora il regolamento EPPO è in vigore¹⁶.

Il contributo di Luca De Matteis mira a descrivere i caratteri di autonomia e indipendenza del nuovo Ufficio europeo, in una situazione in cui il dato normativo è cristallizzato e ricco di spunti, ma la fase operativa non è che ai primordi.

L'assetto normativo dell'indipendenza dell'EPPO – rammenta Luca De Matteis – è stato oggetto di ampio dibattito nel non facile negoziato legislativo, durato oltre quattro anni, che ha portato all'approvazione del regolamento istitutivo dell'EPPO.

L'impianto originario, anche in termini di garanzie di indipendenza e imparzialità, previsto nella proposta di regolamento approvata dalla Commissione nel 2013, fu sottoposto a fortissima tensione quando la maggioranza degli Stati membri optò per

15. A. Cluny e V. Monetti, *Il progetto di regolamento che istituisce l'ufficio del pubblico ministero europeo: garanzie e responsabilità*, in E. Falletti e V. Piccone (a cura di), *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

16. Vds. nota 6.

il mutamento della struttura centrale dell'EPPO con la creazione di un organo collegiale, i cui membri vengono designati dagli stessi Stati membri.

Permane comunque nel dato normativo in vigore, ed è affermato in maniera solenne, il principio dell'indipendenza dell'EPPO, sia come ufficio globalmente inteso, sia dei suoi organi.

Il rapporto con le istituzioni dell'Unione responsabili per il bilancio e le politiche generali dell'EPPO (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) si configura in termini di rendicontazione e non di subordinazione, e solo per quanto riguarda le attività generali, non in relazione alle singole attività d'indagine o all'esercizio dell'azione penale. Soltanto al Collegio dell'EPPO spetta la definizione della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri.

Peraltro l'EPPO ha natura ibrida, quale organo dell'Unione che esercita i propri poteri nei sistemi giudiziari degli Stati membri e partecipa così direttamente e immediatamente all'amministrazione della giustizia in quegli ordinamenti.

All'EPPO è garantita una marcata autonomia organizzativa ed è attribuita un'ampia autonomia per la definizione dello statuto del proprio personale, sia centrale sia nei singoli Stati membri (qui si presenta complessa la regolazione del regime statutario dei procuratori europei delegati, ossia dei procuratori nazionali impiegati dall'EPPO che rimangono parte del proprio ordine di provenienza).

L'EPPO ha altresì autonomia di bilancio, come le altre agenzie esecutive, e dipende finanziariamente per parte dell'attività operativa dagli Stati membri partecipanti.

Alle garanzie di indipendenza e di autonomia dell'EPPO complessivamente inteso si accompa-

gnano le garanzie di indipendenza dei suoi organi, illustrate nel contributo, con riferimento ai procedimenti di nomina e al regime applicabile alle cariche. Anche in questo caso, il potere di istruzione interno da parte delle Camere permanenti nei confronti dei procuratori europei delegati e il ruolo di coordinamento del procuratore europeo di ciascuno Stato membro sui procuratori europei delegati di quello Stato membro richiede sperimentazione pratica quanto al funzionamento dei suoi equilibri, tenendo conto che lo statuto dei procuratori europei delegati dovrebbe essere ricostruito esclusivamente alla luce del diritto dell'Unione applicabile, a prescindere dagli statuti nazionali.

Deve inoltre evidenziarsi come la Procura europea si inserisca nel contesto istituzionale di protezione del bilancio dell'Unione in rapporto di interdipendenza con una serie di organi che parimenti hanno competenze derivanti dal diritto primario dell'Unione in materia di protezione degli interessi finanziari dell'Unione stessa.

In questo senso, il regolamento assegna all'EPPO il compito di instaurare rapporti "stretti" con Eurojust, Europol, OLAF, e di attuare una cooperazione strategica con la Commissione europea in quanto autorità esecutiva del bilancio dell'Unione.

Le relazioni di interdipendenza funzionale con questi attori dovranno essere regolate e svilupparsi alla luce del principio di leale cooperazione tra le istituzioni.

Sarà appunto la pratica a dimostrare come questi obblighi di collaborazione si esprimeranno nella fase delle indagini sino ad oggi svolte dagli Stati membri e ora assegnate alla competenza della Procura europea.