

RECENSIONE

LA PROCURA EUROPEA E I CONTROLLI SULL'IMPIEGO DEI FONDI PNRR

a cura di Fausto Capelli - Prefazione di Andrea Venegoni (Procuratore europeo per l'Italia)

Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, ISBN979-12-235-0029-3 - Euro 35,00

In un elegante volume di 450 pagine, l'Editoriale Scientifica di Napoli ha pubblicato le relazioni presentate al Convegno di Napoli sulla Procura europea, che è stato organizzato il 27 ottobre 2023, presso l'Università Federico II, con la partecipazione di numerosi docenti, tra i quali figuravano, insieme ai penalisti, esperti di diritto dell'Unione europea.

Le varie relazioni, di estrema attualità e di notevole interesse, riguardano la struttura ed il funzionamento della Procura europea, nonché gli obiettivi perseguiti e i controlli da essa effettuati sull'impiego dei fondi PNRR.

I. Introduzione

La Procura europea (EPPO nell'acronimo in inglese: *European Public Prosecutor's Office*) è un organo (non un'istituzione) dell'ordinamento dell'Unione europea, istituito con il regolamento Ue n. 2017/1939.

È, in particolare, un organo con una sede centrale a Lussemburgo che opera però in modo decentrato in 23 Stati membri, quanti sono gli Stati membri aderenti: rappresenta quindi un organo sovranazionale interconnesso con tali Stati, una novità assoluta dal punto di vista istituzionale.

Il Regolamento Ue n. 2017/1939 è stato adottato dopo diversi anni di contrasti e discussioni e dopo una lunga e sofferta procedura di cooperazione rafforzata.

L'art. 86 TFUE, riferentesi espressamente all'istituzione di una Procura europea mediante un regolamento adottato all'unanimità, dispone che, in mancanza del raggiungimento dell'unanimità necessaria, il regolamento istitutivo potrà essere adottato facendo ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata su istanza di nove Stati membri.

Dopo l'adozione del regolamento, la Procura europea è divenuta operativa dal 1° giugno 2021.

Conviene ora esaminare in modo sintetico la struttura della Procura europea.

II. Struttura centrale della Procura europea

La Procura europea è formata da un Procuratore europeo capo, con sede nell'ufficio centrale di Lussemburgo, nominato congiuntamente dal Consiglio per la giustizia e gli affari interni dell'Unione e dal Parlamento europeo.

Il predetto Consiglio, senza però l'intervento del Parlamento europeo, provvede anche a nominare 23 procuratori europei, uno per ogni Stato membro aderente. La procedura di nomina prevede che ogni Stato membro indichi al Consiglio una rosa di tre candidati, tra i quali il Consiglio opera la scelta. Il Procuratore europeo per l'Italia è attualmente il Procuratore Andrea Venegoni, che esercitava originariamente le proprie le funzioni di sostituto Procuratore presso il Tribunale di Genova.

Il Procuratore europeo capo e i Procuratori europei nominati per i singoli Stati membri aderenti costituiscono il Collegio della Procura europea competente per l'adozione del regolamento interno che disciplina il funzionamento della Procura medesima.

Il Collegio ha anche il potere di nominare due sostituti procuratori capo scegliendoli fra i procuratori europei.

Infine, il Collegio ha il potere di istituire le Camere permanenti, ciascuna formata da tre procuratori europei, ai quali deve essere aggiunto un quarto procuratore europeo, che deve essere il procuratore europeo per lo Stato membro nel quale è sorto il caso sottoposto ad esame.

III. Struttura decentrata della Procura europea

All'interno di ogni Stato membro che ha aderito, devono essere nominati i procuratori europei delegati (PED), che sono procuratori nazionali in attività ai quali viene conferita la delega ad applicare le norme europee previste.

Secondo il Regolamento Ue n. 2017/1939 i PED devono essere almeno due per ogni Stato membro e sono nominati dai rispettivi Stati membri.

I procuratori europei delegati sono, quindi, competenti per i casi giudiziari relativi a reati specifici, sia provenienti da nuove notizie di reato, sia relativi a procedimenti già aperti dinanzi alla Procura nazionale, per i quali non sia ancora stata esercitata l'azione penale.

In Italia sono previsti 22 procuratori europei delegati e ne sono stati nominati 17 con l'intervento del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministero di Grazia e Giustizia. Si tratta di procuratori operanti all'interno dei 9 distretti di Corte di Appello più importanti. Attualmente manca solo la nomina del PED del distretto di Corte di Appello di Bari e la Procura di Napoli è, quindi, anche competente per il distretto di Bari.

IV. Funzioni e obiettivi della Procura europea

La Procura europea è stata istituita per contrastare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Nella direttiva UE (PIF) n. 2017/1371 sono indicati i reati che devono essere perseguiti.

Generalmente si tratta di frodi che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione perché utilizzano in modo illegittimo disponibilità finanziarie di provenienza europea comprendenti fondi europei di vario genere (fondi agricoli, sociali, etc.).

Ovviamente possono anche essere considerati casi più gravi e molto più complessi.

È pure possibile che nel corso del tempo venga ampliato il genere di reati da sottoporre alla competenza della Procura europea. Lo stesso par. 4 dell'art. 86 TFUE, in precedenza citato, fa già riferimento a tale eventualità. In questi ultimi tempi, in effetti, si è parlato di affidare alla Procura europea la competenza per gravi reati transnazionali, come il terrorismo ed anche la competenza per reati in materia ambientale. Pensiamo, ad esempio, all'inquinamento di un fiume che attraversa diversi Stati, oppure anche all'inquinamento atmosferico causato da imprese ubicate alla frontiera fra due o più Stati.

V. I controlli della Procura europea sull'impiego dei Fondi PNRR

In base all'art. 311 TFUE, il bilancio dell'Unione europea è costituito, da un lato, dai contributi erogati dagli Stati membri e, dall'altro lato, dalle cosiddette “risorse proprie” formate dai dazi doganali, dai prelievi all'importazione effettuati alle frontiere degli Stati membri e dallo 0,30% dell'IVA prelevata in tutti gli Stati membri.

A ben vedere, le cosiddette risorse proprie non sono propriamente tali perché richiedono pur sempre l'intervento degli Stati membri per essere acquisite dall'Unione. Ciò dimostra che l'Unione non è uno Stato, ma un'organizzazione internazionale che dipende finanziariamente dagli Stati che la compongono.

Per avere un bilancio indipendente ed autonomo che consenta all'Unione di considerarsi uno Stato federale, occorrerebbe alimentare il bilancio dell'Unione con entrate e disponibilità finanziarie acquisite direttamente dall'Unione.

Ma per ottenere questo cambiamento sarebbe necessario modificare le regole che spontaneamente gli Stati membri non hanno mai voluto cambiare per ragioni politiche.

Occorrerebbe, in effetti, un evento straordinario per renderlo possibile.

Questo evento è stata la pandemia degli anni 2020-2021-2022 che ha messo in crisi il mondo intero e ha spinto gli Stati membri ad introdurre una nuova disciplina delle risorse proprie che ha legittimato l'Unione europea a presentarsi sui mercati finanziari internazionali per acquisire direttamente le disponibilità necessarie.

Grazie al Next Generation EU ratificato da tutti gli Stati membri, l'Unione europea ha quindi potuto presentarsi da sola sui mercati internazionali acquisendo direttamente disponibilità finanziarie pari ad 800 miliardi di euro.

Queste disponibilità sono state ripartite fra i vari Stati membri ed hanno reso possibile la creazione dei vari piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) che consentono ai singoli Stati di rilanciare la propria economia rafforzandone lo sviluppo.

Orbene, per disciplinare i controlli sull'erogazione dei fondi PNRR da parte dell'Unione e l'impiego degli stessi fondi PNRR da parte degli Stati membri che li hanno ricevuti, è stato adottato il Regolamento Ue n. 2021/241 che attribuisce all'OLAF e alla Corte dei conti europea, ma soprattutto alla Procura europea, poteri molto estesi, anche di carattere preventivo, per evitare le frodi.

Per questo sarà più facile intervenire per impedire che gli interessi finanziari dell'Unione europea vengano danneggiati.

Enrica Adobati