

Audizione pubblica (16-17 settembre, Bruxelles)

**Sul Libro verde sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e
sulla creazione di una procura europea**

Avv. Prof. **Francesca Ruggieri**
Membro U.A.E. (Unione Avvocati Europei)
Professore di diritto processuale penale
(Università dell'Insubria-Como)

1. Sono doppiamente lusingata per la possibilità di partecipare a questa audizione pubblica. Credo, infatti, fermamente nell'importanza di questa iniziativa sia come studiosa sia, soprattutto, come avvocato –e membro dell'U.A.E.-.
2. E' una grande sfida quella lanciata con il "Libro verde" dall'Unione, che io auspico sia solo l'embrione della futura procedura penale europea. (E' sempre più impellente, infatti, che una giurisdizione penale europea si estenda anche alle fattispecie di criminalità transnazionale e transfrontaliere, che colpiscono tutti e indistintamente i cittadini dell'Unione: si pensi ai reati ambientali).
3. In questa costruzione, resa difficile dalle diverse tradizioni giuridiche e culturali che caratterizzano i diversi Stati dell'Unione, la prospettiva dell'avvocato può dare un forte contributo in tema di garanzie. Oltretutto, l'ottica del pratico, privilegiando la "*law in action*", spesso è in grado di individuare prassi comuni anche là ove la regola di diritto è profondamente diversa.
4. E' quello che accade in tema di controllo del giudice sugli atti del PME e, soprattutto, in tema di azione penale. Benché giustificato da ragioni politiche, appare eccessivamente complesso, e una inutile concessione alle diverse tradizioni giuridiche nazionali, individuare il giudice delle libertà in un giudice nazionale in luogo di un organo giurisdizionale comunitario. Similmente, e conseguentemente, non si vede perché allo

stesso "*giudice europeo delle libertà*" non possa anche essere attribuito il controllo sul corretto esercizio (o non esercizio) dell'azione penale.

5. Il giudice delle libertà nel Libro verde, come è noto, interviene:
 - a) per autorizzare gli atti di ricerca della prova che incidono sui diritti fondamentali della persona: vale a dire in tema di perquisizioni, sequestri, intercettazioni ecc. ;
 - b) in ordine alla eventuale limitazione della libertà personale (mandato di arresto, libertà vigilata, custodia cautelare);
 - c) infine, potrebbe anche esercitare funzioni di controllo sull'esercizio dell'azione penale (punti 6.2.3.1 lett.b-c e 6.4.1-3 del Libro verde).
 - d) Benché prospetti la possibilità di una "*procedura penale comunitaria*" in tema di archiviazione, il Libro verde non prevede, invece, alcuna particolare forma di controllo giurisdizionale sulla decisione con cui il PME ritiene di archiviare il procedimento (punto 6.2.4.1 del Libro).

6. Per quanto riguarda il diritto applicabile, il Libro verde fa riferimento:
 - a) nel primo caso, in tema di provvedimenti istruttori che incidono sulle libertà, alla legislazione nazionale;
 - b) nel secondo, in tema di libertà personale in senso proprio, alla disciplina comunitaria "*alle condizioni previste nelle disposizioni della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo*";
 - c) nel terzo caso, con riguardo al controllo sull'azione penale, benché la scelta dipenda anche dall'organizzazione del soggetto deputato al controllo, a fonte comunitaria (v. punto 8 del libro verde);
 - d) anche nel quarto, infine, in relazione al controllo sulla inazione (archiviazione) a fonte comunitaria.

7. Tutti gli interventi del giudice previsti dal Libro verde sono altrettante forme di garanzia giurisdizionale a tutela dei diritti fondamentali e/o di posizioni di garanzia del cittadino interessato da un processo penale: dalla tutela dei diritti di libertà nella fase

investigativa, alla garanzia del corretto esercizio dell'azione penale. In questa prospettiva non sembra vi siano difficoltà a ricondurre alla medesima *ratio* anche un eventuale intervento giurisdizionale a controllo dell'inazione. Anzi. Tale controllo è tanto più necessario quanto più ci si vuole assicurare che il PME assolva il suo obbligo all'azione penale previsto dal Libro Verde.

8. Senza necessità di discutere la risalente questione "obbligatorietà-discrezionalità" dell'azione penale, è ormai relativamente pacifico che il problema dell'inizio o del non inizio del processo è potere –enorme- del rappresentante dell'accusa, che deve in ogni caso essere controllato.
9. L'intervento di un giudice prima del giudizio di merito -vuoi per autorizzare il rappresentante dell'accusa a compiere un atto invasivo delle libertà individuali, vuoi per disporre un provvedimento limitativo della libertà personale ovvero ancora per verificare l'azione o l'inazione dell'organo dell'accusa- è garanzia irrinunciabile in qualsiasi processo penale.
10. La creazione di un "giudice di garanzia europeo", nominato a livello europeo previo apposito concorso di idoneità tra i giuristi esponenti di tutti gli Stati membri, non solo assicurerebbe tale garanzia ma costituirebbe l'opportuno ed indispensabile "contrappeso" al nuovo PME, anche in vista di una più articolata ed esaustiva procedura penale europea.
11. La concentrazione in capo ad un unico giudice europeo di tutti i provvedimenti precedenti il giudizio di merito, rimesso alle giurisdizioni nazionali, del resto, potrebbe bene essere ricondotta alla proposta della Commissione di inserire nel Trattato CE la possibilità di fissare, a livello comunitario "...c) *regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti di procedura disposti dal procuratore europeo nell'esercizio delle sue funzioni*" (v. punto 8 del Libro verde). La "giurisdizione della libertà", proprio perché limitata e funzionale a realizzare i diritti fondamentali della persona sancita dalla CEDU e le garanzie comuni a tutti gli Stati dell'Unione prima del processo penale,

costituirebbe, in altre parole, il complemento del PME. E non pregiudicherebbe le prerogative sovrane degli Stati membri in tema di giudizio di merito.

12. Per quanto riguarda la prassi operativa, in tema di archiviazione o di azione penale un giudice unico assicurerebbe una interpretazione uniforme rispettivamente degli insufficienti o sufficienti elementi di prova raccolti dal PME.

13. Analogamente, se pure l'opzione qui caldeggiata presupporrebbe la fissazione di requisiti minimi a livello europeo a proposito degli atti istruttori soggetti a riserva giurisdizionale, la creazione di un giudice delle libertà europeo consentirebbe la creazione di una iniziale ma tendenzialmente uniforme giurisprudenza sulle nuove fattispecie comunitarie: orientamenti giurisprudenziali che si formerebbero in modo ancora più penetrante in occasione degli interventi del giudice europeo in tema di libertà personale. Ed è inutile aggiungere che tale interpretazione sarà tanto più necessaria quanto più lungo sarà il tempo in cui le fattispecie di diritto comunitario saranno oggetto delle giurisdizioni nazionali, inevitabilmente orientate in modo differenziato e diversificato.

14. In fine, come si è osservato sintetizzando le proposte del Libro verde in tema di giudice delle libertà, già tale proposta prevede una disciplina in gran parte comunitaria per questo organo. Come osservato anche dal collega, avv. Bana, è questa del resto la strada che il Libro verde sottintende: una procedura penale comunitaria, che, senza nulla togliere alle singole realtà nazionali, si fondi e si regga sui valori che sono già comuni a tutta l'Unione. Grazie.