



UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO

Dottorato di Ricerca in Istituzioni e Politiche

Ciclo XXVIII

S.S.D.: IUS 14 – IUS 16 – IUS 17

LA COOPERAZIONE RAFFORZATA
COME MODALITÀ D'ISTITUZIONE
DELLA PROCURA EUROPEA

Tesi di Dottorato di:

Miranda FIDELBO

Matr. N° 4109990

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Paolo COLOMBO

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Nicoletta PARISI

Chiar.mo Prof. Andrea SANTINI

Anno Accademico 2014/2015

*A mio Nonno,
a Costanza e ai miei genitori,
in questa tesi c'è parte di voi.*

*Ad Andrea,
mia fonte d'ispirazione.*

*Un ringraziamento va al Professore Santini ed uno,
particolarmente sentito, alla Professoressa Parisi,
che è stata la mia guida in tutti questi anni.*

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

CAPITOLO I

L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA AI SENSI DEL TRATTATO DI LISBONA

I. La cooperazione giudiziaria in materia penale	13
II. Una nuova base giuridica per la Procura europea: l'art. 86 TFUE	18
III. Le ragioni che rendono necessaria l'istituzione della Procura europea	21
III.1 Lo <i>status quo</i> : l'azione degli Stati membri	22
III.2 Lo <i>status quo</i> : le agenzie dell'Unione	28
III.2.1 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode.....	28
III.2.2 Eurojust.....	32
III.2.3 Europol	34
III.3 Azione sovranazionale per la tutela di un bene giuridico dell'Unione	35
IV. La proposta di regolamento della Commissione che istituisce la Procura europea	37
IV.1 Obiettivi della proposta.....	38
IV.2 Caratteri principali dell'istituenda Procura	39
IV.2.1 Aspetti essenziali.....	39
IV.2.2 Nomina e revoca.....	40
IV.2.3 Esercizio dell'azione penale.....	41
IV.3 Rispetto dei diritti fondamentali	42
IV.4 Struttura dell'ufficio del Procuratore europeo	50
IV.5 Ambito di competenza del Procuratore europeo.....	53
IV.5.1 La nozione di "interessi finanziari dell'Unione"	53
IV.5.2.1 I reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione: armonizzazione sostanziale	54
IV.5.2.2 Segue: armonizzazione procedurale	64
IV.5.3 La possibile estensione della competenza ai sensi dell'art. 86.4 TFUE	67

IV.5.4 La competenza accessoria	70
IV.6 Funzionamento in concreto della Procura europea ai sensi della proposta	72
IV.6.1 Il controllo giurisdizionale delle iniziative della Procura europea.....	75
IV.7 Critiche mosse dai Parlamenti nazionali e risposte della Commissione...	81

CAPITOLO II

LA COOPERAZIONE RAFFORZATA E LE SUE IMPLICAZIONI

I. La cooperazione rafforzata	86
I.1 Presupposto	87
I.2 Procedura	92
I.3 Le cooperazioni rafforzate “atipiche” e le peculiarità in materia penale.....	96
I.4 La genesi e il destino delle cooperazioni rafforzate esistenti	98
I.4.1 L’accordo di Schengen.....	99
I.4.2 Il Trattato di Prüm.....	103
I.4.3 Il Regolamento sulla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale	106
I.4.4 I Regolamenti sulla tutela brevettuale unitaria	108
II. Unanimità “al ribasso” <i>versus</i> differenziazione	109
III. I problemi legati all’istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata	113
III.1 Vantaggi e svantaggi	114
III.1.1 Valutazione d’impatto.....	117
III.2 Interrogativi e relative risposte.....	119
III.2.1 Le ricadute della cooperazione rafforzata ex art. 86 TFUE sull’adozione della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale (c.d. “direttiva PIF”).....	119
III.2.2 La valenza del principio di territorialità europea in uno spazio di repressione frammentato	123
III.2.3 La tutela degli interessi finanziari dell’Unione da parte degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata	126
III.2.4 Esercizio dell’azione penale: coordinamento tra Procura europea e procure degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata .	127

IV. Presentazione del concreto funzionamento della Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata	129
IV.1. Il ruolo di Eurojust	131
IV.2. Il ruolo di OLAF	134
V. Nuova proposta della Commissione in cooperazione rafforzata e accordi con gli Stati membri non partecipanti	135

CAPITOLO III

GLI ADATTAMENTI NECESSARI PER L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA MEDIANTE COOPERAZIONE RAFFORZATA

PARTE I - MODIFICHE ALLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO

I. Premessa: i modelli di regolamento adottati mediante cooperazione rafforzata	139
II. Disposizioni della proposta di regolamento che necessiterebbero di una modifica.....	140
II.1 Modifiche formali e semplice riformulazione di alcune disposizioni	141
II.2 Modifiche strutturali e proposta di una nuova formulazione degli articoli	142
II.3 Interventi migliorativi	147
III. Introduzione di norme <i>ad hoc</i>	154
IV. Gli strumenti necessari per garantire il coordinamento tra Procura europea e procure nazionali	156
V. Modifiche alla proposta di regolamento che istituisce Eurojust	158

PARTE II – LA STIPULA DI ACCORDI CON LA PROCURA EUROPEA

I. Premessa	161
II. La questione della competenza della Procura europea a stipulare accordi con gli Stati membri non partecipanti	161
III. Proposta di modelli contenutistici degli accordi con gli Stati membri non partecipanti	163
III.1 Disciplina dello <i>status</i> giuridico e delle condizioni operative del Procuratore europeo in tali Stati	165

III.2 Disciplina del coordinamento e della cooperazione tra la Procura europea e le autorità degli Stati non partecipanti.....	166
III.3 Disciplina dello svolgimento delle indagini negli Stati membri non partecipanti	170
III.4 Disciplina del riconoscimento e dell'esecuzione delle sentenze e del compromesso negli Stati non partecipanti	171
IV. Le relazioni con i <i>partner</i>	173
IV.1 Gli accordi tra la Procura europea e Eurojust	174
IV.2 Gli accordi tra la Procura europea, OLAF e Europol	175
CONCLUSIONE	179
ALLEGATO I - Testo del Regolamento (UE) del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea.....	189
ALLEGATO II - Modello di accordo di cooperazione tra Stato membro non partecipante alla cooperazione rafforzata e la Procura europea.....	256
BIBLIOGRAFIA	

ABSTRACT

Il Trattato di Lisbona contiene la base giuridica per l'istituzione della Procura europea, tramite regolamento da adottare con il voto unanime in seno al Consiglio. Essa avrà il compito di «individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione» (art. 86 TFUE). Il 17 luglio 2013 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento a riguardo. Tuttavia, i negoziati fino ad ora condotti fanno ritenere che sarà difficile adottarlo all'unanimità, motivo per cui si è deciso di indagare il tema dalla prospettiva della cooperazione rafforzata.

L'obiettivo della tesi consiste nel dimostrare la concreta esistenza di un valore aggiunto dell'istituzione della Procura europea da parte di un numero ristretto di Stati rispetto all'abbandono di un tale progetto per assenza di unanimità. La tesi mira a dimostrare la sua fattibilità, costruendo un sistema capace di funzionare in un contesto d'integrazione diseguale.

L'elemento di novità consiste nella riscrittura della proposta di regolamento per adattarla al diverso contenuto (non più l'istituzione della Procura europea, ma l'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini di una tale istituzione) e nella predisposizione di modelli degli accordi disciplinanti la cooperazione tra gli Stati membri non partecipanti e l'organo di accusa europeo.

The Treaty of Lisbon contains the legal basis for the institution - by means of a regulation to be adopted by the Council acting unanimously - of the European Public Prosecutor's Office (EPPO), which shall be «responsible for investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of offences against the Union's financial interests» (art. 86 TFEU). In July 2013 the Commission adopted a proposal for a regulation on this matter. However, the ongoing negotiations lead to retain that it will be difficult to reach unanimity. This is the reason why this dissertation analyses the theme from the perspective of enhanced cooperation.

The purpose of this thesis consists in demonstrating the concrete existence of an added value deriving from the institution of the EPPO by only some States rather than neglecting this project. Thus, it aims at proving the feasibility of this project, by constructing a functioning system, even in a context of unequal integration.

The redrafting of the regulation in order to adapt it to the new object (the implementation of the enhanced cooperation for the institution of the EPPO) and the provision of the text of the agreements between non participating States and the EPPO constitute its originality.

INTRODUZIONE

È incontrovertibile che la criminalità conosca, ormai, una dimensione non più circoscritta ai confini territoriali di un Paese, dimostrando, piuttosto, una continua propensione ad estendersi e, al contempo, un peso ed una valenza sempre più incisivi e penetranti. Le organizzazioni criminali sfruttano la differenza delle legislazioni degli Stati e le differenze di operatività delle autorità nazionali per ostacolare le forze di polizia e la magistratura nell'effettuazione di efficaci indagini di contrasto. In sostanza, nell'economia illegale non v'è divario che non venga utilizzato dal delinquente a proprio vantaggio per sottrarsi ai meccanismi limitativi e repressivi delle singole realtà nazionali¹. Per usare le parole dell'ex Ministro degli Interni, Annamaria Cancellieri: «La lotta degli Stati contro la criminalità è complicata da una asimmetria ben nota: gli Stati sono limitati da giurisdizioni nazionali, i criminali no. E questa nell'attuale contesto di intensa globalizzazione non è una differenza di poco conto, perché la criminalità è abilissima a diffondersi al di là dei confini nazionali e a individuare, ovunque si presentino, opportunità di business e nuove tattiche per sfuggire all'azione delle forze di polizia»². Spesso ci si trova di fronte ad una presenza criminale capillare e ben organizzata, talvolta integrata nelle strutture statali e tale da renderne difficile l'individuazione, inadeguati e tardivi i meccanismi di difesa. Le interazioni dei gruppi criminali e la sempre più diffusa internazionalizzazione del fenomeno criminoso richiedono metodologie e direttrici di contrasto necessariamente globali e di portata strategica. È evidente, d'altronde, che se le risorse finanziarie derivano da un sistema produttivo e da una rete commerciale che prescinde da confini geografici, la repressione della criminalità che ne consegue dovrà in ugual modo prescindere da una visione nazionalistica del diritto penale³.

¹ F. S. BORRELLI, *Globalizzazione dell'economia, del crimine, della giustizia*, in *Criminalità transnazionale fra esperienze europee e risposte penali globali*. Atti del III Convegno internazionale (Lucca, 24-25 maggio 2002), Milano, 2005, p. 524.

² Intervento dell'ex Ministro degli Interni Annamaria Cancellieri in occasione dell'81^a assemblea generale INTERPOL tenutasi a Roma nel novembre 2012.

³ A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008, p. 25.

Le autorità requirenti e le forze di polizia si trovano, quindi, a dover affrontare una grande e crescente sfida: arginare l'espansione delle attività criminali, che stanno diventando sempre più sfuggenti. La lotta alla criminalità organizzata transnazionale ha dunque imposto il ricorso a forme di cooperazione giudiziaria e di polizia più efficaci e sofisticate e queste forme hanno condotto ad un'obbligata accelerazione della cooperazione, che si va trasformando da cooperazione tra Stati, *rectius* tra Governi, in cooperazione tra autorità giudiziarie, in una direzione che può essere definita di "giustizia transnazionale".

Mi pare, dunque, di fondamentale importanza correlare la dimensione sovranazionale della criminalità e la dimensione sovranazionale delle risposte, sviluppando quella che ad oggi è una "politica criminale internazionale" e superando l'ideologia di stampo prettamente nazionalistico di riserva assoluta di sovranità. Soltanto attraverso un percorso di condivisione, culturale prima ancora che giuridico, si ritiene sia possibile affrontare il problema crescente della globalizzazione del crimine e dell'individuazione dei relativi strumenti di difesa⁴.

La presa di coscienza di questa realtà e la volontà d'indagare i possibili mezzi, necessariamente sovranazionali, per farvi fronte hanno costituito la ragione della scelta della Procura europea (cui ci si consentirà di fare riferimento in questo contributo anche con l'ormai usuale sigla di "EPPO", acronimo dell'espressione inglese "*European Public Prosecutor Office*") come oggetto della mia ricerca.

Il tema della Procura europea è all'ordine del giorno tra studiosi, tecnici ed esperti di diritto dell'Unione europea e di diritto penale (nazionale ed europeo) dai primi anni Novanta del secolo scorso⁵, da quando, cioè, a seguito delle iniziative

⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁵ Fra la dottrina più significativa in materia si richiamano qui (oltre a quanti verranno citati nel corso del lavoro): G. GRASSO, *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999, p. 127 ss.; P. TONINI, *Il Pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Vol. 1, 1999, p. 3 ss.; H. G. NILSSON, *Eurojust - The beginning or the end of the European Public Prosecutor?*, in *Europarättslig Tidskrift*, 2000, n. 4, p. 601 ss.; A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002; M. BARGIS, *Il pubblico ministero europeo nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2004, p. 745 ss.; CONSEIL D'ETAT, *Réflexions sur l'institution d'un parquet européen*, Paris, 2011; K. LIGETI, *The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined*, in *EUCLR*, 2011.

suscitate dalla Commissione europea⁶, indirizzate a valutare le modalità secondo le quali gli interessi finanziari dell'Organizzazione potessero essere meglio protetti dagli esiti di frodi e di altre attività illecite, fu affidato ad un gruppo di esperti il compito di prospettare una soluzione normativa. Tali studi sono sfociati nel 1997 nella proposta di un corpo di norme relative alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari, il cosiddetto *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*⁷. Della necessità e realizzabilità di una Procura europea non erano convinti solo gli studiosi, ma anche la Commissione che, in occasione della conferenza intergovernativa di Nizza, proponeva, per contrastare il fenomeno delle frodi ai danni delle finanze europee, di avviare al frazionamento dello spazio penale sul territorio dell'Unione creando una Procura europea⁸.

In occasione del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, che ha rappresentato un momento fondamentale per lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, i capi di Stato e di Governo hanno evitato di affrontare la questione riguardante la creazione di un Pubblico ministero europeo, preferendo sollecitare l'istituzione di Eurojust. La conferenza intergovernativa riunitasi a Nizza nel dicembre 2000, che si è occupata della revisione dei Trattati comunitario e dell'Unione - e che è sfociata nel Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 -, ha accantonato la creazione di un Pubblico ministero europeo e ha previsto l'introduzione nel Trattato della disposizione (art. 31 TUE) concernente Eurojust, che non implica un vero e proprio trasferimento di competenze penali, ma solo un "soft power" di incoraggiamento e coordinamento delle autorità nazionali. Tuttavia, le aspettative della Commissione in merito al Procuratore europeo non sono state

⁶ Si veda Commissione europea, *Analisi comparata dei rapporti degli Stati membri relativi ai provvedimenti presi a livello nazionale per contrastare lo spreco e la distrazione dei fondi comunitari e Documento di sintesi*, del 13.11.1995, COM(95) 556; si vedano altresì vari studi commissionati dalla Commissione: *Studio comparato sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità*, 3 volumi, 1992-1994; *Studio sui sistemi di sanzioni amministrative e penali negli Stati membri delle Comunità europee*, 2 volumi, 1994.

⁷ M. DELMAS-MARTY (a cura di), "*Corpus Juris*" portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, Paris, 1997.

⁸ Comunicazione della Commissione - Contributo complementare alla conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali, del 29.9.2000, *La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, COM(2000) 608, ripreso nell'allegato 1. Tale contributo completa il Parere della Commissione ai sensi dell'articolo 48 TUE per la riunione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per una modifica dei trattati, del 26.1.2000, *La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento*, COM (2000) 34, § 5 b).

disattese dalla Conferenza intergovernativa di revisione del Trattato di Unione e sono confluite nell'art. III-274 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Come noto, tale trattato non è entrato in vigore a seguito degli esiti negativi dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi del giugno 2005.

L'incremento costante delle frodi e la lesione degli interessi finanziari, i cui effetti dannosi sono ancora più evidenti in ragione della crisi economica, ha spinto gli Stati a trovare un punto d'intesa con il Trattato di Lisbona, che contiene la base giuridica per l'istituzione della Procura europea, la quale avrà il compito di «individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione»⁹. In particolare, l'art. 86 TFUE prevede l'istituzione dell'EPPO per il tramite di un regolamento da adottare mediante procedura legislativa speciale, che richiede il voto unanime in seno al Consiglio. Indubbiamente tale norma trasmette un forte messaggio in termini di volontà di preservare le risorse dell'Organizzazione e di combattere in maniera efficace i reati che ledono i suoi interessi finanziari. L'istituzione della Procura europea costituirebbe un passo importante per la protezione di tali interessi e contribuirebbe in maniera determinante a rinforzare la fiducia degli stessi cittadini nell'Unione.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come si può immaginare, il dibattito si è arricchito, è diventato più acceso e di pari passo il tema è diventato di più vivo interesse tra gli studiosi, che si sono impegnati a trovare le soluzioni migliori per la definizione dei contenuti della proposta di regolamento sulla Procura europea. In virtù delle possibilità previste da tale Trattato, il 17 luglio 2013 la Commissione ha adottato tale proposta di regolamento¹⁰. Dal momento in cui l'EPPO da progetto astratto è diventato disposizione del Trattato e poi proposta di regolamento della Commissione, il dibattito è proseguito ed ha assunto forma critica poiché la proposta, inevitabilmente frutto di un compromesso politico, ha offerto e

⁹ Articolo 86 TFUE.

¹⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, COM (2013) 534. Tale proposta fa parte di un pacchetto di misure che consta anche di una Proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale – Eurojust (COM (2013) 535) e una Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2013, Migliorare la *governance* dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea, COM (2013) 533, in *GUUE*, C 126 del 26.4.2014. Il summenzionato pacchetto ha l'obiettivo di migliorare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

offre ancora il fianco a contestazioni ed appunti da parte non solo degli studiosi, ma anche dei Parlamenti nazionali¹¹.

Lo scarto temporale tra l'idea di una Procura europea e la redazione di un concreto testo normativo non è irrilevante, non solo perché dimostra le difficoltà politiche di realizzare un tale progetto, ma anche perché prova l'insufficienza delle soluzioni che, *medio tempore*, si sono cercate per far fronte al sempre più rilevante problema delle frodi al bilancio dell'Unione. Mi riferisco agli strumenti operativi e agli organismi che sono stati creati nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹² - primi fra tutti l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e l'Unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust) - che sono stati frutto di interventi successivi per rispondere, da un lato, alla diffidenza e ritrosia degli Stati a cedere poteri ad un organismo europeo in un ambito strettamente connesso alla sovranità qual è la potestà di punire e, dall'altro, alla crescente necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione. Accanto a tali istituzioni tipicamente volte al *law enforcement*¹³ sul piano penale, ma sprovviste di poteri d'intervento diretto, troviamo l'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF), che ha il compito di indagare sulle frodi e attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE, ma con competenze limitate alle indagini amministrative.

L'analisi dello *status quo* in questo settore costituisce il punto di partenza dell'individuazione e valutazione delle ragioni che rendono necessaria l'istituzione della Procura europea, vero e proprio tentativo di integrazione funzionale e operativa tra diritto europeo e diritto nazionale in materia penale. In breve, grazie all'istituzione dell'organo di accusa europeo, casi complessi a dimensione transnazionale verranno coordinati e contrastati da un unico organo a livello europeo, e per mezzo dei procuratori delegati, l'EPPO avrà poteri investigativi transnazionali in tutti gli Stati membri che decideranno di partecipare alla sua istituzione. In ragione di ciò, l'attività di persecuzione dei reati di competenza della

¹¹ Ci si riferisce al cosiddetto "cartellino giallo" opposto da 13 camere parlamentari nazionali nell'ambito della procedura di "allerta precoce" prevista dal Protocollo n. 2 per violazione del principio di sussidiarietà.

¹² M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA E S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 598.

¹³ *Ibidem*, p. 605.

Procura europea non dipenderà più da strumenti intergovernativi di assistenza tra Stati membri complessi, difficili e *time-consuming*. Se l'istituzione di quest'organo verrà accompagnata dalla predisposizione di regole chiare volte a disciplinare le indagini e l'ammissibilità delle prove presentate nelle Corti degli Stati membri, il risultato sarà un'azione di contrasto coordinata ed efficace a livello dell'Unione per la tutela di un bene comune. Non c'è dubbio che è in gioco la costruzione di un nuovo assetto dello spazio penale europeo, che passa attraverso una necessaria opera di armonizzazione sostanziale e procedurale.

Chi scrive ritiene che non essendo più in discussione l'istituzione della Procura europea, è ora necessario concentrarsi sulle modalità del suo concreto funzionamento. Inoltre, per esigenze di effettività, bisogna ritenere passato il tempo per esercizi di retorica e polemiche ed è necessario concentrarsi sugli aspetti pratici di una tale istituzione, avendo riguardo alle particolari caratteristiche di questo organo di accusa e ai vincoli – giuridici e non – ai quali esso dovrà essere soggetto¹⁴.

In questo contesto, in cui molto è stato detto e scritto sugli aspetti tecnici e giuridici legati all'istituzione dell'organo di accusa europeo, la mia ricerca si focalizzerà su un aspetto poco – per non dire per nulla – indagato, e relativo all'istituzione dello stesso mediante cooperazione rafforzata, che probabilmente costituirà la “strada maestra” che condurrà all'approvazione del relativo regolamento. Tale procedura consente ad almeno nove Stati Membri di superare l'assenza di unanimità dei componenti del Consiglio e procedere alla costituzione dell'organo di cui si parla (art. 86.1 TFUE).

Infatti, se l'obbligo di una più efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione (ai sensi dell'art. 325 TFUE) appare, sulla carta, compreso da tutti gli Stati Membri, notevoli sono le divergenze di vedute, le reticenze e le obiezioni mosse da alcuni di essi sulle modalità di adempimento di tale obbligo¹⁵. L'analisi di questo contesto e i negoziati fino ad ora condotti fanno ritenere che sarà difficile adottare il regolamento all'unanimità, motivo per cui indagare il tema della Procura

¹⁴ Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al vincolo costituito dal rispetto dei diritti fondamentali delle persone sospettate.

¹⁵ Per un'analisi del tema si veda L. SALAZAR, *Il negoziato sulla Procura europea nell'agenda della Presidenza italiana dell'Unione europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 694.

europea dalla prospettiva della cooperazione rafforzata appare particolarmente interessante. Infatti, solo alcuni governi nazionali - e tra questi il nostro¹⁶ - sembrano aver maturato la consapevolezza della posta in gioco e hanno apertamente dimostrato la volontà politica di intraprendere questo processo di lungo respiro, che richiederà sicuramente progressivi aggiustamenti¹⁷. In questa sede vale la pena chiarire che presupposto indefettibile dell'avvio di una cooperazione rafforzata è la mancanza di unanimità in seno al Consiglio dell'Unione, che dovrà essere constatata prima che si possa procedere in tal senso¹⁸.

Non poche, né tantomeno di poco conto, sono i problemi e le difficoltà - e novità allo stesso tempo - dovute all'evoluzione del tema *in itinere* e al fatto che manca un testo di regolamento *ad hoc* per l'istituzione della Procura tramite cooperazione rafforzata¹⁹.

Per cogliere la complessità della questione, e allo stesso tempo la sua innovatività, basti pensare alla stessa espressione "diritto penale europeo", che indica una branca del diritto "ibrida" e che è indice della complessità e delle tensioni insite nella materia²⁰. Infatti, da un lato, la potestà punitiva permane di competenza statale (con la rigida delimitazione che essa comporta) e il diritto penale è un baluardo della sovranità statale, dall'altro la regolamentazione e le fonti sono, sempre più spesso, di origine europea. Tale processo di armonizzazione, sia sostanziale che procedurale, è "incoraggiato" dalle nuove competenze attribuite all'Organizzazione dal Trattato di Lisbona: ci si riferisce, in particolare, agli articoli 82 e 83 TFUE.

L'istituzione dell'EPPO mediante cooperazione rafforzata costituisce indubbiamente uno dei fronti più avanzati del dibattito sull'integrazione europea e

¹⁶ In particolare, l'istituzione della Procura europea era una delle priorità della Presidenza italiana, così come ha dichiarato il ministro della Giustizia Andrea Orlando dinanzi ai membri della Commissione per le libertà civili del Parlamento europeo il 2 settembre 2014.

¹⁷ F. PALAZZO, *Linee guida per l'agenda europea e per il legislatore nazionale. Introduzione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 681.

¹⁸ Per un'analisi dei presupposti della cooperazione rafforzata si rimanda al paragrafo I del capitolo II della presente tesi.

¹⁹ A tal proposito, si tenga presente che, anche se il regolamento normalmente non richiede misure di implementazione, quando verrà istituita la Procura gli Stati membri partecipanti dovranno adattare i loro sistemi giuridici ad una tale innovazione di sistema.

²⁰ La complessità della materia ha comportato, nel corso della stesura, una scelta di argomenti da trattare, rendendo necessario tralasciarne alcuni aspetti.

porta con sé parecchi interrogativi, che meritano di essere approfonditi, pur in assenza della pretesa di trattare l'intero panorama di questioni che una tale istituzione solleva. *In primis*, quanto potrà funzionare uno spazio giuridico ancora parzialmente comune e limitato alla tutela di beni specifici, in un contesto generale dove la repressione è riservata al monopolio pressoché esclusivo dei singoli Stati? Può ritenersi ammissibile un'azione penale europea esercitata solo davanti ad alcune giurisdizioni nazionali? E se sì, quali prospettive potrebbero aprirsi nel caso in cui il progetto diventasse disciplina giuridica applicabile e vincolante solo in alcuni Stati membri? Che ruolo assumerebbero quest'ultimi? Qualora si procedesse mediante cooperazione rafforzata *ex art. 86 TFUE*, infatti, quest'organo non si presenterebbe come rimedio alla frammentazione dello spazio europeo di repressione penale: si rimarrebbe nell'ambito di una logica orizzontale di cooperazione senza quel passo in avanti verso una logica verticale di integrazione, frustrando così in parte le ambizioni dei redattori dei Trattati e della proposta della Commissione. In particolare, l'obiettivo di realizzare uno spazio giudiziario unico, che la proposta di regolamento ha tentato di codificare – si pensi all'espressione «*single legal area*» (art. 25.1) che sta ad indicare l'area giuridica all'interno della quale la Procura europea esercita le sue competenze – non verrebbe conseguito qualora il regolamento in questione venisse adottato per il tramite di una cooperazione rafforzata da parte solo di alcuni Stati membri.

Nel corso del presente lavoro si cercherà di ribattere alle perplessità che il ricorso alla cooperazione rafforzata comporta. In particolare, partendo dalla consapevolezza che il funzionamento dell'EPPO avrebbe bisogno di essere accompagnato da un sistema generale di garanzie e di sistemi sanzionatori affinché l'intero sistema sia basato sulla *rule of law*, ci si chiede se invece la Procura possa operare efficacemente senza omogeneità normativa penale e procedurale. In altre parole, senza il diritto comune auspicato, vi può essere un'azione penale accentrata? Ed ancora, quale procedura dovrà essere seguita per l'adozione della direttiva che circoscriverà le competenze dell'EPPO e individuerà i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione qualora gli Stati non partecipanti (d'ora in avanti indicati anche come Stati *out*) alla cooperazione rafforzata non vogliano partecipare neanche all'armonizzazione delle fattispecie penali? Si pone, inoltre, il delicato quesito

relativo agli strumenti a cui ricorrere per “costringere” gli Stati non partecipanti ad adottare misure dissuasive contro la frode e ad assicurare un livello di protezione degli interessi finanziari dell’UE che sia efficace ai sensi dell’art. 325 TFUE. Di non poco conto è anche il ruolo da attribuire al principio del giudice naturale in casi coinvolgenti Stati membri partecipanti e non quando i criteri sulla scelta della giurisdizione porterebbero alla competenza giurisdizionale di uno Stato *out*. Un altro interrogativo sorge di fronte a casi trattati da Stati membri non partecipanti e azioni esercitate dalla Procura europea circa la possibile violazione, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del principio di uguaglianza davanti alla legge, che richiede che casi uguali siano trattati con procedure uguali. Ed ancora, *quid* delle prove ottenute negli Stati membri non partecipanti in virtù degli accordi tra quest’ultimi e l’EPPO?

Ad alcune di queste domande la dottrina ha fornito già risposta (motivo per cui si è deciso di circoscrivere l’oggetto di ricerca), ad altre si cercherà di dare compiuta risposta nel corso della presente tesi: quelle summenzionate sono solo alcune delle questioni che verranno affrontate e si darà anche conto delle problematiche ad esse sottese o connesse, cercando di contemperare il realismo e la fattibilità dell’opzione istitutiva mediante cooperazione rafforzata con le esigenze di semplificazione ed efficienza per un’efficace protezione degli interessi finanziari dell’Unione.

L’obiettivo della mia ricerca consiste nel dimostrare la concreta esistenza di un valore aggiunto dell’istituzione della Procura da parte di un numero ristretto di Stati membri rispetto all’abbandono di un tale progetto per assenza di unanimità. La dimostrazione dell’esistenza di un tale *quid pluris* (rispetto agli sforzi congiunti di tutti gli Stati membri in un contesto immutato rispetto a quello attuale) risulta quanto mai necessaria in ragione del fatto che altrimenti la proposta della Commissione non soddisferebbe il test di sussidiarietà²¹.

²¹ Tale principio regola il riparto delle competenze tra Unione e Stati membri. Ai sensi dell’art. 5 TUE, «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell’Unione». Si veda, altresì, il Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Tuttavia, non verranno sottaciuti i pericoli e le controindicazioni derivanti da una tale istituzione in assenza di unanimità, non solo per quanto riguarda l'uniforme applicazione del diritto dell'UE ma anche l'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Organizzazione. Si tratta di proteggere non il bene di una singola comunità nazionale, ma il bene di una comunità molto più ampia: quella di tutti i cittadini europei, compresi quelli i cui governi sceglieranno di non partecipare all'istituzione dell'EPPO. L'attuale frammentazione dello spazio europeo di repressione penale è infatti una delle principali ragioni della scarsa efficacia dell'azione di contrasto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione da parte degli Stati membri e costituisce al contempo il motivo per cui la Commissione ritiene necessario istituire un organo di accusa europeo. Tale frammentazione, evidentemente, permarrebbe in caso di adozione del regolamento da parte di solo alcuni Paesi. Pertanto, si tratterà di valutare il possibile raggiungimento - o, meglio, il possibile grado di raggiungimento – da parte della “Procura a nove o più Stati” degli obiettivi prefissati dalla Commissione.

La breve analisi del tema condotta in questa sede indica prospettive senza dubbio ambiziose ed estremamente impegnative, con cui vale la pena confrontarsi e che saranno oggetto della presente tesi. L'elemento di novità della presente tesi consisterà nel riscrivere la proposta della Commissione ai fini di rendere possibile la sua adozione mediante cooperazione rafforzata. Inoltre, preso atto della necessità di disciplinare la cooperazione tra Stati membri non partecipanti e EPPO, verranno forniti dei modelli contenutistici degli accordi tra essi.

In particolare, il primo capitolo sarà ricognitivo e si occuperà solo di alcune tematiche che un argomento così complesso solleva: dopo una breve introduzione sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, verrà analizzata la base giuridica per la Procura europea (art. 86 TFUE), per poi passare alla valutazione dello *status quo* e alla trattazione delle ragioni che rendono necessaria l'istituzione dell'EPPO. Verrà infine condotta una dettagliata disamina della proposta di regolamento della Commissione che istituisce la Procura europea: partendo dall'esposizione degli obiettivi della proposta, verranno esaminati i caratteri principali dell'istituenda Procura, la sua struttura e il suo ambito di competenza, per poi passare all'illustrazione del suo funzionamento in concreto.

Il secondo capitolo sarà invece focalizzato sulla cooperazione rafforzata: dopo la spiegazione della procedura che il ricorso a tale istituto necessita e l'analisi delle cooperazioni rafforzate esistenti, verranno delineate le particolarità procedurali previste in materia penale. Verranno quindi analizzati e criticamente bilanciati i due possibili scenari: unanimità frutto di un compromesso al ribasso e differenziazione dovuta al ricorso alla cooperazione rafforzata. Snodo fondamentale del capitolo sarà l'analisi dei problemi legati all'istituzione dell'EPPO mediante cooperazione rafforzata e la proposta di risposte agli interrogativi che sorgono, nonché l'esposizione del concreto funzionamento di tale organo in caso di ricorso alla summenzionata opzione istitutiva, avendo anche a riguardo il ruolo che rivestiranno Eurojust e OLAF.

Il terzo capitolo sarà dedicato, nella prima parte, all'analisi delle disposizioni della proposta di regolamento al fine di valutare la necessità di una loro modifica e alla proposta di una nuova formulazione delle stesse ai fini dell'adozione del nuovo regolamento solo da parte degli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata. Nella seconda parte del capitolo verranno proposti i modelli contenutistici degli accordi che necessariamente dovranno regolamentare i rapporti e la cooperazione tra la Procura europea e gli Stati membri non partecipanti alla stessa, nonché tra il suddetto organo, gli altri organismi dell'Unione (Eurojust, Europol) e gli Stati terzi.

Nella conclusione, infine, verrà fornita una risposta complessiva agli interrogativi e obiettivi delineati nel corso della tesi. In allegato verranno inseriti il testo completo del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea, così come risultante dalle modifiche e introduzioni suggerite nel corso della tesi, e un modello di accordo tra uno Stato membro non partecipante alla cooperazione rafforzata e la Procura europea. A quest'ultimo proposito si fa presente che solo il possibile contenuto "minimo" di tali accordi è stato redatto, in quanto alcune disposizioni saranno oggetto di singole contrattazioni tra gli Stati *out* e l'EPPO e di conseguenza non è immaginabile un contenuto univoco che possa fungere da modello.

In un contesto in cui vengono ancora sollevati dubbi e perplessità circa l'istituzione della Procura europea, chi scrive sostiene la necessità di non posticiparla e di puntare ad una piena efficacia dell'azione repressiva facendo, al

contempo, esercizio di sano realismo. Poiché non si può prescindere dall'assenza di un consenso unanime degli Stati membri circa l'istituzione dell'EPPO, occorrerà dunque puntare a massimizzare gli effetti di ciò che è verosimilmente possibile sfruttando gli strumenti messi a disposizione dai Trattati – nella specie la cooperazione rafforzata - seppur sfocianti in un'integrazione diseguale. Si cercherà di dimostrare la concreta esistenza di un valore aggiunto, nonché la fattibilità di un tale progetto. Ciò confermerebbe che il cammino dell'integrazione non subisce arresti, anzi si nutre dell'impegno e della volontà degli Stati disposti a cedere rilevanti porzioni della propria sovranità. Essi diventano, pertanto, testimoni della realizzabilità di una piena integrazione in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

CAPITOLO I

L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA AI SENSI DEL TRATTATO DI LISBONA

I. La cooperazione giudiziaria in materia penale

Nessuno dubita del fatto che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Titolo V della parte III del TFUE) sia uno degli aspetti più delicati dell'integrazione europea, non solo per le implicazioni in termini di sovranità che esso porta con sé, ma anche perché, nonostante sia designato come un'unica area, è caratterizzato da un forte grado di differenziazione, reso possibile da specifiche disposizioni del Trattato di Lisbona²². Questo spazio può subire mutilazioni determinate dalla volontà degli Stati di sottrarre integralmente o parte del proprio territorio all'efficacia di talune norme giuridiche oggetto di pattuizione convenzionale. Infatti, malgrado un'integrazione europea quasi esponenziale, gli Stati conservano, in larga misura, la loro sovranità tanto in materia penale che in materia di regolamentazione del funzionamento della giustizia.

A seguito della formale abolizione dei pilastri e della “comunitarizzazione” della materia penale ad opera del Trattato di Lisbona, il nuovo spazio di libertà, sicurezza e giustizia risulta ora caratterizzato dall'aumento dei poteri del Parlamento europeo, dall'adozione della co-decisione come procedura legislativa ordinaria, nonché dall'estensione della giurisdizione della Corte di giustizia (CGUE), soprattutto dal 1° dicembre 2014, data che ha segnato il termine del regime

²² Sulla nozione di “spazio” in relazione allo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e alla sua possibile modulazione si tenga conto di quanto osservato da Rinoldi, secondo il quale «il termine spazio individua un contesto fisico che non coincide necessariamente con l'insieme dei territori oggetto della sovranità degli Stati membri dell'Unione. [...] Quanto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si consente ad alcuni Stati – in particolare a Regno Unito, Irlanda e Danimarca - di parteciparvi secondo modalità determinate da protocolli e dichiarazioni allegati ai Trattati: si parla, al proposito di integrazione differenziata». V. D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 7.

provvisorio²³. Il summenzionato ampliamento delle prerogative del Giudice dell'Unione non può che accogliersi con favore, specie in considerazione della rilevanza dei diritti fondamentali nella materia in esame e della grave lacuna che caratterizzava il sistema previgente quanto, in particolare, all'impossibilità di reagire alle violazioni perpetrate dagli Stati membri per il tramite di una procedura d'infrazione²⁴.

Tuttavia, il passaggio al cosiddetto metodo comunitario in materia penale è avvenuto al prezzo di due compromessi predisposti al fine di compensare questo aumento della componente sovranazionale: uno di tipo istituzionale, e cioè il freno

²³ In particolare, l'art. 10 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie, allegato ai Trattati, dispone che «1. A titolo di misura transitoria e in ordine agli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le attribuzioni delle istituzioni alla data di entrata in vigore di detto trattato sono le seguenti: [...] le attribuzioni della Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, nella versione vigente prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, restano invariate [...]. 3. In ogni caso la misura transitoria di cui al paragrafo 1 cessa di avere effetto cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona». A partire dal 1° dicembre 2014 la Corte di Giustizia esercita le proprie prerogative secondo il regime "ordinario" di cui agli articoli 258 ss. TFUE: si tratta di una vera e propria "normalizzazione" delle competenze della Corte di giustizia (e della Commissione), in ordine al controllo sulla attuazione dell'*acquis* dell'Unione antecedente l'entrata in vigore del trattato stesso (nella sostanza tutto il vasto complesso di decisioni quadro, convenzioni ed altri strumenti adottati nel settore della cooperazione penale e di polizia sino al 1° dicembre 2009). La competenza dei giudici di Lussemburgo resta esclusa solo rispetto alle ipotesi di cui all'art. 276 TFUE, ovvero riesame «[del]la validità o proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o [del]l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna». Inoltre, anche dopo lo spirare del quinquennale periodo transitorio stabilito dal Trattato di Lisbona, il controllo della Corte di giustizia non si estenderà agli atti intervenuti in materia penale nel quadro dell'estinto terzo "pilastro" dell'Unione quando essi riguardino il Regno Unito. Infatti, alla scadenza del periodo transitorio, il Regno Unito si è avvalso della possibilità, apertagli dallo stesso protocollo, di denunciare ("*opt-out*") l'intero *acquis*, chiedendo nel contempo di mantenere la propria partecipazione ("*opt-in back*") solo in un numero limitato di strumenti.

Il ruolo della CGUE, con particolare riferimento al controllo giurisdizionale degli atti adottati dalla Procura europea, sarà trattato in maniera più ampia nel paragrafo IV.6.1, al quale si rinvia.

²⁴ Sulle competenze della Corte di Giustizia dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si rinvia a C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 10 ss. L'autrice esprime il proprio *favor* circa l'estensione delle competenze della Corte di Giustizia anche in relazione alla soddisfazione del principio di protezione equivalente di cui alla sentenza *Bosphorus* del 2005 della Corte europea dei diritti umani, con cui la Corte di Strasburgo ha sostanzialmente giudicato equivalenti la tutela dei diritti fondamentali fornita dall'ordinamento comunitario e quella fornita dalla CEDU. Si osserva, inoltre, che ciò, nella prospettiva di una futura seppur incerta adesione dell'UE alla CEDU, dovrebbe evitare l'insorgere di questioni legate al rispetto, da parte dell'UE, di principi CEDU in merito alla tutela giurisdizionale piena ed effettiva. Peraltro, viene sottolineato come la codificazione espressa del principio di legalità nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - che ai sensi dell'art. 6.1 TUE ha valore giuridico vincolante e rango pari ai Trattati - dovrebbe contribuire a ridimensionare i dubbi circa il suo mancato rispetto da parte delle istituzioni dell'UE nell'esercizio della funzione normativa loro conferita. Si vedano, inoltre, K. LENARTS, *Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, p. 727 ss; A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2010, p. 45 ss; R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 709 ss.

di emergenza e la relativa cooperazione rafforzata in forma semplificata; e l'altro, di natura territoriale, vale a dire il regime degli *opts-in* e *opts-out*.

In via preliminare va sottolineata la diversa natura dello strumento degli *opting out* rispetto alla cooperazione rafforzata. Infatti, i primi consistono in autoesclusioni, essendo caratterizzati da un segno negativo, come se si trattasse di un «freno all'allargamento»²⁵, e portano con sé un rischio di disgregazione: si tratta, in altre parole, di un'integrazione differenziata frutto di retroguardie²⁶. Al contrario, le cooperazioni rafforzate sono state concepite come uno strumento che istituzionalizza un'«avanguardia giuridica»²⁷, che consente di superare le situazioni di blocco nel Consiglio ma soprattutto di «tener conto delle differenze oggettive tra gli Stati»²⁸.

La cooperazione giudiziaria in materia penale è disciplinata dal capo IV del Titolo V della parte III del TFUE (articoli da 82 a 86 TFUE) e comprende tutto ciò che riguarda la sicurezza interna, la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le forme più gravi di criminalità aventi dimensione transnazionale. È fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e sul ravvicinamento delle norme penali. Il Trattato, così come modificato a Lisbona, attribuisce compiti all'ufficio europeo di polizia (Europol) nonché all'unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust) e prevede l'istituzione di una Procura europea, competente, in prima battuta, per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione (art. 86 TFUE).

Per quanto riguarda l'istituzione, mediante regolamento, di una Procura europea per «combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione», l'art. 86 TFUE prevede una procedura legislativa speciale che richiede il consenso unanime in sede di Consiglio e l'approvazione da parte del Parlamento europeo. Indubbiamente, l'unanimità in seno al Consiglio richiesta dall'art. 86 TFUE è espressione della portata costituente dell'istituzione della Procura europea. In

²⁵ In tal senso, G. TIBERI, «Uniti nella diversità»: *l'integrazione differenziata e le cooperazioni rafforzate nell'Unione europea*, in F. BASSANINI E G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commentario al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 287.

²⁶ L. S. ROSSI, *L'integrazione differenziata nel Trattato di Lisbona*, in *Sud in Europa*, n 1, febbraio 2008, reperibile on-line all'indirizzo <http://www.sudineuropa.net/articolo.asp?ID=317&IDNumero=31>

²⁷ Per un approfondimento sul tema, si veda A. MANZELLA, *Le cooperazioni rafforzate nell'Unione plurale*, in S. GUERRERI, A. MANZELLA e F. SDOGATI (a cura di) *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, pp. 241 ss.

²⁸ G. TIBERI, op. cit., p. 307. L'autrice invita a superare la concezione delle cooperazioni rafforzate come «meccanismo potenzialmente impiegabile come sostitutivo del voto all'unanimità».

mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. Se permane il disaccordo in sede di Consiglio europeo oltre i 4 mesi di sospensione, almeno nove Stati membri possono instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, seguendo una procedura semplificata di cui si dirà nel prosieguo della trattazione²⁹.

Sicuramente, al Trattato di Lisbona va ascritto il merito di avere superato i problemi relativi alla divisione tra primo e terzo pilastro e aver esteso l'ambito di applicazione della procedura di co-decisione. La scomparsa del terzo pilastro ha fatto sì che tutti gli atti dell'Unione vengano ora adottati sotto lo stesso quadro istituzionale e giuridico; questo comporta che anche i poteri delle istituzioni in caso di inadempimento degli Stati sono ora quelli generali previsti dai trattati e si applicano a tutti i settori. Tuttavia, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia resta caratterizzato da un accentuato grado di flessibilità e differenziazione, che ha portato la dottrina a parlare di "Europa a diverse velocità" o "Europa a geometria variabile" che dir si voglia. La ragione dell'estensione del regime di generale *opt-out* da parte di Regno Unito e Irlanda è da ricercare nel rifiuto da parte di questi Paesi di accettare che le decisioni in materia penale, baluardo della sovranità statale, siano prese mediante la procedura di co-decisione, caratterizzata da una dimensione sovranazionale.

Non è certo questa la sede per dilungarsi ulteriormente sulle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona ma, ai nostri fini, basti ricordare l'introduzione di norme specifiche in materia penale in generale (si pensi agli articoli 82 e 83 TFUE) e in materia di criminalità transnazionale e lotta alle frodi in particolare (articoli 85, 86 e 325 TFUE). A tal proposito, risulta difficile dissentire da chi sostiene che «la valorizzazione dei compiti dell'Unione nel campo delle misure destinate ad incidere nel diritto penale e processuale penale degli Stati Membri attuata con la revisione introdotta a seguito del Trattato di Lisbona non poteva non essere accompagnata da un rafforzato statuto delle garanzie individuali», attuata, in via generale, accordando alla Carta dei diritti fondamentali valore giuridico e rango pari ai Trattati (art. 6.1

²⁹ Par. I.3 capitolo II.

TUE) e prevedendo l'adesione alla CEDU (art. 6.2 TUE) e, in via specifica, con l'adozione di normative particolari³⁰.

Quanto all'art. 83 TFUE, che consente un'armonizzazione penale sostanziale, si considera l'introduzione di tale disposizione quanto mai opportuna: una tutela dissuasiva, efficace ed equivalente comporta per sua natura una dimensione penale; infatti, il diritto penale è necessario per produrre un effetto preventivo: la minaccia di sanzioni penali e delle relative conseguenze sulla reputazione dei potenziali autori dei reati può essere ritenuta un valido disincentivo alla perpetrazione dell'atto illegale.

Per quanto invece attiene alla lotta alla criminalità transnazionale, l'art. 85 TFUE riordina le diverse previsioni relative a Eurojust di cui agli artt. 29 e 31 TUE pre-Lisbona e contiene una nuova base giuridica per Eurojust: con regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria (di cui agli artt. 289 e 294 TFUE) saranno definiti la struttura, il funzionamento, la sfera di azione e i compiti. Di non poco conto dal punto di vista del controllo democratico, ma non solo, è la novità costituita dall'associazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust. I compiti di promozione della cooperazione tra Stati membri affidati a Eurojust evocano un ruolo proattivo, non solo reattivo, e la funzione di coordinamento manifesta un tentativo di "verticalizzazione" della cooperazione giudiziaria nello spazio penale europeo, che dovrebbe trovare maggiore realizzazione con l'istituzione della Procura europea. Viene ribadita la condizione di trans-nazionalità quale limite all'operatività di Eurojust: tale condizione è espressione della necessità di un'azione di contrasto condivisa e non unilateralmente stabilita dal singolo Stato.

Come vedremo nel prosieguo della trattazione, sulla base dell'art. 85 TFUE la Commissione europea ha presentato, nel luglio 2013, una proposta di regolamento

³⁰ N. PARISI, *Riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali, confiance mutuelle e armonizzazione delle garanzie procedurali negli Stati membri dell'Unione europea*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 507. Per una più approfondita analisi della questione, si veda il par. IV.3 del presente capitolo.

che mira a riformare Eurojust e che fa parte dello stesso pacchetto in cui è contenuta la proposta di regolamento che istituisce la Procura europea³¹.

II. Una nuova base giuridica per la Procura europea: l'art. 86 TFUE

Senza dubbio, la cooperazione di polizia e giudiziaria in ambito penale rappresenta uno dei settori dove la riforma di Lisbona ha maggiormente inciso e una delle previsioni di più ampia portata introdotte dal Trattato di Lisbona è l'art. 86 TFUE. La norma stabilisce le modalità di istituzione di un nuovo organo dell'Unione – la Procura europea (cui ci si consentirà di fare riferimento in questo contributo anche con l'ormai usuale sigla di “EPPO”, acronimo dell'espressione inglese “European Public Prosecutor Office”) – e ne prevede l'ambito delle competenze, devolvendo a una futura regolamentazione le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività, all'ammissibilità delle prove, al controllo giurisdizionale degli atti procedurali da essa adottati ed, eventualmente, l'ampliamento delle sue competenze³².

La Procura europea non è istituita dal Trattato: l'art. 86 è infatti solo la base giuridica per la sua istituzione (che deve avvenire con regolamento UE) e più in generale per la costruzione di un nuovo sistema di azione penale a livello dell'Unione, il cui scopo sia correggere le carenze dell'attuale assetto di contrasto basato esclusivamente sugli sforzi nazionali, conferendo a questi ultimi coerenza e coordinandoli. Pertanto, da un lato, «il delicato compito di definire la fisionomia e i poteri dell'accusatore sovranazionale» è demandato al legislatore europeo³³, dall'altro, «il Procuratore europeo non è un obiettivo dell'Unione, bensì il mezzo

³¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, COM (2013) 535. V. par. IV del presente capitolo.

³² Per un'approfondita analisi della disposizione, si rinvia a N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, Università di Catania - Online Working Paper 2013 n. 48. http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48_2013.pdf; M. VAUDANO, A. VENEGONI, *Commento art. 86*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 934 ss.

³³ G. DI PAOLO, *Note a margine della recente proposta di istituzione di una Procura europea contenuta nelle model rules for the procedure of the European Public Prosecutor's Office*, in F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, p. 129.

europeo (e, secondo il trattato di Lisbona, il solo mezzo) di cui può avvalersi l'Unione per realizzare l'obiettivo di lottare contro la criminalità finanziaria europea, quella appunto di coloro che commettono "reati europei" lesivi degli interessi finanziari dell'Unione»³⁴.

In breve, si tratterà di un organo europeo indipendente, titolare dell'accusa in riferimento ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE³⁵ (definiti in una futura direttiva antifrode), in modo da assicurare la coerenza e controllare le indagini a livello dell'Unione. La competenza dell'EPPO consisterà nell'individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di tali reati; a tal fine avrà il compito di dirigere e controllare le indagini nonché di esercitare l'azione penale (art. 86 TFUE).

L'adozione del regolamento in questione dovrebbe avvenire per il tramite di una procedura legislativa speciale (che trova il suo fondamento giuridico nell'art. 289 par. 2, TFUE), in particolare quella che consiste nella delibera all'unanimità del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo. In questo caso, a differenza della procedura legislativa ordinaria (la co-decisione), Parlamento e Consiglio non adottano congiuntamente l'atto, ma è il Consiglio che lo adotta, mentre il Parlamento si limita ad approvare o respingere la proposta. In sostanza, il Consiglio non può validamente legiferare se il Parlamento, che delibera a maggioranza assoluta dei suoi membri, non concorda pienamente con il contenuto dell'atto. In altre parole, in mancanza di tale approvazione, l'atto non può essere adottato. La procedura di approvazione si configura, quindi, come un diritto di veto del Parlamento nei confronti del Consiglio. Per questa ragione, è necessario che il Consiglio informi periodicamente circa i negoziati che si svolgono al suo interno l'istituzione rappresentativa dei cittadini. Dal canto suo, quest'ultima con le risoluzioni interlocutorie fornisce nel corso dei negoziati le proprie osservazioni sulle singole questioni oggetto di dibattito³⁶. Inoltre, prima della definitiva adozione

³⁴ E. PERILLO, *Noterelle sparse sulla teoria dei contro-limiti, sul Procuratore europeo, sulla Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *Atti della Conferenza internazionale "La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo"*, organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco e svoltasi a Roma il 12-14 giugno 2013, p. 75.

³⁵ Per un'analisi di tale nozione v. *infra* par. IV.5.1.

³⁶ Si vedano, ad esempio, le risoluzioni del Parlamento europeo, del 12 marzo 2014 e del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534 – 2013/255(APP). Per quanto riguarda la necessità di assicurare trasparenza e legittimità democratica e di

del regolamento in questione, devono essere consultati i Parlamenti nazionali. Tale potere di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà è una delle peculiarità delle politiche appartenenti all'ex terzo pilastro³⁷, quasi come se gli Stati, in sede di negoziato del Trattato di Lisbona avessero accettato di passare al c.d. "metodo comunitario" a patto di beneficiare di un controllo più pregnante, per il tramite dei propri Parlamenti nazionali, appunto in materia di sussidiarietà³⁸.

Nonostante nel caso di specie per unanimità si intenda il consenso di soli 25 Stati membri su 28, non dovendosi tener conto di quegli Stati che si trovano, sia pur a diverso titolo, in situazione di *opt-out* rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui al Titolo V TFUE (Danimarca, Regno Unito e Irlanda)³⁹, rimane comunque altamente improbabile che possa pervenirsi all'adozione del regolamento in questione con il consenso unanime dei 25 Stati membri⁴⁰.

E' inoltre previsto che il Consiglio europeo possa adottare all'unanimità (sempre esclusi i tre Stati in regime di *opt-out*), previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione, una decisione che estende la sfera delle competenze della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale (art. 86 par. 4 TFUE), ampliando così le sue attribuzioni al perseguimento degli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici⁴¹. Tuttavia, tale ipotesi appare, almeno nel momento in cui si scrive, poco verosimile.

informare e consultare regolarmente l'Assemblea, si veda l'invito formulato dal Parlamento europeo al Consiglio di cui al punto 3 della risoluzione del 29 aprile 2015.

³⁷ S. GERLI, *Compendio di diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione*, Napoli, 2014, p. 270.

³⁸ Si vedano, a tale proposito, i Protocolli nn. 1 e 2 allegati ai Trattati, rispettivamente sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si noti che l'art. 7.2 del Protocollo n. 2 richiede, nel caso di progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'art. 76 TFUE riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, una soglia di voti inferiore (un quarto piuttosto che un terzo) per l'obbligo di riesame del progetto da parte della Commissione. Per una più ampia analisi dell'argomento, si veda *infra* par. IV.7.

³⁹ Ai sensi dei Protocolli dal n. 19 al n. 22, Regno Unito e Irlanda dichiarano di volta a volta di voler partecipare, o meno, all'adozione e all'applicazione di singole misure nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ivi comprese quelle relative all'*acquis* di Schengen (formula di *opting in*); la Danimarca, invece, ne è esclusa (*opting out*), ma conserva la facoltà di decidere se vincolarsi, nell'ambito dell'Unione su un piano intergovernativo, con gli altri Stati membri all'osservanza di singoli provvedimenti che attengono allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁴⁰ L. SALAZAR, *Il negoziato sulla Procura europea nell'agenda della Presidenza italiana dell'Unione europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA E S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, pp. 694-695.

⁴¹ I reati transnazionali hanno ottenuto un riconoscimento legislativo nell'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite (Convenzione di Palermo) contro il crimine organizzato transnazionale, adottata

III. Le ragioni che rendono necessaria l'istituzione della Procura europea

La necessità dell'istituzione di un Procuratore europeo si fonda su esigenze individuate dalla Commissione già nel 2001 con il libro verde COM (2001) 715, prime tra tutte la presa di coscienza che «la tutela degli interessi finanziari comunitari esige, per la sua stessa specificità, una risposta specifica che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica» e la consapevolezza che le lacune del sistema sono imputabili al frazionamento dello spazio penale europeo, in quanto la «compartimentazione» delle autorità di polizia e giudiziarie conduce ad indagini o azioni penali parziali, non coordinate o addirittura inesistenti⁴². Queste constatazioni, benché risalgano ad oltre un decennio fa, risultano tuttora valide.

Infatti, l'internazionalizzazione delle relazioni commerciali ed economiche ha determinato lo sviluppo di una vera e propria struttura economica europea, che ha portato con sé, come conseguenza negativa, l'accelerazione della delinquenza transnazionale degli affari, attirata dai nuovi interessi finanziari⁴³. Comprensibilmente, l'interazione di questi fattori ha generato notevoli difficoltà in

dall'Assemblea generale il 15 novembre del 2000 e ratificata dal Parlamento italiano con legge 16 marzo 2006 n. 146. I presupposti stabiliti dalla citata legge perché un reato possa definirsi transnazionale sono i seguenti: la pena edittale prevista per il reato, che deve essere punito con la reclusione non inferiore a 4 anni; il reato deve essere commesso in più di uno Stato, oppure in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato, o ancora che sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato, o infine che sia commesso in uno Stato, ma abbia effetti sostanziali in un altro. Ai fini della Convenzione di Palermo, per "Gruppo criminale organizzato" si intende un «gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi (quelli sanzionabili con una pena privativa della libertà personale di almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata) o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale» (art. 2).

⁴² Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione della Procura europea, del 11.12.2001, COM (2001) 715, pp. 6 e 13.

⁴³ La dimensione prevalentemente economica di tali fenomeni criminosi, che mettono in pericolo l'esistenza stessa dell'UE, rende necessario interrogarsi sul quanto mai opportuno superamento del principio espresso dal brocardo latino *societas delinquere non potest*, non ancora realizzato in maniera organica in ambito comunitario. Il contrasto delle manifestazioni patologiche dell'attività d'impresa, che inevitabilmente inquinano l'economia globale, sollecita la previsione di modelli normativi a livello europeo destinati a sanzionare penalmente le società. Per un'approfondita analisi sul punto, si veda F. CERQUA, *La responsabilità degli enti: la creazione di una disciplina comune a livello europeo*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 97 ss. Particolarmente interessanti sono le riflessioni dell'Autore che sostiene che «la progressiva diffusione di sistemi sanzionatori diretti a responsabilizzare le persone giuridiche rappresenta un aspetto della cosiddetta "transnazionalizzazione" del diritto, cioè l'affermazione di moduli giuridici sovranazionali che, attraverso gli ordinamenti nazionali, impongono regole e comportamenti uniformi. [...] Gli strumenti sostanziali e processuali di responsabilizzazione delle persone giuridiche diventano sempre più una parte della sovranità condivisa tra l'Unione e lo Stato membro, contribuendo a realizzare gli obiettivi di integrazione europea».

termini di efficacia della repressione dei reati in danno del bilancio dell'Unione, a motivo della complessità dei meccanismi fraudolenti, al tecnicismo delle infrazioni, alla loro dimensione internazionale e all'elevato numero di responsabili normalmente coinvolti. Di fronte a questa sfida gli Stati si sono trovati impreparati e incapaci di rispondere in maniera integrata, efficace ed effettiva ad una forma di criminalità che si manifesta in un ambiente eterogeneo ed altamente diversificato, e che necessita spesso di azioni in più di uno Stato membro. La lacuna dell'azione nazionale non è rintracciabile solo nella sua insufficienza e inefficacia ma anche nella sua intempestività: l'istituzione della Procura europea, specializzata e concentrata sulla repressione dei reati in parola, è un'iniziativa meritevole di plausi anche perché mira a velocizzare il processo di contrasto alla criminalità con dimensione transnazionale.

Da quanto sopra emerge con chiarezza la necessità di un'azione di contrasto unitaria a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a tutela, in ultima analisi, dell'Organizzazione stessa e dei suoi cittadini. In particolare, sotto quest'ultimo profilo non va trascurata la considerazione secondo la quale la minore efficacia con cui alcuni Stati perseguono e accertano le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione reca un danno – in ultima analisi - ai contribuenti di tutti gli Stati membri che concorrono al bilancio dell'Unione.

III.1 Lo *status quo*: l'azione degli Stati membri

Ai sensi dell'art. 325 TFUE l'Unione e gli Stati membri hanno il dovere di combattere «la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione» mediante misure che siano «tali da permettere una protezione efficace».

Tuttavia, gli interessi finanziari dell'Unione rimangono insufficientemente protetti negli Stati membri: sono tante le frodi, la corruzione e gli altri reati a danno del bilancio dell'Unione, e spesso non sono nemmeno perseguiti⁴⁴; questo è dovuto

⁴⁴ Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2013, *Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust*, COM (2013) 532, p. 3.

anche al fatto che la lotta contro le frodi a danno dell'Unione non è vissuta come una priorità dagli Stati membri. Per dare un'idea della dimensione del fenomeno, si pensi che la Commissione, nella propria relazione annuale 2013 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea⁴⁵, ha reso noto che nel 2013 sono state segnalate come frode 1 609 irregolarità (il dato comprende sia le frodi presunte sia quelle accertate), per un importo di 309 milioni di euro di fondi UE. La risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 delinea una situazione ancora più preoccupante, rendendo noto «che i dati raccolti e analizzati dalla Commissione hanno condotto all'individuazione di sospetta frode agli interessi finanziari dell'Unione per un valore che si aggira intorno ai 500 milioni di euro annui, anche se vi sono buone ragioni per ritenere che la cifra a rischio di frode potrebbe addirittura ammontare a 3 miliardi di euro annui»⁴⁶.

Inoltre, l'esecutivo di Bruxelles ha ribadito che permangono differenze significative non solo nel numero di irregolarità segnalate come frode da ciascuno Stato membro, ma anche in merito all'accertamento e alla persecuzione di tali condotte criminose: ciò è probabilmente dovuto ad approcci diversi nell'individuazione delle frodi e, in alcuni casi, a interpretazioni non uniformi nell'applicazione del quadro giuridico. Bisogna ancora considerare che il tasso di imputazioni rispetto al numero di raccomandazioni giudiziarie rivolte agli Stati membri dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è basso – assestandosi intorno al 31% negli otto anni dal 2006 al 2013 – anche in ragione del fatto che il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale non vige in tutti gli Stati membri: uno degli obiettivi della Procura europea è proprio quello di colmare questa lacuna⁴⁷.

In proposito va rilevato che il Trattato (art. 325 TFUE) sancisce la condivisione della responsabilità fra l'UE e gli Stati membri riguardo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla lotta antifrode. E la necessità di un approccio sinergico si comprende facilmente se si considera che le autorità nazionali gestiscono l'80% circa della spesa dell'UE e riscuotono le risorse proprie

⁴⁵ Relazione annuale 2013 della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, del 17 luglio 2014, *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea- Lotta contro la frode*, COM (2014) 474.

⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., considerando A.

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., considerando B.

tradizionali (RPT)⁴⁸. Se da un lato la Commissione svolge un ruolo di supervisione in questi due settori, definendo la disciplina di attuazione e verificandone l'applicazione, gli Stati hanno, dal canto loro, l'obbligo ex art. 325.2 TFUE, di adottare, per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari⁴⁹. Tale norma è espressione del cosiddetto principio di assimilazione⁵⁰, che costituisce, per così dire, una “declinazione” del più generale principio di fedeltà comunitaria⁵¹: gli interessi finanziari dell'Organizzazione sono assimilati a quelli nazionali con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure in entrambi i casi. La tipologia delle misure da adottare è precisata al comma 1 dello stesso art. 325 TFUE, in cui si afferma che tali misure devono essere «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri».

Tuttavia, sul piano operativo, come vedremo nel prosieguo di questo paragrafo, l'Unione non ha di fatto alcun potere di intervenire in caso di distrazione a fini illeciti dei suoi fondi e le azioni penali sono di competenza esclusiva degli Stati membri, sulle cui spalle pesa, quindi, la protezione degli interessi finanziari europei. Non bisogna dimenticare che le infrazioni che recano un danno al budget dell'UE hanno un impatto diretto sugli Stati membri, in ragione del fatto che questi sono, allo stesso tempo, debitori e creditori di tale budget⁵². Per tale motivo, e

⁴⁸ Risale al 21 aprile 1970 l'Accordo, raggiunto a Lussemburgo, relativo alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità. In tal modo si conferiva alla Comunità una solida autonomia finanziaria che costituiva il necessario presupposto per la sua indipendenza dai contributi dei singoli Stati. Tale sistema è operativo dal 1979. A partire da tale data, dunque, il bilancio dell'Unione «è finanziato integralmente tramite risorse proprie», come recita il primo paragrafo dell'art. 311 TFUE, che sancisce, per l'appunto, il principio di autonomia finanziaria. La materia è ora regolata dalla Decisione del Consiglio 2014/335/UE, Euratom, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, alla quale si rimanda.

⁴⁹ Sulle misure adottate dagli Stati membri per contrastare le frodi e altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'UE si rinvia alla relazione annuale 2013 della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio, del 17 luglio 2014, *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea- Lotta contro la frode*, cit., punto 5, p. 33 ss.

⁵⁰ A proposito del principio di assimilazione in relazione alla tutela delle risorse finanziarie delle allora comunità europee, v., *ex multis*, sentenza della Corte di Giustizia del 21 settembre 1989, causa C-68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica* (cd. “Mais greco”), *Raccolta*, p. 2965. ss., punti 22-25.

⁵¹ Tale principio è fatto proprio dall'art. 4.3 TUE, ai sensi del quale «Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

⁵² Debitori perché sono chiamati a corrispondere all'UE i diritti doganali, l'IVA e le risorse fondate sul prodotto nazionale lordo rispettivo, vale a dire la quasi totalità del budget dell'UE; creditori in ragione del

indipendentemente dall'obbligo imposto dall'art. 325 TFUE, essi, individualmente considerati, hanno tutto l'interesse ad agire contro tale fenomeno criminoso. In tale contesto, i responsabili dei reati a danno del bilancio dell'Unione, e le organizzazioni criminali in genere, sfruttano le falle del sistema costituite dal difficile coordinamento tra le autorità dei diversi Stati e dalle differenze di legislazione. Di conseguenza, la divergenza degli ordinamenti nazionali e la disomogeneità delle attività di contrasto danno luogo a una variabilità del tasso di successo delle azioni penali.

Inoltre, le autorità nazionali giudiziarie e di polizia non sono in grado di garantire un livello equivalente di protezione e di contrasto e possono agire solo entro i confini nazionali, il che ne limita le capacità di trattare reati di dimensione transfrontaliera, per di più se si considera che in tali casi le indagini richiedono l'acquisizione di prove in altri Paesi. Siffatto *deficit* repressivo sarebbe generato da una serie di fattori cui il Pubblico ministero europeo potrebbe porre rimedio⁵³. I fattori sono generalmente individuati nella maggiore complessità (e, conseguentemente, durata) delle indagini su condotte di carattere transnazionale, nella frammentarietà del diritto penale sostanziale e processuale, nell'obsolescenza degli strumenti di cooperazione giudiziaria (si pensi alla farraginosità della rogatoria) e nel deludente ricorso da parte delle autorità nazionali ai "nuovi" strumenti di cooperazione (quali, ad esempio, le forme semplificate di rogatoria o di mutua assistenza giudiziaria), dovuto spesso alla mancata conoscenza degli stessi o alla intempestività delle autorità nazionali⁵⁴. Peraltro, le autorità nazionali non

fatto che sono percettori, a loro volta, della maggior parte del budget dell'Unione, destinato a migliorare la vita dei cittadini e delle comunità, ad aiutare le regioni e le popolazioni più svantaggiate, oltre che a favorire l'occupazione e a stimolare la crescita di tutta l'UE.

⁵³ Per interessanti spunti di riflessione si rinvia a A. VENEGONI, *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2012.

⁵⁴ Sull'argomento, si veda la Relazione sul semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il 17 giugno 2014, p. 32, punto 3.2. <http://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=023&tipologiaDoc=documento&numero=002&doc=intero#n35> Tale relazione evidenzia «le difficoltà talvolta incontrate dalla magistratura o dalla polizia italiana ad ottenere rapida e puntuale collaborazione dalle autorità di altri Paesi dell'Unione nell'esecuzione di attività investigative finalizzate alla ricerca probatoria, ad esempio le perquisizioni. Al riguardo si fa correntemente ricorso agli ordinari strumenti di richiesta di cooperazione giudiziarie ed in particolare alla Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959». In realtà, nella legislazione comunitaria esiste lo strumento del Mandato Europeo di Ricerca della Prova diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nel procedimento penale (MER), decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che si basa sul principio del mutuo

sempre fanno ricorso alle effettive competenze e poteri d'indagine degli organismi esistenti (OLAF, Eurojust, Rete giudiziaria europea ed Europol)⁵⁵.

Esiste d'altra parte una normativa comunitaria, direttamente applicabile negli Stati membri, che sanziona l'inerzia con cui gli stessi trascurano di tutelare le finanze comunitarie. Innanzitutto, il Regolamento n. 608/2014 prevede un dispositivo d'informazione della Commissione da parte degli Stati membri diretto a consentire la sorveglianza dell'azione di questi ultimi in materia di recupero delle risorse proprie ed, in particolare, di quelle messe in dubbio a causa di frodi ed irregolarità⁵⁶. Inoltre, gli Stati membri devono assumere tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti accertati siano inviati alla Commissione alle condizioni previste dai regolamenti comunitari, a meno che gli stessi importi vengano dichiarati irrecuperabili (per cause di forza maggiore o per altri motivi non imputabili agli Stati membri)⁵⁷. Alcuni regolamenti settoriali, come quello in materia di politica

riconoscimento. In pratica, se l'autorità giudiziaria competente di uno Stato di emissione ha motivi legittimi per ritenere che prove pertinenti ad un procedimento instaurato innanzi a sé si trovino sul territorio di un altro Stato membro, essa potrà trasmettere il MER all'autorità competente di tale Stato specificamente designata a darvi esecuzione, che, salvo casi particolari, riconoscerà un MER senza imporre altre formalità e adotterà le misure necessarie per la sua esecuzione. Tuttavia, tale strumento di cooperazione giudiziaria e investigativa non ha trovato un grande sviluppo tra i Paesi dell'Unione (forse per timore di un'eccessiva «invasività» di tale strumento) tanto è vero che ad oggi la decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio è stata implementata solo da 5 Paesi (Croazia, Danimarca, Finlandia, Olanda e Slovenia). Certo è che, al di là dell'istituzione o meno della Procura europea, una corretta implementazione della stessa, che sia in ogni caso in grado di rispettare i principi generali dell'Unione in materia di salvaguardia dei diritti umani e del rispetto della *privacy*, nonché quelli contenuti nelle legislazioni degli Stati interessati, rappresenterebbe uno straordinario strumento per la rapida implementazione delle indagini e, di conseguenza, per l'efficace attività di contrasto alla criminalità anche di tipo organizzato.

Inoltre, con la recente Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, (in *GUUE*, 1° maggio 2014, L 130/1), relativa all'ordine europeo di indagine penale (OEI), le istituzioni europee hanno elaborato uno strumento che intende realizzare un «sistema globale di acquisizione delle prove nelle fattispecie aventi dimensione transfrontaliera», tale da sostituire «tutti gli strumenti esistenti nel settore» e da potersi utilizzare per «tutti i tipi di prove» con precise e rapide modalità di esecuzione e con circoscritti motivi di rifiuto (*considerando n. 6*). Le disposizioni di attuazione della Direttiva in esame devono essere adottate dagli Stati membri (compreso il Regno Unito, ma escluse l'Irlanda e la Danimarca) entro il 22 maggio 2017: siamo dunque lontani da una sua operatività in concreto. Per un'analisi di tale direttiva, si rinvia a L. CAMALDO, *La Direttiva sull'ordine europeo di indagine penale (OEI): un congegno di acquisizione della prova dotato di molteplici potenzialità, ma di non facile attuazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, maggio 2014.

⁵⁵ Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 26 maggio 2011, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative – Una politica integrata per salvare il denaro dei contribuenti*, COM (2011) 293, p. 6 ss. Per quanto riguarda il ruolo di OLAF in materia di circolazione della prova nel territorio della UE, v. *infra* in questo paragrafo.

⁵⁶ Regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, art. 5, in *GUUE* L 168 del 7.6.2014, pp. 29-38.

⁵⁷ Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate

agricola comune, prevedono che uno Stato membro, se non recupera entro un certo periodo di tempo gli importi accertati come oggetto di frode o irregolarità, sarà tenuto a sopportare il costo del mancato recupero in misura percentuale della somma in questione⁵⁸. E' del tutto evidente che, su cifre di decine o centinaia di milioni di euro, un aggravio percentuale di tali importi significa un peso rilevante per l'economia di un Paese, a maggior ragione in una situazione di crisi come quella odierna.

Come afferma autorevole dottrina⁵⁹, la trattazione efficace e rapida dei procedimenti giudiziari in materia di frodi comunitarie è essenziale. In questo senso, un ufficio che sia dedicato solo a questo tipo di procedimenti assicurerebbe una migliore trattazione degli stessi, sia in termini di quantità che di qualità, creando le premesse perché molti Stati membri possano evitare di subire l'applicazione delle sanzioni finanziarie sopra citate, con correlativo beneficio della stessa Unione Europea, che vedrebbe aumentare le possibilità di recupero delle somme oggetto di frode.

Da quanto esposto si comprende come l'intrinseca dimensione europea del fenomeno non solo giustifica, ma richiede una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per la tutela di un bene alla cui protezione sono tenuti insieme l'Unione e gli Stati membri⁶⁰. In altre parole, è evidente che affidarsi unicamente a misure nazionali non è più sufficiente: le diverse modalità di tempo e di luogo che caratterizzano l'attività criminale transnazionale determinano difficoltà investigative e pongono l'improcrastinabile esigenza del coordinamento delle indagini penali⁶¹. In breve, utilizzando i termini del Programma di Stoccolma, agenda europea in materia di libertà sicurezza e giustizia, «per

sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al bisogno di tesoreria, art. 13, in *GUUE* L 168 del 7.6.2014, pp. 39-52.

⁵⁸ V. regolamento (CE) N. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, art. 32, in *GU* L 209 dell'11.8.2005, pp. 1-25.

⁵⁹ A. VENEGONI, *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*, op. cit.

⁶⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, COM (2013) 534, Relazione preliminare, p. 2 punto 1 e p. 4, punto 3.2.

⁶¹ A tal proposito, si veda G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007, pp. 323-324. L'autore sottolinea che le sfide lanciate alla comunità internazionale da una criminalità sempre più connotata dal requisito della transnazionalità hanno incrementato inevitabilmente una linea di tendenza evolutiva nel senso della previsione di forme di assistenza operative che richiedono un continuo e costante coordinamento fra le autorità degli Stati interessati o, in casi di maggiore difficoltà, un loro operare congiunto.

superare l'attuale frammentazione bisogna spingersi oltre nella realizzazione di uno spazio europeo di giustizia»⁶². La creazione di un organismo europeo di accusa con compiti investigativi assume certamente valore primario in relazione a tale obiettivo.

III.2 Lo *status quo*: le agenzie dell'Unione

Nonostante le lacune riscontrate in relazione all'azione degli Stati membri, le agenzie dell'Unione che esercitano competenze su scala dell'Unione non sono legittimate ad avviare azioni penali negli Stati membri.

III.2.1 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), istituito con la decisione della Commissione n. 352 del 28 aprile 1999⁶³, ha il compito di indagare sulle frodi e attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE, ma le sue competenze sono limitate alle indagini amministrative. Riferisce i risultati di tali indagini effettuate negli Stati membri alle competenti autorità nazionali che spesso non vi danno seguito sul piano penale. Esso, inoltre, svolge indagini amministrative all'interno delle istituzioni e degli organismi dell'UE, sotto la direzione del direttore generale, volte alla lotta contro la frode e alla ricerca di fatti gravi connessi con l'esercizio di attività professionali che sono incompatibili con gli obblighi dei funzionari e degli agenti dell'Unione, nonché con gli obblighi incombenti ai membri delle istituzioni e degli organi. Le raccomandazioni sono il principale risultato dell'attività investigativa di OLAF. Infatti, è proprio attraverso l'emissione di tali raccomandazioni che OLAF contribuisce agli sforzi fatti dalle istituzioni europee al fine di assicurare che i fondi UE raggiungano i progetti cui sono destinati o confluiscono nuovamente nel budget dell'Unione, che la reputazione delle istituzioni

⁶² Programma di Stoccolma, «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», adottato dal Consiglio europeo per il periodo 2010-2014, 2010/C 115/01, in *GUUE* C 115 del 4.5.2010, p. 4, punto 1.1.

⁶³ Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in *GUUE* n. L 136 del 31.5.1999, p. 20 -22.

è salvaguardata e che le cattive condotte degli agenti dell'Organizzazione sono prontamente affrontate.

L'utilizzo delle indagini compiute da OLAF e degli elementi di prova da esso raccolti presuppone ovviamente che il pubblico ministero interessato anzitutto sappia della esistenza dell'OLAF, e in secondo luogo conosca il quadro normativo in cui esso si muove e le possibilità che esso offre. Purtroppo, l'esperienza pratica di questi anni dimostra che, nonostante tutti gli sforzi fatti dall'Ufficio in tal senso - sia collaborando, anche con grande successo, ad indagini concrete, sia partecipando alla formazione dei magistrati nei vari Stati Membri - la conoscenza dell'esistenza stessa dell'Ufficio e delle sue funzioni e dei suoi poteri rimangono riservati a pochi, in linea di massima a coloro i quali hanno avuto occasione di collaborarvi in casi concreti. Le enormi potenzialità dell'Ufficio in materia di circolazione della prova nel territorio della UE, e cioè la possibilità che l'Ufficio ha - sulla base di regolamenti comunitari⁶⁴, pertanto direttamente applicabili - di raccogliere determinati elementi di prova senza limiti territoriali, nell'ambito delle proprie indagini amministrative, e di trasferirli nei procedimenti giudiziari nazionali, rimane grandemente non sfruttata, con grave danno per le indagini penali.

Pertanto, va anche detto che i casi in cui l'OLAF può porre in essere tali possibilità sono essenzialmente quelli in cui esso ha già aperto un fascicolo di indagine su una ipotesi di irregolarità o reato e ha sviluppato o ha possibilità di sviluppare un'indagine autonoma. A scanso di equivoci, quindi, è bene precisare che l'OLAF non è una polizia giudiziaria europea che, a richiesta di un ufficio di Procura di uno Stato membro, raccoglie prove nel territorio della UE, o anche al di là di esso, su semplice delega dell'autorità giudiziaria ai fini di un procedimento penale, aggirando in tal modo la necessità del ricorso a rogatorie. L'OLAF, al contrario, opera solo nei casi in cui la propria indagine amministrativa può portare un valore aggiunto alla tutela delle finanze comunitarie, o perché non esiste alcuna indagine di altra natura sugli stessi fatti, o perché, pur esistendo un'indagine penale, residuano comunque spazi per l'inchiesta amministrativa dell'Ufficio. Ciò avviene, per esempio, quando l'indagine amministrativa OLAF potrebbe coprire aspetti non al

⁶⁴ Regolamento CE n. 1073/99 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), in GU L 136 del 31.5.1999, pp. 1-7. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 9.

centro dell'indagine penale, sia perché concernenti mere irregolarità amministrative, sia perché concernenti fatti storici collegati, ma diversi. Solo in tali casi l'OLAF può attivare i propri meccanismi di raccolta della prova a livello transnazionale e riversarli poi nel procedimento giudiziario nazionale.

In questo contesto complesso, non vanno sottaciuti i passi avanti compiuti da OLAF in materia di lotta alle frodi, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore, nell'ottobre 2013, del Regolamento OLAF n. 883/2013⁶⁵, che innova la disciplina dell'attività dell'Ufficio. Infatti, nel 2013 OLAF ha aperto più inchieste rispetto agli anni precedenti, è aumentato il numero di raccomandazioni inviate alle autorità nazionali, alle agenzie e istituzioni dell'UE e contestualmente è diminuita la durata media delle investigazioni⁶⁶. Ulteriori performance positive sono state registrate nel 2014, sia in termini di numero di inchieste aperte e di ulteriore diminuzione della loro durata, che di numero di raccomandazioni inviate alle autorità competenti, per un complessivo ammontare da recuperare in decisivo aumento (901 milioni di euro a fronte dei 402,8 milioni dell'anno precedente)⁶⁷. Significativo in termini di fiducia dei cittadini e delle istituzioni nelle capacità investigative di OLAF e nel suo ruolo in materia di lotta contro la frode è il numero crescente di segnalazioni ricevute dall'Ufficio nel 2014 rispetto agli anni precedenti.

Quando i risultati di tali investigazioni segnalano una responsabilità finanziaria, tutte le misure riparatrici devono essere adottate. Tuttavia, OLAF non ha i poteri per recuperare le risorse finanziarie dell'UE. Di conseguenza, tutte le azioni necessarie per dare seguito ai risultati delle investigazioni di OLAF ricadono sulla responsabilità delle autorità competenti (istituzioni dell'UE, agenzie, uffici o Stati membri).

⁶⁵ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 settembre 2013, concernente le investigazioni condotte dall'Ufficio europeo antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, in *GUUE* L 248 del 18.9.2013, pp. 1-22. Il regolamento chiarisce inoltre le modalità con cui dovrebbero essere condotte le indagini e rafforza gli obblighi relativi allo scambio di informazioni tra l'OLAF e gli Stati membri. Gli Stati membri sono ormai tenuti a designare un servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'Ufficio stesso e con gli altri organismi dell'Unione.

⁶⁶ Per una descrizione più dettagliata, consultare la relazione annuale 2013 dell'OLAF all'indirizzo: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf

⁶⁷ Per una descrizione più dettagliata, consultare la relazione annuale 2014 dell'OLAF all'indirizzo: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2014/olaf_report_2014_en.pdf

Per dare un'idea della dimensione del fenomeno e di quanto l'azione di OLAF, sebbene fondamentale, non sia sufficiente, si consideri che nel 2014 OLAF ha raccomandato che venissero recuperate risorse per un totale di 901 milioni di euro, di cui solo 206,5 milioni sono stati recuperati, grazie al contributo dell'agenzia in questione⁶⁸. Inoltre, dal 2007 al 2014 in media solo il 53% del totale delle raccomandazioni giudiziarie dell'Ufficio antifrode hanno avuto un seguito giudiziario negli Stati membri⁶⁹. Se da un lato tali cifre sono indicative del fatto che gli sforzi di OLAF hanno determinato un aumento significativo delle risorse UE recuperate, dall'altro lo scarto tra le risorse distratte e quelle recuperate rimane notevole. Lo stesso rapporto OLAF 2014 sottolinea i progressi fatti, ma evidenzia, allo stesso tempo, le disparità considerevoli nel seguito dato dagli Stati membri alle sue raccomandazioni di intraprendere azioni giudiziarie⁷⁰. E, proprio in considerazione dell'eterogeneo trattamento delle sue raccomandazioni da parte degli Stati membri, è lo stesso Ufficio antifrode a rilevare la necessità di velocizzare ulteriormente i procedimenti giudiziari in tema di lotta contro le frodi e gli altri reati e ad auspicare l'urgente istituzione di un organismo europeo d'investigazione e perseguimento di tali attività illecite⁷¹. L'obiettivo è, evidentemente, l'efficacia e l'uniformità nel perseguimento di tali condotte, in cooperazione con le autorità nazionali.

Anche la Commissione si è espressa in tal senso, evidenziando che, sebbene la riforma di OLAF del 2013, «miri a migliorare l'efficienza e la trasparenza delle attuali indagini amministrative, non ci si può aspettare che abbia un impatto *sostanziale* sul livello di indagini e azioni penali per i reati nel settore della frode a danno dell'Unione»⁷²

⁶⁸ V. Relazione annuale 2014 OLAF, cit., p. 21. Per quanto riguarda il nostro Paese, nel 2013, a fronte di circa 4.000 controlli, di cui oltre il 50 per cento con esito irregolare, la Guardia di finanza ha scoperto frodi al bilancio nazionale dell'Unione europea per circa 1,4 miliardi di euro, che hanno condotto alla denuncia all'autorità giudiziaria di più di 9.000 responsabili. Con riguardo ai contributi indebitamente percepiti, pari a 936 milioni di euro, le unità operative hanno eseguito sequestri per un valore complessivo di 309 milioni di euro.

⁶⁹ Il dato è stazionario rispetto all'anno precedente. *Ibidem*, p. 24.

⁷⁰ La percentuale di condanne a seguito di raccomandazioni giudiziarie di OLAF passa dal 100% di alcuni Stati allo 0% di altri. *Ibidem*, p. 24.

⁷¹ *Ibidem*, p. 41. OLAF supporta apertamente le negoziazioni sulla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea e constata il significativo disaccordo che sta caratterizzando i negoziati in merito alle modalità d'istituzione della Procura europea.

⁷² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali, del 27 novembre 2013, sul riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura

III.2.2 Eurojust

Un'altra agenzia dell'Unione, Eurojust, è stata istituita nel 2002 quale unità di cooperazione per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità⁷³. La sua istituzione ha significato, per la prima volta, la creazione di un organismo dell'Unione, a carattere sovranazionale, dotato di personalità giuridica⁷⁴ con natura ibrida: amministrativa (competenze amministrative e assenza di poteri vincolanti) e giudiziaria (qualifica soggettiva dei membri). Eurojust costituisce un organo *sui generis* che non si identifica con nessuno degli attori tradizionali dei sistemi della giustizia penale. L'attività principale svolta da Eurojust è quella di coordinamento, caratterizzata dalla facoltatività: esso emana direttive non vincolanti nei confronti degli Stati membri per prevenire o risolvere conflitti di giurisdizione. L'idea madre che ispira la creazione di Eurojust è, dunque, l'idea del coordinamento: tale organismo è nato come «facilitatore e *interface* necessario delle diverse autorità giudiziarie nazionali» e ha rappresentato una novità nel panorama degli organismi di cooperazione giudiziaria, «favorendo quella logica di vera e propria integrazione tra le giurisdizioni degli Stati membri, idonea a realizzare un salto di qualità nei procedimenti di collaborazione giudiziaria in ambito europeo»⁷⁵.

Ciò che qui rileva e che marca la differenza rispetto alla futura Procura europea, è che è sottratto a Eurojust il compimento di atti istruttori penali. In altre parole, l'organismo in parola è stato istituito per sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra autorità nazionali nella lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale che interessano l'Unione europea; si adopera per prestare varie forme di collaborazione per la concreta gestione dei rapporti di cooperazione, per l'esecuzione delle domande di estradizione o di rogatoria; promuove lo scambio d'informazioni. Può sollecitare gli Stati membri ad avviare indagini o esercitare l'azione penale con riferimento a specifici fatti, ma se uno

europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del Protocollo n. 2, COM(2013) 851, p. 8.

⁷³ V. decisione 2002/187/GAI del Consiglio, modificata dalla decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust, in GU L 138 del 4.6.2009, pp. 14-32. Il periodo di attuazione della decisione 2009/426/GAI del Consiglio è scaduto il 4 giugno 2011.

⁷⁴ Art. 1 decisione 2009/426/GAI.

⁷⁵ F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in Cassazione penale n. 5/2010, p. 274, <http://www.csm.it/Eurojust/CD/28.pdf>

Stato rifiuta di indagare o perseguire un caso, Eurojust non può obbligarlo in tal senso: è, invece, suo compito favorire l'esecuzione coordinata di più atti di indagine da compiersi contemporaneamente in più paesi. Tra i profili problematici che condizionano negativamente l'efficacia dell'azione di coordinamento sovranazionale – e non facilitano l'affermarsi della posizione e del ruolo di Eurojust - ci si limita qui a menzionare lo scarso impatto dell'azione dell'organismo che appare legata, in primo luogo, alla perdurante scarsa conoscenza di esso e alla non elevata frequenza con cui le autorità nazionali vi ricorrono; all'ancora incompleta diffusione delle sue potenzialità operative e strutturali si aggiunge che nella prassi dell'organismo rimangono sensibili differenze in merito ai poteri che gli Stati membri hanno conferito ai rispettivi delegati nazionali, che minano l'efficacia del collegio, con il rischio che la sua azione sia spesso condizionata dall'anello più debole. Per questa ragione, è importante che si raggiunga un'uniformità di competenze tra i membri del collegio.

La presenza di tali difficoltà non vuol certo significare che l'attività di Eurojust non sia rilevante, tutt'altro. Particolare importanza assumono lo scambio di informazioni con le competenti autorità di Stati terzi che si traduce in un'azione volta al superamento delle asimmetrie informative e strategiche dei soggetti attivi nell'azione di contrasto; l'identificazione dei possibili nessi tra le indagini condotte dai diversi Paesi membri e la correlata attività di coordinamento; la risposta alle richieste di assistenza giudiziaria provenienti dalle autorità nazionali competenti; la promozione di condivisi percorsi d'indagine (come strada alternativa alla rogatoria), ma anche, allo stesso tempo, la facilitazione dell'esecuzione di rogatorie giudiziarie volta a migliorare la cooperazione giudiziaria in senso classico. Infine, ma non per importanza, Eurojust si adopera ai fini della prevenzione e composizione di possibili conflitti di giurisdizione e ai fini dell'impedimento della formazione di giudicati contrastanti in ossequio al principio del *ne bis in idem* (previsto, in ambito UE, dall'art. 54 della Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen del 1990 e dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea); inoltre, fornisce supporto nell'istituzione di squadre investigative comuni. In conclusione, ad oggi Eurojust rimane un organo di coordinazione reattivo ma non proattivo e, peraltro, la sua attività implica, per natura, la frammentazione dell'azione repressiva.

Nonostante i limiti e le lacune riscontrate e «gli ostacoli che si frappongono all'ottimale funzionamento dell'organismo, Eurojust si conferma la più originale esperienza nel settore della cooperazione giudiziaria a livello UE e il ricorso ad esso appare imprescindibile nella prospettiva del coordinamento sovranazionale»⁷⁶. Tale organismo rappresenta dunque un consolidamento, ad un livello strutturale, organizzativo ed operativo, più elevato rispetto alle precedenti esperienze giudiziarie avviate nell'ambito dell'Unione⁷⁷.

Per far fronte alle summenzionate carenze, la Commissione ha proposto ulteriori miglioramenti del funzionamento di Eurojust⁷⁸. Tuttavia, come rilevato dalla stessa Commissione, «anche la riforma più ambiziosa di Eurojust, che le conferisca finanche il potere di avviare indagini penali, non riuscirebbe a colmare le attuali lacune nell'azione penale contro la frode a danno del bilancio dell'Unione. Le modifiche proposte delle strutture esistenti dovrebbero portare un qualche miglioramento ma, per la natura stessa di tali strutture, non risolveranno il problema dell'insufficienza delle indagini e delle azioni penali negli Stati membri»⁷⁹.

III.2.3 Europol

Un breve cenno merita, ai nostri fini, l'attività svolta da Europol, con sede all'Aia, che è un'agenzia dell'Unione europea responsabile del coordinamento delle attività di contrasto a livello dell'Unione, istituita con la Decisione n. 2009/371/GAI del Consiglio del 6 aprile 2009⁸⁰. Europol ha competenza nei settori della criminalità

⁷⁶ F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, op. cit.

⁷⁷ Si veda D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 84.

⁷⁸ Ci si riferisce alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, COM (2013) 535.

⁷⁹ Comunicazione della Commissione, del 27 novembre 2013, cit., p. 8.

⁸⁰ Decisione n. 2009/371/GAI del Consiglio del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol) dal 1 gennaio 2010, in GU L 121 del 15.5.2009, pp. 37-66. Tale decisione ha sostituito la Convenzione Europol: le principali ragioni della sostituzione della convenzione con una decisione sono ravvisabili nella maggiore semplicità di modifica dello "strumento" decisione e nella necessità di semplificazione e miglioramento del quadro normativo (si vedano i *consideranda* 2 e 3 della Decisione GAI). La Decisione ha inoltre attribuito ad Europol lo *status* di Agenzia dell'Unione, dotandola di un nuovo quadro giuridico. L'Agenzia è ora finanziata dal bilancio generale dell'Unione europea ed è soggetta al regolamento finanziario ed allo statuto dei funzionari dell'UE.

organizzata, del terrorismo e di altre forme gravi di criminalità, oltre che per i reati connessi, che interessano due o più Stati membri in modo tale da poter richiedere un'azione comune tra gli stessi. In estrema sintesi, i compiti di Europol consistono nel raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, nel comunicare alle autorità competenti degli Stati membri le informazioni che le riguardano e ogni collegamento tra le stesse, nel fornire *intelligence* e supporto analitico agli Stati membri in relazione ad eventi internazionali di primo piano e nel chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini e di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici. Non si tratta, però, di un organismo investigativo comune in grado di sviluppare indagini sul campo, né di procedere all'applicazione di misure coercitive, ma soltanto di un'agenzia avente principali caratteristiche di analisi e di interscambio informativo, di un'organizzazione europea di *intelligence* criminale e prevenzione strategica⁸¹.

III.3 Azione sovranazionale per la tutela di un bene giuridico dell'Unione

Alla luce di tutto quanto sopra, la protezione dei fondi pubblici dell'Unione rappresenta un interesse collettivo a livello di Unione che si distingue dalla somma degli interessi finanziari nazionali degli Stati membri. Qualsiasi pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione danneggia ogni singolo cittadino in quanto contribuente e compromette l'attuazione delle politiche dell'Unione. Ne discende l'urgenza di un'azione penale di contrasto coordinata ed efficace a livello dell'UE per la tutela di un bene dell'Unione attraverso una struttura flessibile e sofisticata, pronta a repentine evoluzioni e capace di operare in maniera efficace in tutti gli Stati membri e di garantire, tra l'altro, un concreto supporto all'attività investigativa delle singole autorità nazionali. Infatti, il bilancio UE è un bene giuridico nuovo che appartiene ad un'entità dotata di personalità giuridica e che si serve degli Stati

⁸¹ Anche l'articolo 88 TFUE disciplina le funzioni di intelligence e di investigazione attribuite ad Europol. La norma in esame prevede che indagini ed azioni operative dovranno essere condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigativi comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust. Il par. 3 dell'art. 88 TFUE precisa che «l'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali».

membri per la sua protezione: in quanto bene dell'Unione per eccellenza richiede protezione anche tramite il presidio penale. Si tratta, quindi, di costruire un vero e proprio sistema repressivo a “maglie fitte” che sia tale da impedire, quanto più possibile, le distrazioni delle risorse finanziarie dell'UE e, in generale, le “incursioni” delle organizzazioni criminali che sfruttano la differenza delle legislazioni statali e le differenze di operatività delle autorità nazionali per ostacolare le forze di polizia e la magistratura nell'effettuazione di efficaci indagini di contrasto. È fondamentale, inoltre, che le informazioni e i dati, necessari per un'azione tempestiva delle autorità requirenti, si muovano oltre i confini nazionali con la stessa facilità con cui si muovono quelle delle associazioni criminali. Si ritiene, infatti, che il punto di partenza per un'efficace azione comune di contrasto sia la circolazione delle informazioni.

Per concludere, poiché al giorno d'oggi le autorità nazionali responsabili delle indagini penali e dell'azione penale non sono in grado di garantire un livello equivalente di protezione e contrasto, l'Unione non solo è competente ma ha anche l'obbligo di intervenire. L'articolo 325 del trattato lo esige da un punto di vista giuridico; per giunta, considerate le norme specifiche dell'Unione applicabili in questo campo, l'Unione si trova nella posizione migliore per tutelare i propri interessi finanziari, anche perseguendo i reati che li ledono⁸². In definitiva, l'azione di contrasto deve essere comune perché comune è la minaccia che mette in pericolo i beni essenziali che gli Stati devono tutelare: come afferma autorevole dottrina, l'azione penale del Procuratore europeo, proprio perché riferita a nuove fattispecie criminose “europee”, non potrà che essere a sua volta “europea”, superando così l'attuale limite di cui all'articolo 85 TFUE in cui, a proposito di Eurojust, si parla ancora di «azione penale su basi comuni» agli Stati dove si è svolta l'attività delittuosa (quindi di un'azione penale ancora di tipo inter-statale) e svolgersi “a tutto campo”, e cioè in tutti quei diversi Stati membri dove di fatto viene inferto, o attraverso i quali passa, l'attacco agli interessi finanziari dell'Unione⁸³.

⁸² Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 2 punto 1.

⁸³ E. PERILLO, *Noterelle sparse sulla teoria dei contro-limiti, sul Procuratore europeo, sulla Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *Atti della Conferenza internazionale “La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo”*, op. cit., pp. 79-80.

IV. La proposta di regolamento della Commissione che istituisce la Procura europea

Come accennato in precedenza⁸⁴, la sensibilità della questione di trasferimento di sovranità è una delle ragioni alla base della difficoltà per la Commissione di redigere la proposta di regolamento relativa all'istituzione dell'EPPO. Nella delicatezza della questione va anche ravvisata la ragione per la quale l'art. 86 TFUE parla di possibilità (precisamente «può istituire») e non di obbligo. Tuttavia, a tale proposito va ricordato che ai sensi dell'articolo 17 TUE la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e deve adottare le iniziative appropriate al fine di raggiungere i suoi obiettivi, tra i quali indubbiamente occupa un ruolo preminente la creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne» in cui sia assicurata, tra l'altro, la «prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima» (art. 3 par. 2 TUE). Pertanto sarebbe da preferire l'orientamento secondo cui «può istituire» non significa che il Consiglio goda di discrezionalità. Infatti, essendo provata l'effettiva insufficienza, inefficacia e intempestività della tutela degli interessi finanziari dell'UE, ex art. 17 TUE la Commissione ha l'obbligo giuridico di sottoporre tale proposta al Consiglio. E se è pur vero che l'obbligo in capo alla Commissione non si può tradurre in un obbligo quasi automatico del Consiglio di adottare il regolamento, la lettura dell'art. 325 TFUE in combinato disposto con l'art. 13.2 TUE - che enuncia il principio di leale cooperazione tra istituzioni UE - milita in favore della tesi secondo la quale quest'ultima istituzione debba proseguire l'*iter* legislativo, soprattutto se si considera il rango e l'importanza dell'interesse tutelato⁸⁵. Si tratta, dunque, di una formulazione “delicata” del testo normativo che dietro una possibilità, un invito, cela, in effetti, un obbligo. Altra conseguenza della sensibilità della questione è verosimilmente la limitazione, in prima battuta, della competenza della Procura europea alla lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (art. 86 par. 1 TFUE) e la possibilità di estendere tale competenza alla «lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale» è prevista dal par. 4 dell'art. 86 TFUE come eventuale modifica del paragrafo 1 del medesimo articolo, vale a dire come modifica della “competenza-base”.

⁸⁴ Si veda l'introduzione.

⁸⁵ Per una più diffusa analisi della questione, si rimanda al par. II del capitolo II.

In virtù delle competenze attribuitele dal Trattato di Lisbona, la Commissione ha adottato nel luglio 2013 un pacchetto di proposte che consta di una proposta di regolamento che istituisce la Procura europea⁸⁶, una proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)⁸⁷ e una comunicazione sulla *governance* dell'OLAF e sul rafforzamento delle garanzie procedurali nel quadro delle indagini in vista dell'istituzione della Procura europea⁸⁸. Tale pacchetto ha l'obiettivo di migliorare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione mira a creare le migliori sinergie possibili tra l'EPPO e il nuovo Eurojust. Tale necessità discende non soltanto dall'art. 86 TFUE in virtù del quale la Procura va istituita «a partire da Eurojust», ma anche dal fatto che le due organizzazioni dovranno operare a stretto contatto sui casi che ricadono nelle rispettive competenze.

La proposta di regolamento 534 del 2013 intende istituire la Procura europea e definirne le competenze e procedure. Essa integra una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, che definisce i reati e le sanzioni applicabili⁸⁹.

IV.1 Obiettivi della proposta

In via preliminare, appare opportuno porre in luce gli obiettivi principali della proposta della Commissione del 17 luglio 2013, così come risultanti dal testo della stessa⁹⁰. Innanzitutto, contribuire a rafforzare la tutela degli interessi finanziari

⁸⁶ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

⁸⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), cit. Sulla scarsa incisività della proposta di riforma di Eurojust, e in particolare sul fatto che essa non sfrutterebbe in pieno le potenzialità concesse dall'art. 85 TFUE, si rinvia a M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 619.

⁸⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea*, del 17 luglio 2013, COM (2013) 533, in *GUUE* C 126 del 26.4.2014.

⁸⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2012, relativa alla *lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, COM (2012) 363.

⁹⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 5, punto 3.3.

dell'Unione e lo sviluppo dello spazio di giustizia, nonché istituire un sistema europeo coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di aumentare l'efficienza e l'efficacia delle indagini e dell'azione penale, il numero di azioni penali e, di conseguenza, il numero delle condanne così da recuperare i finanziamenti europei ottenuti con frode. Ulteriore ma non secondario obiettivo è quello di dissuadere i responsabili della commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Infine, con tale proposta la Commissione mira a garantire una stretta cooperazione e uno scambio efficace di informazioni tra le autorità europee e le autorità nazionali competenti.

L'intenzione della Commissione è, quindi, quella di creare un Ufficio che non debba ricorrere alla cooperazione orizzontale tra le autorità giudiziarie nazionali, come fa Eurojust. L'idea, estremamente innovativa, consistente nel consentire ad un unico Organo europeo di esercitare le proprie competenze in una “*single legal area*”, segnerà il passaggio dalla cooperazione in materia penale, all'integrazione europea vera e propria.

A parere di chi scrive, si tratta di un progetto certamente meritevole di plausi, di una proposta destinata a rivoluzionare il sistema di prevenzione e repressione dei reati in Europa, dando l'avvio ad una vera e propria Giustizia europea. Senza alcun dubbio, siamo al cospetto di un contributo di estrema rilevanza per la costruzione di un'Europa del diritto.

IV.2 Caratteri principali dell'istituenda Procura

IV.2.1 Aspetti essenziali

Dalla lettura della proposta si possono cogliere quelli che sono gli aspetti essenziali della Procura europea, che sarà un organismo dell'Unione indipendente («non sollecita né accetta istruzioni da nessuna persona, Stato membro, istituzione,

organo o organismo dell'Unione»⁹¹), democraticamente responsabile (obbligo di rendere conto al Parlamento europeo, in particolare attraverso una relazione annuale), imparziale e che mira ad essere efficace nel perseguimento dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Quanto mai opportuna appare la previsione che il Pubblico ministero europeo sia indipendente, esigenza evidenziata, tra l'altro, dalla Raccomandazione 19(2000) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che definisce il Pubblico ministero come un organo imparziale, segnandone così le distanze dal potere esecutivo⁹². Anche il Parlamento europeo sottolinea la necessità che la struttura dell'EPPO sia «del tutto indipendente dai governi nazionali e dalle istituzioni europee e protetta da influenze e pressioni politiche», chiedendo, a tal fine, «apertura, obiettività e trasparenza nelle procedure di selezione e di nomina»⁹³. L'assemblea parlamentare europea è quindi favorevole all'istituzione di una Procura unica, forte e indipendente, protetta da ogni forma di influenza politica. Lo statuto dell'EPPO trova la sua completa disciplina nel capo II della proposta (articoli da 3 a 14), il quale prevede che il nuovo organismo dell'Unione sia dotato di personalità giuridica e ne precisa le relazioni con Eurojust.

IV.2.2 Nomina e revoca

Per quanto attiene alla nomina del Procuratore europeo, la proposta prevede che esso sia nominato dal Consiglio con approvazione del Parlamento europeo, sulla base di una rosa di candidati predisposta dalla Commissione, tra le personalità che offrano tutte «le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali e che posseggano una grande esperienza in materia di azione penale»⁹⁴. Qualora il Procuratore europeo non

⁹¹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 5.2.

⁹² Raccomandazione 19 (2000) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, del 6.10.2000, sul ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale. Tale documento parla di una «autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionata a livello penale, in considerazione da un lato dei diritti degli individui e dall'altro della necessaria efficacia dell'ordinamento penale».

⁹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punto n. 7.

⁹⁴ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 8.

risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o si sia macchiato di una colpa grave, il compito di revocarlo dall'incarico spetta, ai sensi dell'articolo 8 della proposta di regolamento, alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, su richiesta delle altre istituzioni. Quel che più rileva, a parere di chi scrive, è che l'EPPO sia europeo per natura e spirito.

IV.2.3 Esercizio dell'azione penale

Infine, per quanto attiene all'obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, si rileva che la scelta fatta dalla Commissione non appare chiara: infatti, da un lato il considerando 20 stabilisce che l'azione della Procura è basata sul principio dell'obbligatorietà dell'azione penale «al fine di garantire la certezza del diritto e una politica di tolleranza zero verso i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione» – e in questo senso si esprime anche il considerando 31 –, dall'altro la proposta non prevede alcun controllo sulla decisione adottata. In altre parole, la scelta spetta esclusivamente al Procuratore europeo e lo stesso può decidere di archiviare il caso (art. 28 proposta di regolamento), in particolare qualora si tratti di un reato minore, senza dover sottoporre la propria decisione a un giudice, nazionale o europeo⁹⁵. Nel caso in cui il Pubblico ministero europeo opti per l'archiviazione, tuttavia, non sarebbe preclusa l'iniziativa autonoma delle autorità requirenti nazionali ove si trattasse di una *notitia criminis* meritevole di essere coltivata ed, eventualmente⁹⁶, all'esito delle indagini, perseguita⁹⁶. Questa conclusione deriva dalla lettera dello stesso articolo 28 della proposta della Commissione che così statuisce al paragrafo 3: «La Procura europea può rinviare i casi che ha archiviato all'OLAF o alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti ai fini del recupero, seguito amministrativo di altro tipo o monitoraggio». Ulteriore questione si pone nel caso in cui l'EPPO decida di proporre un compromesso ai sensi dell'art. 29 della proposta di regolamento quando ciò sia «nell'interesse della buona amministrazione

⁹⁵ Sul punto si veda più diffusamente il par. IV.6.1.

⁹⁶ M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 618.

della giustizia»: si tratta del pagamento, da parte dell'indagato, di una sanzione pecuniaria forfettaria, la cui corresponsione comporta l'archiviazione definitiva del caso⁹⁷. Anche in questo caso non sono previsti controlli giurisdizionali e, per di più, in questi casi la scelta della Procura europea produrrebbe come conseguenza quella di arrestare i procedimenti nazionali in corso, dovendosi considerare applicabile la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di *ne bis in idem*⁹⁸.

Alla luce di quanto sopra, pare potersi affermare che più che di obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, si debba parlare di obbligatorietà in merito all'avvio delle indagini, punto, questo, indiscutibile.

IV.3 Rispetto dei diritti fondamentali

Un profilo particolarmente “caldo” legato all'istituzione della Procura europea riguarda il rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali

⁹⁷ Si riporta il testo dell'art. 29 (Compromesso) della proposta di regolamento del 17 luglio 2013 «1. Quando il caso non deve essere archiviato e la prosecuzione del procedimento è nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, la Procura europea può, previo risarcimento del danno, proporre all'indagato una sanzione pecuniaria forfettaria il cui pagamento comporta l'archiviazione definitiva del caso (compromesso). Se acconsente, l'indagato versa l'importo forfettario all'Unione. 2. La Procura europea controlla la riscossione della pena pecuniaria stabilita nel compromesso. 3. Quando il compromesso è accettato e l'indagato ha pagato, il procuratore europeo archivia definitivamente il caso e ne dà comunicazione ufficiale alle competenti autorità giudiziarie e di polizia nazionali e ne informa le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'Unione interessate. 4. L'archiviazione di cui al paragrafo 3 non è soggetta a controllo giurisdizionale».

⁹⁸ M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 617.

Quanto alla giurisprudenza della CGUE in materia di *ne bis in idem*, si rimanda alla decisione della Corte di Giustizia dell'Unione europea dell'11 febbraio 2003, cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Hüseyin Gözütok e Klaus Brügge*, *Raccolta*, 2003, p. I-1345. Sulla questione relativa all'applicazione del *ne bis in idem* nel caso di duplice sanzione nazionale, l'una penale l'altra amministrativa, v. da ultimo, in termini ricognitivi anche della precedente giurisprudenza, la sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren*, pubblicata in *Raccolta digitale*, 2013, punto 32 ss., con le interessanti considerazioni contenute nelle conclusioni dell'Avvocato generale Cruz Villalón del 12 giugno 2012, punto 86 ss. Particolarmente interessante sono le sentenze – pressoché conformi - della Corte europea dei diritti dell'uomo: la prima, della Grande Camera, *Serguei Zolotoukhine c. Russia*, ric. n. 14939/03, del 10.2.2009 e la seconda *Grande Stevens e altri c. Italia*, ric. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, depositata il 4.3.2014. In merito a tale pronuncia, ci si permette di rimandare a M. FIDELBO, *Il principio del ne bis in idem e la sentenza “Grande Stevens”: pronuncia europea e riflessi nazionali. Nota a sentenza Corte EDU Grande Stevens e altri contro Italia - ric. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10 - depositata il 4.3.2014*, in Centro Studi di Diritto Penale Europeo - URL: <http://dirittopenaleeuropeo.it/il-principio-del-ne-bis-in-idem-e-la-sentenza-grande-stevens-pronuncia-europea-e-riflessi-nazionali/>

dell'Unione europea⁹⁹, in quanto la proposta della Commissione è stata criticata per le scarse disposizioni concernenti le garanzie difensive. E ciò è avvenuto nonostante il fatto che la proposta si “schieri” apertamente a favore del rispetto dei diritti fondamentali e dell'osservanza dei principi sanciti dalla stessa Carta, facendo obbligo, in particolare, di rispettare il diritto a un giudice imparziale, i diritti della difesa e la presunzione di innocenza (sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta) e il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (*ne bis in idem* - articolo 50 della Carta)¹⁰⁰. Inoltre, l'art. 32 della proposta contiene una dichiarazione di principio, secondo cui «Le attività della Procura europea si svolgono nel pieno rispetto dei diritti degli indagati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa». Infine, con una disposizione di chiusura (art. 32.5), la proposta di regolamento prevede che, oltre agli “euro-diritti” espressamente menzionati, l'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento avviato dalla Procura europea godono di tutti i diritti processuali previsti dal diritto nazionale applicabile¹⁰¹.

E' indubbio che sia necessario evitare che l'accentuata transnazionalità dei procedimenti penali comporti rischi di abbassamento delle garanzie difensive. Ed è nell'interesse stesso della futura Procura europea, della sua legittimazione ed accettazione, che i diritti della difesa siano puntualmente garantiti e rispettati. A questo proposito, nell'ambito del processo di costruzione dello spazio giuridico europeo, si ritiene indispensabile contemperare le esigenze di repressione e di efficienza degli strumenti di indagine, da un lato, e la concretezza e certezza delle

⁹⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2012/C 326/02).

¹⁰⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., considerando 33.

¹⁰¹ Per comprendere l'importanza e la delicatezza della questione basti pensare, a mero titolo esemplificativo, al fatto che l'Agenda europea sulla sicurezza - un'agenda condivisa tra l'Unione e gli Stati membri volta a creare uno spazio di sicurezza interna dell'UE, in cui le persone sono protette nel pieno rispetto dei diritti fondamentali per il tramite di un migliore scambio di informazioni, di una maggiore cooperazione operativa e dell'aumento della fiducia reciproca - stabilisce come priorità la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica e pone come principio guida il pieno rispetto dei diritti fondamentali. Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Agenda europea della sicurezza, del 28 aprile 2015, COM(2015) 185. Che la sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali non siano finalità contrastanti, bensì obiettivi strategici coerenti e complementari, si deduce anche dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali e dalla sentenza della Corte di giustizia, dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e altri e Kärntner Landesregierung e altri*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 42.

garanzie e dei diritti della persona, dall'altro. Questo per evitare che prevalga una logica di ingiustificata primazia in favore della realizzazione degli scopi politici, economici e giudiziari di efficienza posti dai Trattati, che potrebbe avere come conseguenza la crisi di legittimità del sistema giudiziario europeo basato sui principi del giusto processo, così come derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

In questo contesto, sebbene l'espresso richiamo alla legislazione comunitaria che prevede i diritti processuali di cui l'indagato o l'imputato devono "almeno" godere (il diritto all'interpretazione e alla traduzione¹⁰², il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine¹⁰³, il diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale¹⁰⁴, il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, il diritto al patrocinio a spese dello Stato¹⁰⁵, il diritto di presentare prove¹⁰⁶) non sia risolutivo né garantisca con certezza che tali diritti verranno di fatto rispettati, certamente è più che indicativo della volontà delle istituzioni e degli Stati membri che l'azione della Procura sia fondata sul rispetto di tali diritti¹⁰⁷. Sotto questo profilo, addirittura, si potrebbe arrivare a sostenere che,

¹⁰² Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, in GU L 280 del 26.10.2010, pp. 1-7.

¹⁰³ Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, in GU L 142 del 1.6.2012, pp. 1-10.

¹⁰⁴ Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, in GU L 294 del 6.11.2013, pp. 1-12.

¹⁰⁵ Tali garanzie processuali sono contenute nel pacchetto di misure, presentato dalla Commissione europea il 27 novembre 2013: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, COM(2013) 821; Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali COM(2013) 822; Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo COM(2013) 824; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Progredire nell'attuazione dell'agenda dell'Unione europea sulle garanzie procedurali per indagati e imputati — Rafforzare le basi dello spazio europeo di giustizia penale COM(2013) 820.

¹⁰⁶ Per interessanti spunti di riflessione sul tema del rispetto dei diritti dell'indagato nei procedimenti davanti la Procura europea, e in particolare sulla necessità di garantire alla difesa la possibilità di svolgere investigazioni difensive aventi tendenzialmente un'efficacia pari a quella del PM europeo, si rinvia a F. CAGNOLA, *Le investigazioni della difesa nella prospettiva della istituzione del Pubblico Ministero europeo*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, op. cit., p. 167 ss.

¹⁰⁷ La Giunta e l'Osservatorio Europa dell'Unione delle Camere Penali italiane, nelle Osservazioni al progetto di regolamento istitutivo del Procuratore europeo inviate alla Commissione LIBE del Parlamento

contrariamente a certi timori diffusi, maggiore uniformità della normativa europea significa maggiore tutela dei diritti difensivi rispetto al sistema frammentato attuale, in particolare nei procedimenti transnazionali. Non vi è alcun dubbio, infatti, che l'esistenza di regole procedurali comuni applicabili in tutto il territorio della UE si traduce in una certezza dei diritti della difesa, cosicché, per esempio, un cittadino italiano avrebbe piena contezza delle regole con le quali può essere sottoposto ad indagine in un altro Stato UE, a differenza di quanto accade sulla base del principio del mutuo riconoscimento che si basa, di fatto, sulla diversità dei sistemi giuridici. Alle garanzie sopra esposte si aggiunge il fatto che in tale ambito le lacune del regolamento EPPO saranno colmate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, come noto, ai sensi dell'art. 6.1 TUE «ha lo stesso valore giuridico dei Trattati».

Nella prospettiva delle garanzie, specificatamente in relazione al passaggio dalle attuali indagini dell'OLAF per i casi che un domani saranno trattati dal Procuratore europeo, è da sottolineare che una più incisiva tutela dell'indagato e dei diritti fondamentali della persona deriverà dalla diversa natura delle tipologie dei procedimenti interessati: amministrativo, e quindi volto a privilegiare l'ottica dell'autorità l'uno; penale, e in quanto tale diretto a incidere sulla libertà della persona e conseguentemente soggetto a particolari cautele, l'altro¹⁰⁸.

Come accennato sopra, nei procedimenti davanti all'istituenda Procura una piena uniformità di garanzie in termini di diritti nei diversi Stati membri non è stata

europeo, così si esprimono a riguardo: «nel sistema di Lisbona, l'EPPO (European Public Prosecutor Office) si propone come catalizzatore dello sviluppo della legislazione penale, però questo non vuol dire che tale sviluppo debba avvenire abdicando alla tutela delle garanzie. Anzi, al contrario, dopo anni di crescita in senso "giustizialista" con strumenti di tipo e con scopo prettamente repressivo, è giunto il momento e l'occasione per insistere nel porre le garanzie al cuore dello sviluppo dello spazio giudiziario europeo. Perseverare nel considerarle una questione marginale risolta con il mero richiamo alla Convenzione EDU e alla Carta di Nizza e consegnata all'applicazione di questi strumenti nei sistemi nazionali, anche attraverso la giurisprudenza delle rispettive Corti sovranazionali, significa incentivare la sfiducia del cittadino nei confronti tanto delle istituzioni che del sistema legislativo/regolamentare europeo.

Farlo oggi, oltretutto dopo il "gran rifiuto" all'adesione alla CEDU pronunciato con il parere del 18 dicembre 2014 da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea, rappresenterebbe la ratifica finale della rinuncia alla tutela più elevata dei diritti fondamentali della persona e, per quel che ci riguarda, dei principi del giusto processo ed in particolare dei diritti di difesa consacrati dalla Costituzione, in favore della realizzazione degli obiettivi politico-economici dei trattati». Tali Osservazioni sono rintracciabili all'indirizzo: <http://www.camerepenali.it/news/6117/Il-progetto-di-istituzione-della-Procura-europea-prosegue-il-suo-cammio-La-Giunta-e-l-1%E2%80%99Osservatorio-Europa-inviano-alla-Commissione-LIBE-del-Parlamento-Europeo-le-osservazioni-elaborate-a-riguardo.html>.

¹⁰⁸ V. conclusioni di F. RUGGIERI in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, op. cit., p. 173.

ancora raggiunta: infatti, la proposta della Commissione stabilisce che i diritti previsti dalle direttive, non essendo esaustivi, siano integrati dai diritti processuali garantiti dal diritto nazionale applicabile. Questa difformità è dovuta anche al fatto che le direttive fissano standard minimi e obbligano gli Stati membri ad adottare misure di implementazione, non vincolandoli quanto alle forme: tale margine di apprezzamento lascia spazio per diversi livelli di garanzie. Si comprende bene come non sia quindi un problema di mancato rispetto di standard minimi, ma una questione di differenti standard: svariate fonti giuridiche regolano ancora i diritti dei sospettati, che rischiano di rimanere vittima delle differenze tra i sistemi giuridici.

Per le ragioni su esposte, l'unica soluzione possibile è un mini codice di procedura penale europeo, dove non ci siano margini di apprezzamento e buchi “non protetti” e che non abbiano bisogno di essere integrati dalle fonti nazionali: solo così l'imputato e il suo difensore avranno la garanzia di sapere sempre *ab initio* i diritti a loro disposizione senza necessità di fare uno “slalom” tra i diversi strumenti normativi e senza dover cambiare strategia processuale nelle varie fasi di giudizio. A tal proposito, appare opportuna una breve notazione: in sede di redazione delle regole procedurali che accompagneranno l'istituzione dell'EPPO si dovrà necessariamente prevedere la partecipazione del difensore a tutti gli atti che incidono sui diritti fondamentali della persona. In particolare, dovranno prevedersi le relative sanzioni in caso di inosservanza di tali regole: non esistono diritti se non è prevista la possibilità di esperire azioni a loro tutela.

Merita di essere a questo punto accennato il ruolo che le due Corti europee hanno giocato nel tempo in materia di diritti fondamentali: se in origine la ripartizione di competenze tra le due corti appariva relativamente chiara – la Corte di Strasburgo sulla CEDU e quella di Lussemburgo sui Trattati¹⁰⁹ - quest'ultima ha fatto dei diritti fondamentali uno dei motori della costruzione dell'integrazione europea, rendendoli al contempo parte delle fondamenta dell'ordinamento giuridico europeo. Tuttavia, questa parziale sovrapposizione di competenze più che preoccupare dovrebbe assicurare, soprattutto se si considera che la Corte di Giustizia ha dimostrato l'intenzione di far proprio lo standard di protezione dei diritti umani sulla falsariga di quello adottato dalla Corte EDU e ha cercato - con

¹⁰⁹ Ai sensi dell'art. 19 TUE la Corte di giustizia dell'Unione europea «assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati».

successo ci si permette di dire - di bilanciare la garanzia di un elevato standard di protezione con la preservazione del suo ruolo di Giudice Supremo dei Trattati. In particolare, essa ha compensato l'originale assenza nei Trattati di un catalogo di diritti fondamentali e, usando come fonte d'ispirazione i diritti fondamentali di cui alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e la stessa CEDU, ha creato in via giurisprudenziale il parametro di legittimità degli atti delle istituzioni UE in relazione ai diritti umani, con ciò rendendo il rispetto di tali diritti parte integrante dei principi fondamentali del diritto UE. Quest'approccio ha legittimato la Corte a estendere il proprio controllo giurisdizionale anche nella materia dei diritti fondamentali. Da ultimo, ma non per importanza, si segnalano esempi di convergenza della giurisprudenza delle due Corti europee, espressione del dialogo che esse hanno voluto instaurare e della volontà della Corte di Lussemburgo di far proprio lo standard di protezione dei diritti garantito dalla Corte di Strasburgo¹¹⁰. Alla luce di quanto sopra, sebbene le due corti abbiano competenze e modalità di funzionamento differenti, il rischio di divergenze nell'interpretazione e applicazione dei diritti fondamentali al caso concreto, che delegitimerebbe il ruolo delle due corti e renderebbe incerta l'applicazione del diritto, è veramente basso¹¹¹.

In materia di rispetto dei diritti fondamentali, si accenna qui solamente che una svolta potrà verificarsi se e quando l'Unione europea aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in virtù della possibilità offerta dall'art. 6.2 TUE: tale norma è chiara espressione della volontà dei "Costituenti di Lisbona" di proseguire nel percorso di "sdoganamento" dell'Unione dalla prospettiva mercantile (che caratterizzava le Comunità degli anni '50), avviato con l'adozione della Carta di Nizza. In questo caso, la CEDU vincolerebbe le istituzioni dell'UE e gli Stati

¹¹⁰ Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla sentenza del caso *Connolly v. Commission* C-274/99 del 6.3.2001, (in Raccolta, 2001, p. I-01611) in cui la Corte di giustizia ha qualificato la libertà di espressione come «elemento essenziale in una società democratica», riprendendo pedissequamente il *wording* utilizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, n. 14234/88 del 29.10.1992. Ed ancora, si segnala la sentenza *Familiarpres*, datata addirittura 1997 (*Vereinigte Familienpres Zeitungsverlags- und Vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* C-368/95, del 26.6.1997, in Raccolta, 1997, p. I-03689), in cui i giudici di Lussemburgo hanno fatto riferimento ad un precedente dei colleghi di Strasburgo (*Informationsverein Lentia and others v. Austria*, n. 13914/8 del 24.11.1993) al fine di bilanciare due corollari della libertà di stampa (diritto di ricevere e impartire informazioni), entrambi garantiti dall'articolo 10 della Convenzione europea.

¹¹¹ Non mancano certo esempi di giurisprudenza divergente, si pensi alle datate sentenze concernenti la differente interpretazione del diritto di domicilio nei casi *Hoechst AG contro Commissione delle Comunità europee*, C-46/87 del 21.9.1989 davanti la Corte di Giustizia (in Raccolta, 1989, p. 2859) e *Niemietz v. Germany*, n. 13710/88 del 16.12.1992 davanti la Corte europea dei diritti dell'uomo.

membri e formerebbe parte integrante del diritto dell'Unione; inoltre, gli atti emanati dalle sue istituzioni aventi competenza penale (ma non solo) sarebbero sottoposti al controllo giurisdizionale da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, al pari di quelli nazionali dei Paesi membri, avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà previsti dalla CEDU. Solo così, infatti, l'UE verrebbe posta sullo stesso piano dei suoi Stati membri per quanto riguarda il sistema di tutela dei diritti fondamentali. Si ritiene che l'eventuale e futura adesione alla Convenzione europea abbia la portata di vera e propria svolta di sistema, anche in termini di coerenza e uniformità in materia di salvaguardia dei diritti fondamentali, nonostante la tutela offerta da tale strumento convenzionale sia da taluni considerata insufficiente in ragione del fatto che essa «è postuma e interviene quando ormai i diritti sono stati violati, dopo il passaggio attraverso diversi gradi di giudizio»¹¹². Invero, a parere di chi scrive, questa critica non coglie nel segno in quanto non tiene in debito conto le possibilità offerte dallo strumento convenzionale: ci si riferisce, in particolare, alla possibilità che la Corte europea dei diritti dell'uomo, su richiesta di parte ovvero d'ufficio, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento di procedura, indichi alle parti le misure provvisorie la cui adozione è ritenuta necessaria prima che la violazione sia posta in essere. La Corte in una serie di pronunce ha adottato una cosiddetta *interim measure* sulla base della considerazione che un ricorso per essere effettivo ai sensi dell'art. 13 CEDU, in alcuni casi, in particolare quando è lamentata la violazione di un diritto che non potrebbe essere restaurato, deve avere carattere sospensivo. In tal modo i giudici di Strasburgo garantiscono, oltre all'effettività del diritto di cui all'art. 13 CEDU, anche quella del diritto convenzionale che si assume violato¹¹³. Tuttavia, è pur vero che, trattandosi di una mera indicazione da parte dei giudici di Strasburgo, il rispetto della misura provvisoria emessa dalla Corte è rimesso alla volontà degli Stati, che non hanno l'obbligo di uniformarvisi. Indubbiamente, tale circostanza riduce la portata della disposizione di cui all'articolo 39 del Regolamento di procedura.

¹¹² Si vedano le Osservazioni al progetto di regolamento istitutivo dell'EPPO inviate alla Commissione LIBE del Parlamento europeo da parte della Giunta e dell'Osservatorio Europa dell'Unione delle Camere Penali italiane, *supra* nota 85. Le Camere penali italiane rilevano anche l'insufficienza del controllo pregiudiziale della Corte di Giustizia che, soggetto al filtro del giudice nazionale, è limitato agli scopi stabiliti dai Trattati e cioè alla verifica del rispetto delle garanzie.

¹¹³ Si veda, *ex multis*, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo n. 14038/88, del 7.7.1989, *Soering c. Regno Unito*.

La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU, per evidenti ragioni di spazio, di tempo e di coerenza, non può essere oggetto di ulteriore disamina in tale sede. Tuttavia, appare opportuno notare che il processo di adesione ha subito una battuta d'arresto a seguito dell'adozione, da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea, del parere n. 2/2013¹¹⁴. Con tale parere la Corte ha espresso la propria opinione ostativa all'adesione, poiché ha ritenuto il progetto di accordo non compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione.

Nonostante quest'ostacolo di non poco conto, in ragione del fatto che gli atti dell'UE (e della Procura europea per quanto qui d'interesse) sono destinati ad incidere sui rapporti individuali, si ritiene che dotare l'Unione di un controllo esterno sul rispetto dei diritti costituisce di per sé un motivo valido e sufficiente per auspicare che l'UE eserciti la competenza di cui all'art. 6.2 TUE. Da ultimo, ma non

¹¹⁴ Si tratta del parere n. 2/2013 reso dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea il 18 dicembre 2014, in merito alla compatibilità del progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU con il diritto dell'Unione. Tale parere, reso dalla Corte ai sensi dell'articolo 218.11 TFUE e su richiesta della Commissione, individua alcuni problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione. I giudici di Lussemburgo, dopo aver ricordato che il problema della mancanza di una base giuridica per l'adesione dell'Unione alla CEDU è stato risolto dal Trattato di Lisbona (art. 6.2 TUE), rilevano che il progetto di accordo non tiene in debito conto le caratteristiche particolari dell'Unione e il fatto che essa non può essere considerata uno Stato, ciò che è per l'appunto quanto imposto dalle condizioni che gli stessi Trattati hanno stabilito per l'adesione (in particolare, Protocollo n. 8 relativo all'articolo 6.2 TUE). Inoltre, la Corte osserva che, se da un lato è normale che l'interpretazione della CEDU datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo vincoli l'Unione e le sue istituzioni, dall'altro è inammissibile che lo stesso avvenga con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A questo proposito, il parere sottolinea che occorre assicurare un coordinamento tra la CEDU e la Carta, coordinamento non previsto da alcuna disposizione del progetto di accordo. Altro nodo problematico è stato ravvisato nel Protocollo n. 16 della CEDU, che autorizza le più alte giurisdizioni degli Stati membri a rivolgere alla Corte EDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio sull'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla CEDU o dai suoi protocolli. Secondo i giudici di Lussemburgo, il meccanismo istituito da tale protocollo potrebbe pregiudicare l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dal TFUE, segnatamente quando i diritti garantiti dalla Carta corrispondano ai diritti riconosciuti dalla CEDU. A ciò si aggiunga che il progetto di accordo lascia persistere la possibilità che l'Unione o gli Stati membri sottopongano alla Corte EDU una domanda avente ad oggetto un'asserita violazione della CEDU ad opera di uno Stato membro o dell'Unione correlata con il diritto dell'Unione. L'esistenza stessa di una simile possibilità pregiudica, a dire della Corte, le prescrizioni dettate dall'art. 344 TFUE secondo il quale «gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia sull'interpretazione e l'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi». Critiche sono state mosse dalla Corte anche al meccanismo del convenuto aggiunto (che ha come finalità di assicurarsi che i ricorsi proposti dinanzi alla Corte EDU vengano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, contro gli Stati membri e/o contro l'Unione). La decisione della Corte EDU di ammettere, o meno, uno Stato membro o l'Unione come convenuto aggiunto in una causa pendente dinanzi a sé rischierebbe di pregiudicare la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Infine, sempre ad avviso della Corte, il progetto di accordo lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione nel settore della PESC, poiché in tale ambito taluni atti sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia stessa, mentre la Corte EDU sarebbe legittimata a pronunciarsi – in modo esclusivo – sulla conformità alla CEDU di tali atti. Alla luce dei problemi individuati, la Corte conclude che il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione.

in ordine d'importanza, l'adesione assicurerebbe ulteriormente la coerenza della giurisprudenza europea in questo ambito e la qualità della protezione dei diritti umani.

IV.4 Struttura dell'ufficio del Procuratore europeo

La proposta della Commissione prevede che la Procura abbia una struttura leggera («*cost-efficient*»), decentrata, integrata negli ordinamenti giudiziari degli Stati membri, composta da un Procuratore europeo e i suoi 4 sostituti (*Deputies*) ai quali si aggiungono i Procuratori europei delegati, dislocati nelle varie parti del territorio europeo, in numero di almeno uno per Stato membro¹¹⁵. Quest'ultimi potranno, a discrezione dello Stato di appartenenza, mantenere la duplice funzione di componenti dell'EPPO e magistrati nazionali (c. d. doppio cappello)¹¹⁶. I Procuratori europei delegati faranno capo direttamente al suddetto Ufficio per i reati che sono di sua competenza, in modo da assicurare coerenza, coordinamento e sorveglianza continua delle indagini e delle azioni penali a livello dell'Unione. La proposta della Commissione, quindi, prevede un organismo unico a struttura gerarchica con competenza esclusiva in merito ai reati di cui si parla¹¹⁷. Concretamente il Procuratore europeo non sarà in grado, salvo casi sporadici, di intervenire direttamente nei singoli casi, ma opererà attraverso i propri delegati nazionali. Tuttavia quest'ultimi, che, secondo quanto dispone la proposta di regolamento, saranno almeno uno per Stato membro, non saranno a loro volta in grado di gestire tutto il carico di lavoro loro affidato in materia di contrasto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Pertanto, dovranno fare ricorso alla possibilità, prevista dall'art. 18 della proposta di regolamento, di impartire istruzioni alle competenti autorità nazionali, le quali, a loro volta, avranno il dovere di

¹¹⁵ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 6.5.

¹¹⁶ Com'è noto, non tutti gli Stati nutrono il medesimo interesse nei confronti della nuova istituzione dell'Unione e, su questo sfondo, molte sono le opzioni per una rigida limitazione dei relativi poteri. Si tratta di scelte prettamente politiche, dirette a circoscrivere i poteri del delegato nazionale del Procuratore europeo.

¹¹⁷ Tuttavia, si rileva che nel corso dei negoziati sulla proposta di regolamento per istituire l'EPPO, la concezione di "competenza concorrente" degli Stati sui reati PIF si sta affacciando prepotentemente, con la conseguenza che anche le autorità nazionali potranno indagare su di essi.

eseguirle¹¹⁸. Il ruolo cruciale che verrà svolto dalle autorità nazionali si percepisce ancora meglio se si considera che l'EPPO non dispone di una propria polizia e che le indagini dovranno essere svolte per lo più secondo le disposizioni procedurali nazionali. Pertanto, i limiti legati alla struttura leggera dell'Ufficio del Procuratore europeo ne imporranno uno stretto legame, per non dire una dipendenza di fatto, dalle omologhe autorità nazionali.

Quanto alla struttura della futura Procura europea, un'attenzione particolare merita la questione relativa alla non agevole interpretazione dell'espressione Procura istituita «a partire da Eurojust» (art. 86 TFUE): questa è stata una questione controversa sin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tale locuzione, come rilevato da autorevole dottrina, è senza dubbio «indicativa dell'esigenza di avviare e portare a termine [...] un percorso sostanziale finalizzato alla creazione di una struttura giudiziaria comune, in grado di orientare l'esercizio dell'azione penale a tutela di beni giuridici di interesse strettamente comunitario»¹¹⁹. A parere di chi scrive, la locuzione «a partire da Eurojust» non può che essere interpretata come espressione della volontà di andare oltre la cooperazione tra Stati membri coordinata da Eurojust, del desiderio di costruire un nuovo e ambizioso progetto. Quindi, come osservato dalla dottrina, l'EPPO non deve essere concepito e strutturato come mero assemblaggio delle Procure europee delegate negli Stati membri, ma come organismo unico e indivisibile, altrimenti essa non presenterebbe alcun vantaggio rispetto ad Eurojust¹²⁰, non si andrebbe, appunto, oltre Eurojust.

Prima dell'adozione della proposta di regolamento da parte della Commissione, molti interrogativi sono stati sollevati sull'articolazione di tale rapporto; le ipotesi erano sostanzialmente due: creazione di un'unità entro Eurojust (che così avrebbe acquisito in uno specifico settore – quello relativo al contrasto alle condotte pregiudizievoli degli interessi finanziari dell'Unione – anche competenze

¹¹⁸ M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 612.

¹¹⁹ G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura Europea con Eurojust, Olaf ed Europol. Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 647.

¹²⁰ L. KUHL, *Spazio giudiziario di cooperazione o di integrazione penale?*, in GRASSO, PICOTTI, SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo di Catania, Milano, 2011, p. 728.

giurisdizionali), ovvero assorbimento di Eurojust entro la Procura (che avrebbe visto trasferite a se stessa competenze amministrative assai estese in un vasto ambito di contrasto alla criminalità, oggi esercitate da quest'organo).

La soluzione contenuta nelle due proposte di regolamento stabilisce che Eurojust avrà il compito di sostenere le autorità nazionali quando indagano e perseguono i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE in conformità del regolamento che istituisce la Procura. I due organi sono, dunque, chiamati a collaborare in maniera stretta. A tenore della proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), quest'ultima instaura e mantiene relazioni privilegiate con la Procura europea, basate su una stretta cooperazione e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione. Infatti, ci sono, e continueranno ad esserci, casi di cui devono occuparsi sia la Procura europea che Eurojust, in particolare quando gli indagati sono sospettati di un reato a danno del bilancio dell'Unione e di altre fattispecie di reato. In entrambe le proposte di regolamento sono state incluse alcune disposizioni che prevedono che Eurojust tratti senza indugio le richieste di sostegno formulate dall'EPPO: si instaura, così, tra i due organi una cooperazione che comporta lo scambio di informazioni e che consente al Procuratore europeo di indirizzare pareri scritti al collegio, che risponde per iscritto senza indebito ritardo¹²¹.

Sul fronte operativo, Eurojust sostiene il funzionamento della Procura europea mediante servizi forniti dal proprio personale: in particolare, quest'ultima può associare Eurojust alle proprie attività nei casi transfrontalieri o complessi (reati a danno del bilancio dell'Unione e altri reati) condividendo informazioni, chiedendo a Eurojust o ai suoi membri nazionali competenti di partecipare al coordinamento di specifici atti di indagine e/o di agevolare l'accordo tra la Procura europea e lo Stato o gli Stati membri interessati, chiedendo a Eurojust o ai suoi membri nazionali di prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati che sono membri di Eurojust ma che non

¹²¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, cit., art. 41. Si veda, altresì, l'art. 57 della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., il quale riprende quasi integralmente l'art. 41 della proposta istitutiva di Eurojust.

partecipano all'istituzione della Procura, o nei paesi terzi¹²². I dettagli dei servizi da fornire sono fissati in un accordo tra Eurojust e l'EPPO. In definitiva, la Procura europea si avvale del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust: tale approccio permette notevoli sinergie. Si tratta, quindi, di ragionare in un'ottica di complementarità tra modello cooperativo e modello integrativo.

Per concludere, sebbene alla luce della rilevata necessità per il futuro Procuratore europeo di ricorrere alle autorità nazionali di polizia e giurisdizionali non lo si possa qualificare come un vero e proprio organo giurisdizionale federale dell'Unione, è pur vero che tale eccesso di prudenza mostrato dalla proposta della Commissione potrebbe essere superato in sede di rinegoziazione della proposta di regolamento da parte degli Stati che intendono partecipare alla cooperazione rafforzata.

IV.5 Ambito di competenza del Procuratore europeo

IV.5.1 La nozione di “interessi finanziari dell'Unione”

Nel Trattato non si rinviene una definizione degli “interessi finanziari dell'Unione” in quanto tali, ma, dalla formulazione più ampia rispetto al termine “bilancio”, usato altrove nel Trattato (ad esempio all'articolo 310, paragrafo 1, secondo comma TFUE), appare evidente che rientrano in questa nozione tutti i fondi gestiti dall'Unione o per suo conto¹²³. Inoltre, l'art. 2 della proposta di regolamento li qualifica includendovi «tutte le entrate e le spese e i beni coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione e dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati»¹²⁴.

¹²² Ad esempio, «la Procura europea potrà avvalersi, per le proprie operazioni, dell'infrastruttura informatica di Eurojust, in particolare del suo sistema automatico di gestione dei fascicoli e del suo indice e degli archivi di lavoro temporanei». Si veda la scheda finanziaria legislativa della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., punto n. 1.5.4, p. 51.

¹²³ Come riferimento si veda anche la definizione all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, in GUCE L 312 del 23.12.1995, p. 1-4..

¹²⁴ Sulla nozione di bene giuridico dell'Unione, ai fini di una sua protezione a livello penale, si rinvia in dottrina a R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea; linee guida di un sistema*

Nonostante la circoscrizione della competenza dell'EPPO alla tutela degli interessi finanziari sia stata spesso criticata per l'irragionevole limitazione a un novero di reati che, peraltro, non sono espressione, in assoluto, del più elevato grado di allarme sociale, va considerato che tale scelta si fonda sul particolare rango di tale bene giuridico, e soprattutto sulla specificità e incisività delle iniziative che possono essere assunte a tutela dello stesso¹²⁵. Merita rilevare, a questo proposito, che l'Organizzazione ha sempre avuto un occhio di riguardo per tale settore: ciò si comprende facilmente se si considera che la tutela delle proprie finanze è essenziale per il raggiungimento degli scopi che essa intende perseguire e, in ultima analisi, anche per la propria stessa esistenza.

IV.5.2.1 I reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione: armonizzazione sostanziale

Una premessa in merito all'espressione "reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" appare opportuna: l'interpretazione letterale e restrittiva, o meno, del verbo "ledere" non incide solamente sulla perimetrazione della competenza della Procura europea, ma ha anche delle ripercussioni inevitabili sulla discrezionalità del legislatore interno.

La proposta di regolamento della Commissione (art. 2) non definisce i reati di competenza dell'istituenda Procura, ma rimanda alla legge nazionale di attuazione di una direttiva europea (2013/xx/UE)¹²⁶, sulla base della necessità che, dovendo l'EPPO esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, «la

integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici di interesse comune, Milano, 2005, p. 318 ss. e a A. VENEGONI, *Dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 35 ss. A proposito della giurisprudenza comunitaria e dell'Unione europea intervenuta a tutela del bene giuridico "interessi finanziari dell'Unione", v. da ultimo le sentenze della Corte di Giustizia del 28 ottobre 2010, causa C-367/09, *SGS Belgium*, *Raccolta*, 2010, p. I-10761 ss.; e del 15 novembre 2011, causa C-539/09, *Commissione c. Germania*, *Raccolta*, 2011, p. I-11235 ss. Sul tema della lotta alle frodi in ambito europeo e sulla definizione di frode, si rinvia alla Convenzione PIF 1995, alla nota 108 e *infra* in questo paragrafo.

¹²⁵ Sul punto, si rinvia a R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2013, p. 20 ss.

¹²⁶ V. *supra* par. I p. 5 e nota 9.

sua competenza sia definita con riferimento al diritto penale degli Stati membri, che qualifica come reato gli atti o le omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e fissa le sanzioni irrogabili in applicazione della normativa pertinente dell'Unione nell'ordinamento giuridico nazionale»¹²⁷.

I presupposti dell'attività della futura Procura europea passano quindi per un'armonizzazione delle fattispecie incriminatrici e delle relative conseguenze sanzionatorie¹²⁸. Ad avviso di chi scrive, ragioni di legittimazione complessiva ma soprattutto l'esigenza di evitare che la diversità delle discipline nazionali sia un ostacolo al funzionamento della Procura europea, militano in favore della necessità dell'adozione di un *corpus* di norme di diritto penale sostanziale comune. Laddove alla centralità delle indagini e dell'azione penale non seguisse la responsabilità dei soggetti autori di tali reati e le relative conseguenze con una tendenziale omogeneità, risulterebbe frustrato il fine ultimo della tutela ed i rei potrebbero avvantaggiarsi della diversità delle legislazioni penali. Non di minore importanza sarebbe la frustrazione di quel senso di giustizia comune a cui si tende. A corroborare ulteriormente questa tesi si pensi, ad esempio, al reato di frode: tale concetto non è equivalente nei sistemi giuridici degli Stati membri, in alcuni di essi il termine non ha alcun significato giuridico. Ne è conseguita la necessità per l'UE di "costruire" una definizione utilizzabile nel contesto europeo del diritto penale. Indubbi sono quindi i vantaggi dell'adozione, da parte dell'Unione, di misure volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali, tra i quali quello di «evitare che gli Stati membri con una legislazione penale meno severa rispetto a quella di altri diventino "santuari" per i criminali e che si realizzino fenomeni di *forum shopping* tali per cui la criminalità si sposta negli Stati dove alcuni comportamenti non sono puniti o sono

¹²⁷ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., considerando 24, p. 11. Sui fatti criminosi costituenti reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione si rinvia a R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2013, p. 20 ss. e a M. PELISSERO, *Competenza della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 109 ss. Per una critica di tale disposizione si veda anche *infra* in questo paragrafo.

¹²⁸ V. conclusioni di F. RUGGIERI in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, op. cit., p. 172.

sanzionati meno severamente che in altri ordinamenti e garantire una certa parità di trattamento tra i soggetti perseguibili nei diversi Stati membri»¹²⁹.

Il primo tentativo di armonizzazione del diritto penale sostanziale degli Stati membri sull'argomento è rintracciabile nella Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (Convenzione PIF 1995)¹³⁰, adottata al fine di favorire e facilitare la cooperazione giudiziaria penale tra le autorità degli Stati (coincidente, appunto, con l'ambito del terzo pilastro del Trattato di Maastricht e successive revisioni), poiché le frodi comunitarie hanno spesso natura transnazionale. Tale azione avvenne con uno strumento tipico del c.d. terzo pilastro, cioè una convenzione, espressione del metodo legislativo intergovernativo. Il diritto penale, infatti, è sempre stato considerato dagli Stati membri un baluardo della sovranità nazionale per cui essi sono sempre stati restii a regolare la formazione della normativa europea in tale settore attraverso il metodo comunitario. La Convenzione fu certamente uno strumento molto innovativo per l'epoca nel settore del diritto penale, fino ad allora riservato pressoché esclusivamente alla legislazione statale. Il fine della Convenzione non era quello di creare norme comunitarie autonome ma di armonizzare quelle degli Stati, anche perché la norma che costituiva la base giuridica per la lotta alle frodi (art. 280 TCE), escludeva espressamente che l'azione dell'Unione potesse riguardare interventi direttamente incidenti nei sistemi penali degli Stati membri. La Convenzione soffriva dunque di «limiti intrinseci, non dovuti a colpe proprie, ma derivanti dal quadro generale delle competenze dell'Unione, ancora estremamente deboli all'epoca»¹³¹. Tale Convenzione è stata trasposta negli Stati membri in maniera non uniforme, con la conseguenza che il

¹²⁹ C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, op. cit., p. 14.

¹³⁰ Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea del 26 luglio 1995, entrata in vigore il 17 ottobre 2002 e successivamente integrata da un primo protocollo, del 27 settembre 1996, concernente la lotta contro gli atti di corruzione lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, e da un secondo protocollo, del 19 giugno 1997, concernente la lotta al riciclaggio di denaro, la confisca dei proventi di reato e la responsabilità delle persone giuridiche.

La Convenzione si proponeva di armonizzare il diritto penale sostanziale introducendo delle definizioni comuni dei reati che venivano considerati come i più pericolosi per l'integrità delle finanze comunitarie, ed in particolare la frode, la corruzione e il riciclaggio. La stessa tendeva inoltre ad armonizzare anche altri aspetti del diritto penale, ugualmente necessari per un'efficace lotta a tali reati, ed in particolare la prescrizione, la responsabilità delle persone giuridiche e la cooperazione tra gli Stati membri e tra essi e la Commissione.

¹³¹ A. VENEGONI, *Dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, op. cit., p. 37.

diritto penale sostanziale nella materia della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea appare assai frammentato.

Per rispondere alla necessità di un regime armonizzato in materia di fattispecie di reato, nel 2012 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (d'ora in avanti indicata anche come "direttiva PIF")¹³². La proposta mira a rafforzare l'attuale quadro giuridico in questo settore mediante l'elaborazione di norme comuni per la definizione dei reati, delle sanzioni penali e dei termini di prescrizione. In altre parole, l'obiettivo è quello di ovviare alla situazione esistente caratterizzata da norme della Convenzione a maglie eccessivamente larghe, che hanno permesso interpretazioni piuttosto divergenti tra gli Stati sugli stessi argomenti, cosicché il risultato del processo di attuazione ha prodotto un elevato livello di frammentazione all'interno dell'Unione nella normativa penale sulla protezione degli interessi finanziari della stessa, essendo alcuni istituti di diritto penale sostanziale trattati diversamente nei singoli Stati. Seppur minima – e in quanto tale suscettibile di critiche, come vedremo nel prosieguo del paragrafo - l'armonizzazione del diritto penale sostanziale è, indubbiamente, un elemento importante della protezione globale degli interessi finanziari dell'Unione ed è espressione della tensione verso una sempre maggiore verticalizzazione delle competenze in materia penale e il contestuale progressivo abbandono delle dinamiche proprie della cooperazione. Ma se ne apprezza maggiormente il valore se si comprende il rapporto biunivoco tra l'armonizzazione stessa e l'istituzione dell'EPPO: infatti, il valore della direttiva non consiste solo nella realizzazione di un'uniformità sostanziale, ma nell'essere uno strumento fondamentale per il funzionamento dell'Ufficio europeo. D'altra parte, non può dirsi che una tale armonizzazione sia solo strumentale alla definizione dei reati di competenza della Procura europea, anzi è indipendente dalla sua istituzione. Correlativamente - o, meglio, specularmente - l'armonizzazione delle definizioni dei reati e dei livelli di sanzione non darà, di per sé, risultati soddisfacenti se non è accompagnata e

¹³² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2012, relativa alla *lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, COM (2012) 363. Sull'argomento in dottrina si rinvia a A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione Europea per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale COM (2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012.

sostenuta da misure di indagine e di azione penale efficaci. In altre parole, il tema dell'istituzione dell'organo di accusa europeo e quello della normativa di diritto penale sostanziale, sebbene strettamente intrecciati, non coincidono perfettamente¹³³. A corroborare tale tesi valga il fatto che la Commissione ha adottato le due proposte separatamente, anche ad una notevole distanza temporale l'una dall'altra (un anno esatto), ed i negoziati sulle due proposte si stanno svolgendo in maniera separata. Fa propendere per una siffatta ricostruzione anche la considerazione che se l'EPPO si occuperà solo di reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione, così come definiti dalla direttiva, per contro la Procura europea non sarà l'unico organismo inquirente all'interno della Unione ad indagare sui c.d. "reati PIF". Come rileva autorevole dottrina, «anche nella concezione di competenza esclusiva dell'EPPO su tali reati esplicitata nella proposta di regolamento, infatti, esistono delle eccezioni al principio, e quindi situazioni in cui già dal testo di proposta della Commissione si deduce che le indagini su tali reati potranno essere sottratte alla Procura europea per essere trattate dalle Procure degli Stati membri»¹³⁴.

Una delle possibili basi giuridiche per un intervento normativo in tale ambito offerta dal Trattato di Lisbona è l'articolo 83 TFUE, che contiene una specifica potestà normativa dell'UE in diritto penale, consentendo al Parlamento e al Consiglio (che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria) di stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale»¹³⁵. Il riferimento alla dimensione transnazionale del reato pare doversi, comunque, interpretare in maniera flessibile, nel senso che le disposizioni nazionali attuative della direttiva adottata ex art. 83 TFUE potranno trovare applicazione anche qualora il reato da esse armonizzato avesse carattere puramente interno¹³⁶. Qualora così non fosse, verrebbe pregiudicato il funzionamento effettivo e armonico dello spazio di

¹³³ Per un'analisi sul tema, si veda A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso legge penale (c. d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in Cassazione penale, n. 6/2015, p. 2442 e ss.

¹³⁴ *Ibidem*. Si pensi, per esempio, alle ipotesi di reati connessi di cui all'art. 13 della proposta di regolamento, da cui si deduce che quando un reato PIF è inestricabilmente connesso ad un reato non-PIF, e quest'ultimo è più grave, saranno le autorità nazionali, competenti per il reato più grave, ad occuparsi anche del reato PIF.

¹³⁵ Sull'opportunità o, per meglio dire, necessità di sfruttare questa nuova base giuridica per realizzare un'armonizzazione penale sostanziale, si rinvia al par. I, p. 5.

¹³⁶ C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, op. cit., p. 19.

libertà, sicurezza e giustizia: si tratterebbe, infatti, paradossalmente e senza ragione alcuna, di applicare a fattispecie di reato identiche norme diverse a seconda che la condotta sia stata posta in essere in un solo Stato o in più Stati. Peraltro, una tale interpretazione si desume dalle direttive di armonizzazione processuale, di cui si darà conto nel prosieguo del paragrafo.

Bisogna considerare che lo stesso art. 83.2 TFUE pone dei limiti all'intervento normativo dell'Unione: innanzitutto deve trattarsi di «un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione»; in secondo luogo, la potestà penale può consistere solo nel «ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale», ed inoltre l'intervento deve «rivelarsi indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione». Può quindi ravvisarsi nell'art. 83 TFUE una nuova base legale generale, fino al Trattato di Lisbona non esistente, per gli interventi in diritto penale dell'Unione a qualunque titolo, sia che essi riguardino direttamente dei reati specifici (comma 1), sia che essi riguardino aree extrapenali già oggetto di armonizzazione in passato, ma nelle quali misure penali permettono meglio il raggiungimento dei fini (comma 2). Il settore della protezione degli interessi finanziari della Unione, che non è un settore di per sé esclusivamente di diritto penale, potrebbe quindi rientrare in questa seconda categoria¹³⁷.

Nonostante le possibilità offerte dall'articolo 83 TFUE, la Commissione ha ritenuto più appropriato utilizzare quale base giuridica della direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea l'articolo 325 TFUE, a motivo del fatto che quest'ultimo prevede il potere di adottare disposizioni di natura penale nel settore specifico della tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro ogni forma di azione illegale. La scelta della Commissione non è andata esente da critiche da parte delle istituzioni europee: infatti, fin dall'inizio dell'iter legislativo in sede di Consiglio (settembre 2012) un'ampia maggioranza degli Stati Membri ha prospettato l'art. 83.2 TFUE come la base giuridica corretta per la proposta. Anche la Commissione giuridica del Parlamento europeo nella riunione del 27 novembre 2012 ha deciso all'unanimità di «raccomandare che la base giuridica appropriata

¹³⁷ Così A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso legge penale (c. d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, op. cit., p. 2448. Nel prosieguo del paragrafo verranno indicate le ragioni per cui l'art. 325 TFUE è da preferire all'art. 83 come base giuridica per l'intervento dell'Unione in questo ambito.

della proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale sia l'articolo 83.2 TFUE», sulla base della considerazione che quest'ultima norma costituisca una *lex specialis* per quanto concerne l'attribuzione di competenze relativamente al diritto penale sostanziale e che «consentire il ricorso a diverse basi giuridiche potenziali sulle politiche sostanziali equivarrebbe a ostacolare uno sviluppo coerente della legislazione futura nel settore del ravvicinamento del diritto penale (il che non avrebbe mai potuto figurare fra gli intendimenti del trattato di Lisbona)»¹³⁸. Tale idea è stata mantenuta ferma per tutta la durata di questa fase dei negoziati, che ha portato gli Stati all'adozione, nel giugno 2013, di una prima generale intesa – formalizzata in sede di Consiglio dei Ministri della Giustizia della UE – su un testo che, oltre a modificare significativamente la proposta della Commissione nelle singole previsioni, ritiene appunto che la base legale dell'iniziativa sia da individuarsi nell'art. 83.2 TFUE¹³⁹. Il Parlamento europeo in prima lettura ha approvato il documento mantenendo l'opinione secondo cui la base legale dell'iniziativa debba ravvisarsi nell'art. 83.2 TFUE, sebbene vada detto che nel corso delle discussioni che hanno preceduto il voto finale, a livello delle diverse Commissioni interessate, siano emerse anche opinioni in favore dell'art. 325 TFUE¹⁴⁰.

Senza la pretesa di voler trattare diffusamente gli argomenti che militano in favore di una base giuridica piuttosto che dell'altra, ci si limita in questa sede a mostrare la propria condivisione con quanto espresso da autorevole dottrina circa la

¹³⁸ Si veda la relazione delle Commissioni per il controllo dei bilanci e per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, del 25.3.2014, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale COM(2012) 363 – C7-192/2012 – 2012/193(COD), pp. 34-35. A seguito di tale parere, nel corso dei negoziati la base giuridica è stata mutata nell'art. 83 TFUE.

¹³⁹ Per un approfondimento sul tema si rimanda a A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso legge penale (c. d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, op. cit., p. 2444. Senza voler scendere nel dettaglio dell'iter legislativo, vale la pena qui di rilevare che gli Stati in sede di Consiglio dell'Unione europea hanno rivelato la riluttanza ad accettare normative penali provenienti dalle istituzioni europee. Il 6 giugno 2013 il Consiglio ha adottato un approccio generale e il 16 aprile 2014 il Parlamento europeo ha adottato la sua relazione in prima lettura.

¹⁴⁰ Altre istituzioni sono intervenute in questa prima fase dei negoziati con pareri; per esempio, la Corte dei conti europea, cui lo stesso art. 325.4 TFUE riconosce uno specifico ruolo consultivo nella materia delle iniziative legislative per la lotta alle frodi, ha emesso una opinione in cui sembra condividere l'impostazione della Commissione e ravvisare la base legale della proposta nell'art. 325 TFUE.

preferibilità di un intervento normativo dell'UE ai sensi dell'art. 325 TFUE¹⁴¹: chi scrive ravviserebbe una discrasia tra obiettivo, mezzo per raggiungerlo e valore del bene giuridico da proteggere qualora l'Unione intervenisse tramite una direttiva ex art. 83.2 TFUE. Infatti, mentre l'intervento penale in base a tale norma è meramente facoltativo (l'Unione *può* intervenire con norme minime), l'art. 325 TFUE sancisce l'obbligo in capo agli Stati Membri di tutelare le finanze comunitarie allo stesso modo in cui tutelano le proprie (principio di assimilazione), anche con interventi di diritto penale se necessario. Stabilisce inoltre, come già visto, che l'Unione e gli Stati membri combattono la frode mediante «misure dissuasive e tali da permettere una protezione efficace». Pertanto, una direttiva adottata ai sensi dell'art. 83 TFUE determinerebbe un'incompatibilità tra strumento e bene tutelato – vale a dire le finanze dell'UE - che non può soffrire di tutela discrezionale, ancor di più se si pensa al rango che esso riveste per l'Unione. La summenzionata discrasia si declina anche in un altro senso: non si comprende come sia possibile che lo stesso obbligo di protezione posto in capo agli Stati non sia posto in capo all'Unione e possa essere da quest'ultima soddisfatto mediante una direttiva la cui adozione è solo eventuale¹⁴². Quanto appena esposto costituisce, a parere dello scrivente, la ragione principale che milita in favore della scelta dell'art. 325 TFUE come base giuridica. Inoltre, come sopra accennato, l'art. 83.2 TFUE consente solo un'armonizzazione minima, quindi l'adozione di norme a portata generale che lascino un ampio margine di discrezionalità agli Stati nella loro attuazione, impedendo così di ovviare al “difetto” della Convenzione PIF del 1995 e comportando il perdurare delle attuali divergenze normative. Per contro, se venissero sfruttate appieno le possibilità previste dall'art. 325 TFUE, il ricorso a tale norma potrebbe garantire un risultato di alto livello di integrazione applicabile a tutti gli Stati.

Indubbiamente, la questione della base giuridica è di non poco conto se si considera che la stessa Corte di Giustizia si è espressa nel senso che, date le conseguenze della base giuridica in termini di competenza sostanziale e di

¹⁴¹ Si veda diffusamente A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso legge penale (c. d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, op. cit., p. 2445.

¹⁴² *Ibidem*, p. 2445 e ss.

procedura, la scelta del corretto fondamento giuridico riveste un'importanza costituzionale¹⁴³.

Peraltro, diverse sono le implicazioni di una tale scelta, in quanto l'art. 325 TFUE conferisce alla normativa adottata in base ad esso una più ampia portata applicativa, assicurata anche dall'impossibilità di ricorrere, in questo caso, al c.d. "freno di emergenza", mentre l'art. 83 TFUE consentirebbe ad alcuni Stati di esercitare la loro facoltà di non aderire e di non rendere quindi operativa la disciplina sul proprio territorio, come avviene per tutte le proposte in materia di giustizia dello stesso titolo e capo del Trattato (regime di *opt-out* che caratterizza il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca rispetto al suddetto spazio). Inoltre, quest'ultima disposizione consente l'adozione di «norme minime», circostanza che determinerebbe la necessità di rivedere molte parti della proposta che contengono, invece, una disciplina dettagliata.

Inoltre, sebbene l'art. 325 TFUE non preveda alcun vincolo sulla forma degli atti normativi da adottare sotto la sua base legale (il paragrafo 4 di tale articolo usa il termine generico «misure»), e quindi teoricamente la possibilità di intervenire per il tramite di regolamenti non è esclusa, lo strumento più adeguato per «stabilire *norme armonizzate* di diritto penale in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, lasciando agli Stati membri un certo grado di flessibilità per quanto riguarda l'eventuale adozione di disposizioni più severe»¹⁴⁴ è stato ravvisato dalla Commissione in una direttiva. Quest'ultima, certamente invasiva delle prerogative sovrane in misura minore rispetto ai regolamenti e più rispettosa del principio di sussidiarietà, dovrebbe essere vista con maggior favore dagli Stati membri: probabilmente, la giustificazione della scelta della Commissione della direttiva piuttosto che del regolamento come misura per disciplinare questo ambito del diritto penale è rintracciabile proprio nel timore di un rifiuto di quest'ultimo strumento da parte dei rappresentanti statali in sede di Consiglio. Nonostante gli aspetti positivi

¹⁴³ Parere 2/00, del 6.12.2001, emesso ai sensi dell'art. 300 n. 6 TCE sul Protocollo di Cartagena, in *Raccolta*, 2001, p. I-9713, par. 5. In caso di approvazione finale del testo della direttiva sulla base dell'art. 83.2 TFUE, la Commissione Europea, quale custode dell'applicazione dei Trattati, potrà esercitare tale sua prerogativa e valutare un possibile ricorso alla Corte di Giustizia per ottenere un pronunciamento che assumerebbe un significato di portata enormemente significativa per il futuro del diritto penale europeo nello specifico campo della lotta alle frodi.

¹⁴⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla *lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, del 12 luglio 2012, cit., relazione preliminare, punto 3.3, p. 8.

appena menzionati, la necessaria correlazione tra l'unicità del nuovo organo e la disciplina sostanziale dei reati oggetto della sua competenza sarebbe indubbiamente meglio garantita da una fonte quale il regolamento, che per statuto ontologico evita la frammentazione e l'incertezza sugli effettivi contenuti e tempi d'attuazione da parte dei singoli Stati membri¹⁴⁵. Peraltro, lo strumento regolamentare sarebbe più adeguato al contenuto di una tale disciplina che, come si è già avuto modo di dire e come si chiarirà meglio nel prosieguo, è piuttosto dettagliata. Alla luce di quanto appena affermato, risulta inadeguato anche il disposto dell'art. 2 della proposta di regolamento EPPO del 2013, la cui formulazione è necessaria conseguenza della scelta dello strumento direttiva quale mezzo per introdurre misure di armonizzazione. L'inadeguatezza deriva dal fatto che l'art. 2 affida all'attuazione che daranno gli Stati membri della direttiva PIF il compito fondamentale di «definire» i reati oggetto della competenza della futura Procura europea, così in parte oscurando e frustrando la peculiare identità di quest'ultima, vale a dire l'essere - nella forma come nella sostanza - un autentico organo di accusa sovranazionale effettivamente sganciato dalle logiche nazionali. Il rischio è che lo sdoppiamento degli strumenti d'intervento nel medesimo settore (direttiva per le norme di diritto penale sostanziale e regolamento per l'istituzione della Procura ex art. 86 TFUE), indubbia manifestazione della mancanza di una volontà politica di utilizzare a pieno tutte le possibilità offerte dai trattati, e lo spazio di attuazione diseguale che è la conseguenza di un'armonizzazione minima, possano nuocere alla stessa Procura europea e possano pregiudicare l'uniformità del funzionamento del sistema.

Comunque, in questo contesto la direttiva PIF e il fine di armonizzazione rappresentano due novità non di poco conto per tutelare penalmente gli interessi finanziari dell'UE. Sarebbe riduttivo ritenere che la proposta di direttiva di cui si parla sia una mera "lisbonizzazione" della Convenzione PIF, in quanto non si darebbe adeguato peso al fatto che la direttiva non solo amplia il novero dei reati che attentano all'integrità del bilancio UE prevedendo, oltre ai tre già indicati nella Convenzione (frode, corruzione e riciclaggio), anche quello di ostruzione di procedure per l'ottenimento di sussidi o contributi della UE e quello di

¹⁴⁵ L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 101.

appropriazione indebita o di malversazione di fondi europei, ma disciplina anche la prescrizione in modo più dettagliato di quanto non avvenisse nella Convenzione PIF e, al contempo, introduce soglie minime di pene al di sotto delle quali gli Stati non possono scendere¹⁴⁶. Peraltro, la proposta di direttiva PIF sembra far propria un'interpretazione di “reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione” che prescinde dal pregiudizio effettivo o potenziale degli interessi finanziari, rifiutando, di fatto, un'interpretazione letterale e restrittiva della stessa. Tale opzione ermeneutica non solo assicura una maggiore efficacia dell'azione della Procura (che non risulterebbe dipendente dal fatto che si riesca a dimostrare l'effettivo danno o esposizione a pericolo delle finanze europee), ma è anche portatrice di potenzialità espansive della naturale competenza dell'EPPO.

IV.5.2.2 Segue: armonizzazione procedurale

Accanto alla questione dell'armonizzazione sostanziale - funzionale all'operatività del futuro rappresentante dell'accusa europeo e a combattere fenomeni criminali a dimensione transnazionale - si pone quella, altrettanto complessa, relativa all'armonizzazione procedurale. Appare opportuno limitarsi a brevi considerazioni in proposito. Tale armonizzazione su scala europea deve essere letta alla luce degli obiettivi che il Consiglio europeo ha stabilito nel Programma di Stoccolma e del piano d'azione che li mette in opera, vale a dire l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al fine di superare la frammentazione attuale¹⁴⁷.

¹⁴⁶ A questo proposito, vale la pena brevemente di notare che il testo su cui il Consiglio ha trovato una prima generale concordanza nel giugno del 2013 esclude l'IVA dall'ambito della direttiva, introduce una distinzione all'interno della definizione del reato di “frode in materia di spese”, modifica la condotta del reato di corruzione, fornisce una diversa nozione di “pubblico ufficiale”, elimina dal testo il reato di “frode in procedure di appalto”, elimina la previsione delle soglie minime di sanzioni, modifica fortemente la norma sulla prescrizione nel senso di contemplare solo un generico obbligo per gli Stati di prevedere “tempi sufficienti” per il completamento delle indagini o l'esercizio dell'azione penale.

¹⁴⁷ Programma di Stoccolma - «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», cit., pp.1-38. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 aprile 2010 - *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma* COM(2010) 171.

La centralità del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e del suo fondamento, vale a dire la fiducia reciproca tra Stati membri, diviene il punto di partenza del sistema di cooperazione tra essi, in rapporto alla quale l'armonizzazione normativa assume un ruolo, per certi aspetti, strumentale¹⁴⁸. Per queste ragioni, allo sviluppo degli strumenti normativi basati sul riconoscimento reciproco è corrisposta la coscienza della necessità d'incrementare il livello di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Infatti, le divergenze tra i sistemi penali degli Stati membri non costituiscono solamente un ostacolo alla fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie dei diversi Paesi, sulla quale è fondato il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, ma devono necessariamente essere superate nella prospettiva della costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Per usare le parole di altri, l'armonizzazione sostanziale «aumenta anche la fiducia reciproca nei rapporti tra Stati membri e, conseguentemente, l'operatività del principio del reciproco riconoscimento, nella prospettiva di un “circolo virtuoso” che lega i tre fenomeni»¹⁴⁹. L'altro aspetto alla base della necessità di costruire uno spazio giudiziario europeo proceduralmente uniforme può essere rintracciato nella solidarietà reciproca degli Stati membri nella lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Organizzazione e, più in generale, contro la criminalità transfrontaliera. L'art. 82 TFUE contiene la base giuridica per un'armonizzazione parziale dei sistemi procedurali penali degli Stati membri - si badi, solamente nella misura in cui questo è «necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale» - permettendo ai cittadini di godere di una protezione equivalente nello spazio giudiziario europeo e di essere fiduciosi nell'esistenza di norme minime che li proteggono in seno all'Unione¹⁵⁰. E'

¹⁴⁸ Per un'analisi sul tema, ci si permette di rimandare a M. FIDELBO, *La proposition de directive 275/2011: la protection des victimes de la criminalité à la lumière de la reconnaissance mutuelle*, in I quaderni europei, Università di Catania - Online Working Paper 2012 n. 42, http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/42_2012.pdf.

¹⁴⁹ C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, op. cit., p. 19.

¹⁵⁰ Quando si parla di armonizzazione procedurale, non ci si riferisce solo ai diritti degli indagati e/o sospettati, ma anche ai diritti e alla protezione delle vittime della criminalità, che ora possono contare su un quadro normativo di riferimento chiaro e puntuale, grazie all'adozione della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Per un'analisi della direttiva e delle ragioni che ne costituiscono la base, ci si permette di rinviare a M. FIDELBO, *La*

chiaro dunque che l'obiettivo di questa armonizzazione parziale, che lascia agli Stati membri la facoltà di «mantenere o introdurre un livello più elevato di protezione»¹⁵¹, è la facilitazione del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, nonché della «cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale»¹⁵².

In quest'ambito, un ruolo di primaria importanza assume il risultato dello studio condotto sotto la direzione della Prof. K. Ligeti, che funge da analisi comparativa dei differenti sistemi processuali nazionali al fine di chiarire il futuro *setting* normativo procedurale della Procura europea, per stabilire se si possa ritenere già di per sé sufficientemente omogeneo o se, al contrario, la sua istituzione necessiti dell'introduzione di nuove regole armonizzate. La risposta fornita nel suddetto studio è a favore di questa seconda ipotesi; viene predisposto, pertanto, un articolato di regole comuni per le indagini del nuovo organo europeo¹⁵³.

Per concludere, quanto al rapporto tra armonizzazione sostanziale e procedurale si rileva che i due processi vanno di pari passo, essendo la prima funzionale e imprescindibile rispetto alla stessa istituzione dell'EPPO, e la seconda necessaria al suo corretto funzionamento nello spazio giuridico europeo. Il Procuratore europeo si troverà quindi ad operare all'interno di un sistema penale globale (formato da norme di natura sostanziale e procedurale), ma allo stesso tempo per definizione incompleto poiché è destinato ad integrare i sistemi giudiziari nazionali per le materie non regolamentate specificamente dal regolamento ma limitatamente ai campi definiti dai Trattati¹⁵⁴.

proposition de directive 275/2011: la protection des victimes de la criminalité à la lumière de la reconnaissance mutuelle, op. cit.

¹⁵¹ Art. 82.2 TFUE.

¹⁵² Art. 82.2 TFUE. Si rileva che le Direttive sino ad ora elaborate (ad esempio, la Direttiva 2010/64 UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, la Direttiva 2013/48 UE sul diritto al difensore nel procedimento penale) dimostrano che i diritti da esse regolamentati e riconosciuti a indagati, imputati e vittime di reati possono essere esercitati anche in situazioni che non abbiano dimensione transnazionale, ma siano puramente interne, e anche sotto questo profilo l'intervento dell'Unione dovrebbe essere accolto favorevolmente, poiché la tutela dei soggetti coinvolti a vario titolo nel procedimento penale ne risulta rafforzata.

¹⁵³ Si vedano le conclusioni dello European Public Prosecutor Working Group, Madrid, 29 giugno - 1° luglio 2009 e lo studio dal titolo "Model Rules for the European Public Prosecutor", i cui risultati sono pubblicati nel sito www.eppo-project.eu. Il primo volume, che raccoglie i reports di diritto comparato, è edito da K. LIGETI, *Toward a Public prosecutor for the European Union*, Londra, 2013. Il secondo volume, invece, contiene le *Draft Rules of Procedures*.

¹⁵⁴ Per spunti interessanti sul tema, si vedano le Osservazioni al progetto di regolamento istitutivo dell'EPPO inviate alla Commissione LIBE del Parlamento europeo da parte della Giunta e dell'Osservatorio Europa dell'Unione delle Camere Penali italiane, *supra* nota 85.

In definitiva, non può non condividersi che «il pendolo della storia oscilla verso l'armonizzazione», e che una mera cooperazione penale non supportata da un'estesa e penetrante opera di omogeneizzazione dei relativi ordinamenti si rivela assolutamente inadeguata a combattere le più moderne forme di criminalità¹⁵⁵.

Da tutto quanto sopra emerge come nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia gli Stati membri si trovano coinvolti in un processo di integrazione complesso, nell'ambito del quale le esigenze di armonizzazione complessiva dei diversi sistemi emergono in modo molto chiaro. In questo contesto, gli ordinamenti nazionali sono chiamati a svolgere un'attività complessa in diversi settori ed ambiti: materia penale, ordinamento processuale, organizzazione della giustizia, organizzazione ed attività delle forze di polizia, tutela dei diritti, regime della circolazione transfrontaliera dei dati personali, ecc.

IV.5.3 La possibile estensione della competenza ai sensi dell'art. 86.4 TFUE

L'art. 86.4 TFUE attribuisce al Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione, la facoltà di adottare all'unanimità (sempre esclusi i tre Stati in regime di *opt-out*) una decisione estensiva delle attribuzioni della Procura europea in relazione ai reati espressione di «criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale». Si tratta di una «clausola in bianco», frutto senza dubbio di un compromesso politico raggiunto in sede di redazione dei Trattati, che consente una possibile estensione della competenza dell'organo in questione attraverso gli stessi criteri generici fissati dall'art. 83.1 TFUE: una sorta di «norma passerella» che consente di rafforzare la politica criminale europea, affiancando all'armonizzazione del diritto penale sostanziale l'unità delle indagini sul piano processuale¹⁵⁶. Tale estensione potrebbe quindi riguardare i medesimi reati di cui all'art. 83.1 TFUE, tra i quali terrorismo,

¹⁵⁵ A. BERNARDI, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Rivista trimestrale di diritto penale e economia*, 2002, vol. 15, p. 787 ss.

¹⁵⁶ V. M. PELISSERO, *Competenza della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 119 ss.

tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale, traffico illecito di stupefacenti e armi, riciclaggio di denaro, corruzione e criminalità organizzata, sempreché – beninteso - il fatto assuma in concreto carattere transnazionale.

L'esercizio dell'opzione prospettata dall'articolo 86.4 TFUE sarebbe da accogliere con favore, in considerazione del fatto che un'attività d'indagine a regia unitaria sovranazionale nei casi di criminalità organizzata, terrorismo, traffico illecito a dimensione transnazionale e similari non potrebbe che giovare alla sicurezza dei cittadini europei e garantirebbe una maggiore efficacia e coordinazione dell'azione repressiva¹⁵⁷. Peraltro, tale scelta si inserirebbe nel solco dello “sdoganamento” dell'Unione dalla prospettiva mercantile (che caratterizzava le Comunità degli anni '50), avviato con l'adozione della Carta di Nizza e affermatosi in maniera chiara con la scelta dei “costituenti” d'inserire nel Trattato una previsione sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁵⁸.

Tuttavia, come accennato in precedenza, appare poco verosimile che si procederà in tal senso, in considerazione del fatto che gli Stati sarebbero chiamati a rinunciare ad una non irrilevante “fetta” della loro sovranità. Inoltre, con riferimento ai reati di criminalità grave a carattere transnazionale, il principio di territorialità potrebbe avere un ruolo determinante nella decisione di alcuni Stati di spogliarsi dell'indagine. Infatti, l'art. 86 TFUE presuppone una più intensa politica penale dell'Unione proprio partendo dalla tutela dei suoi interessi finanziari, che riguardano, in ultima analisi, l'esistenza stessa dell'Organizzazione; tale scelta è senza dubbio motivata dalla necessità di trovare, quantomeno in relazione ad un

¹⁵⁷ L'estensione delle competenze della costituenda Procura europea è stata oggetto di un botta e risposta tra l'Unione delle Camere Penali e il sottosegretario di Stato alla giustizia, Cosimo Maria Ferri. Quest'ultimo, in vista del vertice organizzato con i responsabili delle procure nazionali dopo gli attacchi terroristici che nel gennaio 2015 hanno colpito la Francia, ha ventilato l'attribuzione al futuro Procuratore europeo di competenze anche in materia di terrorismo, estensione di competenza che potrebbe trovare fondamento nell'art. 86.4 TFUE. Nondimeno, le dichiarazioni rilasciate dal sottosegretario hanno suscitato la replica dell'Unione delle Camere Penali che ha avvertito la proposta, rilevando che «una struttura di indagine centralizzata a livello europeo che possa agire direttamente sul territorio degli Stati membri in tema di reati di terrorismo, quale la progettata Procura, e senza che vi siano efficaci controlli giurisdizionali se non da parte, forse, della Corte di Giustizia, si presterebbe a dinamiche autoritarie, non compatibili con le garanzie previste dal nostro ordinamento». Per una ricostruzione della *querelle*, si veda S. MONICI, *Botta e risposta sulla Procura europea tra il Sottosegretario alla Giustizia e l'Unione delle Camere Penali. Resta ancora lontana la sua realizzazione?*, rintracciabile all'indirizzo <http://www.eurojus.it/botta-e-risposta-sulla-procura-europea-tra-il-sottosegretario-alla-giustizia-e-lunione-delle-camere-penali-resta-ancora-lontana-la-sua-realizzazione/>

¹⁵⁸ V. par. IV.3.

nucleo ristretto - ma, allo stesso tempo, forte - di interessi, una base politica di accordo necessario per l'attuazione di questa disposizione. Eventualmente, altre sfere di criminalità possono essere oggetto di ampliamento della competenza dell'EPPO, ma solo quando e se gli Stati membri saranno pronti a cedere ad un organo sovranazionale parte della loro sovranità in ambiti che esulano dagli interessi finanziari dell'UE.

A questo proposito a fronte degli attacchi terroristici di cui l'Europa (e la comunità internazionale tutta) è stata scenario negli ultimi anni, gli Stati membri potrebbero forse trovare un consenso unanime per l'istituzione di una Procura europea competente in prima battuta per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati con finalità di terrorismo (in quanto espressione di «criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale»), ancor prima che dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE. Infatti, la vulnerabilità dimostrata in occasione di tali tragici eventi, insieme con la volontà di combattere con forza tali fenomeni per evitare ulteriori perdite di vite umane, potrebbe indurre gli Stati ad accelerare sull'istituzione di un organo d'accusa europeo nel suddetto settore, considerando questo prioritario rispetto alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. A questo punto ci si potrebbe chiedere se una tale “inversione di competenza” sarebbe possibile, vale a dire terrorismo prima e reati a danno del bilancio dell'Unione poi. Chi scrive ritiene che il tenore letterale dell'art. 86 TFUE non lo consente: infatti, i reati che ledono gli interessi finanziari rappresentano una “competenza-base”, alla quale può eventualmente aggiungersi, «contemporaneamente o successivamente»¹⁵⁹, quella relativa alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale.

Alternativamente, il cambiamento del clima, soprattutto a seguito dei tanto noti quanto tragici fatti di Parigi dell'8 gennaio 2015 e del 13 novembre 2015, e il timore di nuovi attentati potrebbero imprimere una forte accelerazione ai lavori relativi all'istituzione della Procura dotata *in primis* della sua competenza ordinaria, con un accordo – eventualmente anche tra un numero più ristretto di Stati membri (mediante il ricorso allo strumento della cooperazione rafforzata, ex art. 86, par. 1, TFUE) – volto ad estenderne la competenza anche ai reati con finalità di terrorismo.

¹⁵⁹ Art. 86.4 TFUE.

IV.5.4 La competenza accessoria

Prima di concludere la questione relativa alla competenza dell'EPPO, appare opportuno spendere qualche parola in merito alla competenza accessoria di cui all'art. 13 della proposta di regolamento predisposta dalla Commissione. La disposizione *de qua* intende disciplinare i casi, tutt'altro che infrequenti, in cui i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione siano strettamente connessi, «indissolubilmente collegati», ad altri reati. In tale situazione, la proposta prevede l'estensione della competenza del Procuratore europeo anche a questi reati, previa consultazione delle autorità competenti dello o degli Stati interessati e a condizione che i «reati-base» siano prevalenti e gli altri reati si basino su fatti identici. Invece, se tali condizioni non sono soddisfatte, «lo Stato membro competente per gli altri reati è competente anche per i reati di cui all'articolo 12»¹⁶⁰, vale a dire quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Tale scelta è giustificata dalla necessità di «garantire l'efficienza procedurale ed evitare eventuali violazioni del principio del *ne bis in idem*»¹⁶¹, in modo da garantire la coerenza e assicurare la direzione delle indagini a livello dell'Unione. La valutazione dell'identità del fatto o dell'inestricabilità dei fatti è valutata in relazione alla strumentalità della condotta ai reati, mentre il carattere di preponderanza è determinato dall'entità del danno causato o dalla severità della sanzione prevista. Per essere compatibile col disposto dell'art. 86 TFUE, l'estensione *ratione materiae* della competenza dell'EPPO ai «reati accessori» deve essere giustificata obiettivamente, chiaramente circoscritta e basata su criteri precisi. In particolare, l'art. 86 TFUE non osta ad un tale ampliamento in quanto la giurisdizione dell'organo di accusa europeo non è necessariamente limitata ai reati che ricadono nello scopo della direttiva PIF (da adottare ai sensi dell'art. 83.2 TFUE), in ragione del fatto che essa mira ad una armonizzazione minima del diritto penale sostanziale e quindi non deve per forza contemplare tutte le offese agli interessi finanziari dell'UE. Infatti, ai sensi dell'art. 86.2 TFUE, «la Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio [...] gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali

¹⁶⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 13.

¹⁶¹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., *considerandum* 22, p. 11.

definiti dal regolamento» istitutivo stesso. Di conseguenza, il fatto che alcuni “reati accessori” non ricadano nell’ambito dello scopo della direttiva PIF non comporta una loro esclusione automatica dallo scopo dell’art. 86.2 TFUE. Ulteriore ragione giustificativa dell’estensione *ratione materiae* della competenza dell’EPPO è la necessità di preservare l’effettività del disposto dell’art. 86 TFUE. Infatti, tale norma deve essere interpretata in maniera tale da poter dare alla stessa un *effet utile*, vale a dire assicurando la sua effettività mediante il metodo d’interpretazione funzionale utilizzato dalla Corte di Giustizia in molti ambiti, compresa la giustizia penale¹⁶². Si pensi alla situazione di inefficienza che si verrebbe a creare qualora due diverse condotte basate sugli stessi fatti, una *stricto sensu* PIF e l’altra (ad esempio, falsificazione di documenti volta ad ottenere illegittimamente finanziamenti da parte dell’UE) ad essa indissolubilmente connessa, venissero perseguite una dal Procuratore europeo e l’altra da una procura nazionale: si rischierebbe di vanificare l’obiettivo stesso dell’istituzione dell’organo di accusa europeo, vale a dire «istituire un sistema europeo coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, al fine di aumentare l’efficienza e l’efficacia delle indagini e dell’azione penale, il numero di azioni penali e, di conseguenza, il numero delle condanne»¹⁶³. Infatti, in caso di procedimenti paralleli, per evitare la violazione del principio del *ne bis in idem* (così come previsto dall’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dall’art. 54 della Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen), uno dei due procuratori - quello nazionale o quello europeo - sarebbe costretto a chiudere il caso quando una decisione definitiva (di condanna o assoluzione) basata sugli stessi fatti venisse adottata dall’altro organo dell’accusa, indipendentemente dal fatto che si tratti del “reato-base” o di quello “accessorio”. L’importanza della previsione dell’art. 13 della proposta di regolamento risiede, quindi, nel fatto che, senza di essa, l’EPPO sarebbe, in molti casi, impossibilitato ad esercitare la propria competenza sui reati contemplati dalla direttiva PIF perché basati sugli stessi fatti e indissolubilmente legati a condotte già perseguite dalle autorità nazionali.

¹⁶² Si veda la sentenza della Corte di Giustizia (Grande Camera), del 16 giugno 2005, C-105/03, *Pupino*, in *Raccolta* 2005, p. I-5285, par. 42.

¹⁶³ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 5, punto 3.3.

Si comprende bene come sul delicatissimo nodo della competenza accessoria e, quindi, dei conflitti positivi o negativi tra la Procura europea e le diverse Procure nazionali, si renderebbero necessarie disposizioni chiare e meccanismi in grado di ridurre al minimo i prevedibili futuri contrasti. Da questo punto di vista la proposta di regolamento si espone ad un evidente deficit di determinatezza: l'oscurità di un linguaggio che mette a dura prova le capacità esegetiche dell'interprete giustifica le critiche alla proposta sul tema *de quo*.

IV.6 Funzionamento in concreto della Procura europea ai sensi della proposta

La Procura europea implica, qualunque sia il modello che sarà adottato, un grado non indifferente di trasferimento di sovranità ad un organismo europeo. Sarebbe la prima volta che un organo europeo tratti direttamente un affare penale che coinvolge uno o più Stati membri, dia istruzioni alle autorità nazionali e decida di esercitare l'azione penale, di portare il caso di fronte ad autorità giudiziarie nazionali e di perseguire i responsabili¹⁶⁴. Indubbiamente, si tratta di un passo importante non solo a livello pratico ma anche simbolico. Come è noto, Eurojust – che lavora in supporto delle autorità nazionali – non ha questo tipo di poteri. E' il Trattato che richiede di attribuire tali poteri all'istituenda Procura e il legislatore europeo non può fare meno di quanto stabilito dal Trattato stesso, a meno di frustrare le intenzioni dei “costituenti di Lisbona”, di rendere lettera morta la disposizione dell'art. 86 TFUE e di perdere l'occasione di fare quel passo in avanti tanto richiesto per le Giustizia in Europa.

Dalla lettura della proposta di regolamento non è difficile constatare come, qualora quest'ultimo dovesse essere adottato, l'EPPO sarà un organismo destinato ad operare all'interno di un sistema multilivello e integrato, di un «microsistema penale globale»¹⁶⁵ regolamentato da fonti diverse: i Trattati, la Carta dei diritti

¹⁶⁴ D. FLORE, *A European Public Prosecutor's Office: guidelines for the European agenda*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 706.

¹⁶⁵ Espressione contenuta nelle Osservazioni al progetto di regolamento istitutivo dell'EPPO inviate alla Commissione LIBE del Parlamento europeo da parte della Giunta e dell'Osservatorio Europa dell'Unione delle Camere Penali italiane, *supra* nota 85.

fondamentali, il diritto derivato dell'Unione e le norme degli Stati membri per le questioni non specificamente disciplinate dal regolamento.

Sul piano operativo la Procura sarà chiamata a dirigere in maniera centralizzata l'attività investigativa e l'azione penale, attraverso un'attività istruttoria condotta sull'intera area territoriale dell'Unione con poteri d'indagine uniformi: essa avrà a disposizione un'ampia gamma di misure investigative negli Stati membri. Merita di essere puntualizzato che, secondo quanto dispone la proposta di regolamento della Commissione, l'esercizio dei poteri d'indagine è sottoposto a garanzie e controllo giurisdizionale nazionale: è l'articolo 26 della proposta di regolamento che prevede l'autorizzazione *ex ante* da parte del giudice nazionale o la successiva validazione in relazione al compimento di specifici atti d'indagine¹⁶⁶.

Concretamente, per le materie non disciplinate dal regolamento, si dovrà applicare la disciplina nazionale vigente nello Stato membro dove le operazioni sono condotte. E' pur vero che, a seguito della summenzionata armonizzazione procedurale a livello dell'Unione, diversi settori - quali quello della tutela dei diritti di difesa, sulla presunzione d'innocenza e sul diritto all'interpretazione e alla traduzione, sull'accesso ad un difensore - sono ormai armonizzati in virtù delle direttive adottate dagli organi dell'UE¹⁶⁷.

Inoltre, sempre dal punto di vista strutturale e operativo, e sempre se la proposta di regolamento del 17 luglio 2013 non verrà modificata, sia l'attività di polizia che quella relativa al controllo giurisdizionale rimarranno appannaggio esclusivo degli Stati membri. Non solo il controllo sull'esercizio dei poteri d'indagine verrà effettuato dai giudici nazionali, ma dinanzi ad essi verrà esercitata

¹⁶⁶ M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 613.

¹⁶⁷ Ci si riferisce alla Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, alla Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali e alla Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari. In merito alle ulteriori garanzie processuali contenute nel pacchetto di misure presentato dalla Commissione europea il 27 novembre 2013, si veda *supra* nota 83.

la stessa azione penale¹⁶⁸. La Corte di Giustizia, invece, sarà chiamata esclusivamente a conoscere di eventuali rinvii pregiudiziali concernenti le fonti dell'Unione.

Risalta, inoltre, un tratto essenziale della procedura: le prove raccolte legalmente e in modo imparziale in uno Stato membro sono ammissibili in tutti gli altri Stati; l'unica verifica che le autorità giudiziarie nazionali dovrebbero poter effettuare concerne l'equità del procedimento nel suo complesso e il rispetto dei diritti della difesa come riconosciuti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁶⁹. In altre parole, una volta acquisito, il dato probatorio dovrà poter essere speso davanti a qualsiasi giurisdizione di uno Stato facente parte dell'EPPO: si parla, a tal proposito, di libera circolazione della prova nel territorio degli Stati membri¹⁷⁰. Tale questione è stata oggetto di accesi dibattiti nel nostro Paese in riferimento alla compatibilità della procedura sopra descritta con il nostro sistema accusatorio e al presunto mancato rispetto del diritto di difesa e dei principi di oralità e immediatezza, in considerazione del fatto che si consente di introdurre nel processo, e far valere come prova, degli strumenti di formazione della prova riferiti a momenti, o fasi processuali, nelle quali l'esercizio dei diritti difensivi è diversamente graduato o disciplinato proprio perché differenti sono le esigenze logico-procedurali proprie della fase¹⁷¹.

Inoltre, dubbi sono stati sollevati in merito al rispetto dei diritti fondamentali nelle indagini amministrative dell'OLAF¹⁷², soprattutto nella prospettiva del

¹⁶⁸ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 27.

¹⁶⁹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 30.

¹⁷⁰ M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 615 e ss.

¹⁷¹ Si vedano le Osservazioni al progetto di regolamento istitutivo dell'EPPO fatte dalla Giunta e dall'Osservatorio Europa dell'Unione delle Camere Penali italiane, che rilevano come «l'obiettivo della libera circolazione della prova sia politico e non giuridico e che [...] con questo tipo di impostazione, vengono violati i più elementari principi giuridici del giusto processo, della certezza del diritto, della tutela delle garanzie difensive, e non ultimi i diritti fondamentali della persona in generale». <http://www.camerepenali.it/news/6117/Il-progetto-di-istituzione-della-Procura-europea-prosegue-il-suo-cammino-La-Giunta-e-l-E2%80%99Osservatorio-Europa-inviano-alla-Commissione-LIBE-del-Parlamento-Europeo-le-osservazioni-elaborate-a-riguardo.html#>

¹⁷² Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al diritto di essere informato del fatto che esiste un'indagine, al diritto ad essere sentito prima della fine dell'indagine (espressamente previsti, quest'ultimi, solo per le indagini interne) e ad avere un tempo adeguato per preparare l'audizione, al diritto di accesso alla documentazione e al report di OLAF in favore dell'indagato. Il problema delle garanzie difensive nelle

possibile utilizzo, da parte della Procura europea, delle informazioni ottenute dall'Ufficio per la lotta antifrode: ciò potrà verosimilmente avvenire solo se queste prove sono raccolte con le stesse garanzie stabilite dal regolamento EPPO, altrimenti quest'ultimo aggirerebbe le garanzie stabilite dal suo stesso regolamento istitutivo.

IV.6.1 Il controllo giurisdizionale delle iniziative della Procura europea

Nel tentativo di evidenziare le criticità della proposta di regolamento della Commissione, è impossibile non soffermarsi – ovviamente senza pretesa di esaustività, dato che l'argomento solleva problematiche degne di un'intera tesi - sulla questione relativa al controllo giurisdizionale sugli atti dell'EPPO e domandarsi quale sarà il giudice competente per controllare l'operato di questo nuovo organo¹⁷³. Senza dubbio questo è uno dei temi più spinosi e controversi legati all'istituzione del Procuratore europeo e, al contempo, uno degli elementi più delicati e di maggior preoccupazione per i difensori.

Punto di partenza imprescindibile in questo ambito sono le previsioni di cui agli articoli 19 TUE da un lato, che pone un obbligo in capo agli Stati membri di «stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» e 47 della Carta dei diritti fondamentali dall'altro, che prevede il diritto di ogni individuo ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale. Al di là delle summenzionate previsioni normative, la necessità di tale controllo è genericamente richiamata da tutti, salvo

indagini OLAF è divenuto urgente ed è stato sollevato anche da organismi di controllo e supervisione dell'attività dell'Ufficio. In particolare, il Comitato di Sorveglianza dell'OLAF ha dedicato all'argomento il parere 5/2010, del 29 novembre 2010, *L'applicazione dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali nelle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode*. Per un'analisi sul tema si rinvia a A. VENEGONI, *Diritti procedurali delle persone sottoposte a indagine da OLAF*, in F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, op. cit., p. 107 e ss. L'autore evidenzia che «del resto, le inchieste OLAF accertano fatti che certamente integrano violazioni di una specifica normativa ed, in taluni casi, costituiscono veri e propri reati; possono inoltre avere funzione repressiva tendendo, oltre a mirare al recupero delle somme sottratte, a far irrogare una sanzione a chi risulti avere un rapporto con la commissione della violazione stessa». Anche in considerazione della sostanziale equiparazione delle sanzioni amministrative a quelle penali da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (si veda, da ultimo la sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia*, ric. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, depositata il 4.3.2014), «una riflessione sul livello di garanzie difensive nelle indagini OLAF appare opportuna».

¹⁷³ Si è già avuto modo di trattare in generale l'estensione delle competenze della Corte di Giustizia nel par. I di questo capitolo. Si veda, in particolare la nota n. 2.

registrare posizioni molto distanti sul come darvi attuazione. Anche in questo caso, è la diversità dei sistemi giuridici e giudiziari che rischia di produrre risultati non omogenei: si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla situazione sbilanciata dovuta anche al fatto che in alcuni Stati membri certe decisioni possono essere appellate in alcuni momenti, altre in fasi diverse.

Nella prospettiva difensiva, un nuovo organismo di matrice europea darebbe luogo ad un elemento aggiuntivo da affiancare agli organi inquirenti, senza trovare però equivalenti né nella difesa né nell'organo giudicante, determinando un possibile disequilibrio tra le parti¹⁷⁴. La principale preoccupazione è che l'EPPO divenga una sorta di superprocura con superpoteri, un pubblico ministero che decida autonomamente e discrezionalmente esercitando cioè un completo dominio sull'azione penale e sulle indagini preliminari; per questo motivo è necessario prevedere il controllo di legalità di tutte le decisioni, atti e misure adottate da tale organo.

La disposizione della proposta di regolamento che si occupa del controllo giurisdizionale è l'art. 36, che così recita: «Quando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, la Procura europea è considerata un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale». Non si tratta di altro che di una *fictio iuris*: qualora, a seguito dei negoziati in seno al Consiglio, tale formulazione dell'art. 36 rimanesse intatta, la Procura rischierebbe di essere europea solo di nomina e di facciata ma nazionale quanto al suo funzionamento. Infatti, se il Procuratore europeo è considerato un'autorità nazionale, il giudice nazionale è chiamato a valutare la legalità dei suoi atti sulla base delle pertinenti disposizioni di diritto interno, per quanto non disposto dal regolamento¹⁷⁵. La scelta di affidare tale controllo alle autorità giurisdizionali nazionali, eventualmente giustificabile in una logica di prossimità al territorio dove l'azione inquisitiva dell'EPPO si svolge e in una logica di sussidiarietà, certamente non risponde all'esigenza di uniformità, efficacia e

¹⁷⁴ A. PISAPIA, *Il rinvio pregiudiziale europeo in materia penale*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 113.

¹⁷⁵ Sul tema del controllo giurisdizionale degli atti del Procuratore europeo si veda E. PERILLO, *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo qui tra di noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene»?.*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 633 ss.

simultaneità e al principio di buona amministrazione della giustizia a cui tale azione deve essere improntata. Peraltro, tale prospettiva potrebbe sollevare qualche riserva con riguardo alla competenza che l'art. 263 TFUE riserva espressamente e in via esclusiva alla Corte di Giustizia, che «esercita un controllo di legittimità sugli atti degli organi e organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». La possibilità, prevista nel quinto comma di questo articolo, che i regolamenti istitutivi dei singoli organi dell'UE prevedano condizioni e modalità specifiche per i ricorsi avverso gli atti di detti organi va coordinata con quanto dispone l'art. 86.3 TFUE. A tenore di quest'ultimo articolo il regolamento istitutivo della Procura stabilisce anche le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti che essa adotta nell'esercizio delle sue funzioni. Ebbene, un'interpretazione organica del combinato disposto dei summenzionati articoli, se non esclude che il regolamento istitutivo possa prevedere condizioni e modalità specifiche per tale controllo giurisdizionale, dall'altro esige che vengano rispettate le prerogative della Corte di Giustizia previste dai Trattati.

A proposito del controllo giurisdizionale, il Parlamento europeo ha affermato che esso dovrebbe essere costantemente assicurato in relazione all'attività della Procura europea di fronte alla giurisdizione competente, individuata nelle corti dell'Unione per la scelta del foro davanti al quale esercitare l'azione penale (o, meglio, la contestazione di tale scelta effettuata dalla Procura), l'archiviazione o riassegnazione di un caso o il compromesso. Invece, in relazione a tutte le misure investigative e alle altre misure procedurali adottate nell'esercizio dell'azione penale l'assemblea parlamentare europea ritiene adeguata la soluzione di cui all'art. 36 della proposta di regolamento della Commissione¹⁷⁶.

A parere di chi scrive tale “soluzione mista”, che di certo avrebbe il pregio di non gravare troppo di lavoro la Corte di giustizia, non convince perché determinerebbe una situazione di incertezza e mancata uniformità decisionale su questioni così delicate. E' pur vero che la questione di cui si tratta richiede una soluzione bilanciata e realistica, che eviti che il controllo sugli atti dell'EPPO comporti un aggravio eccessivo del lavoro della CGUE.

¹⁷⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punti nn. 24 e 25.

Una soluzione possibile e in grado di contemperare le esigenze di efficacia dell'azione della Procura europea, di legalità e di efficace amministrazione della giustizia potrebbe essere quella di istituire un tribunale specializzato *ad hoc* ai sensi dell'art. 257 TFUE¹⁷⁷, che sarebbe chiamato a conoscere in primo grado della competenza specifica di cui si tratta¹⁷⁸. A tale Tribunale potrebbe essere affidato, appunto, il contenzioso relativo alla verifica della conformità degli atti investigativi del Procuratore europeo con le norme contenute nel regolamento che lo istituisce e ne disciplina l'azione.

A questo punto c'è da chiedersi quali potrebbero essere i ricorsi a disposizione dei singoli che ritengono che i loro diritti siano stati violati da atti dell'EPPO: due sono i tipi di azioni astrattamente proponibili davanti alla Corte o al Tribunale specializzato da istituire ai sensi dell'art. 257 TFUE, ovvero l'azione di annullamento ex art. 263 TFUE e l'azione risarcitoria da responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 268 TFUE. Nel primo caso, qualunque persona fisica o giuridica che si ritenga lesa da un atto emesso nei suoi confronti da organi o organismi dell'Unione, può chiederne l'annullamento purché si tratti di un «atto destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». Affinché le persone fisiche e giuridiche (ricorrenti non privilegiati) possano proporre un ricorso ai sensi dell'art. 263.4 TFUE, l'atto li deve riguardare direttamente e individualmente; in altre parole, l'atto, indipendentemente dalla sua denominazione, deve avere una diretta incidenza sulla situazione giuridica del privato e ricoprire carattere individuale¹⁷⁹. Per quanto riguarda la richiesta di risarcimento ex art. 268 TFUE, la

¹⁷⁷ L'art. 257 TFUE così recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale, e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano mediante regolamenti su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte di giustizia o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione. [...] Le decisioni dei tribunali specializzati possono essere oggetto di impugnazione per i soli motivi di diritto o, qualora il regolamento sull'istituzione del tribunale specializzato lo preveda, anche per motivi di fatto, dinanzi al Tribunale. [...]».

¹⁷⁸ E. PERILLO, *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo qui tra di noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene»?*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 635.

¹⁷⁹ Non è certo questa la sede per analizzare la giurisprudenza della Corte di Giustizia (intesa in senso lato, compresi, pertanto, il Tribunale di Prima Istanza e il Tribunale della Funzione Pubblica). Ci si limita qui a citare la sentenza Corte di giustizia CE, del 15 luglio 1963, C-25/62, *Plaumann c. Commissione*, in *Raccolta*, 1963, p. 197 ss.; la sentenza della Corte di Giustizia, del 11 novembre 1981, C-60/81, *IBM c. Commissione*, *Raccolta*, 1981, p. 2639 ss.; e ancora, la decisione del 7 gennaio 1985, C-11/82, *Piraiki-Patraiki c. Commissione*, *Raccolta*, 1985, p. 207 ss. Si segnala, inoltre, l'interpretazione ampiamente

responsabilità dell'Unione ai sensi dell'art. 340.2 TFUE «per danni causati dalle istituzioni o dagli agenti dell'Unione nell'esercizio delle loro funzioni» può essere anche conseguenza dell'emanazione di atti normativi illegittimi, ed è stata in taluni casi riconosciuta dalla Corte anche quando i ricorsi per annullamento erano stati respinti per i motivi sopra indicati. Infatti, l'azione di risarcimento del danno e quella di annullamento sono indipendenti ed autonome. Va precisato che la Corte di Giustizia ha rilevato nelle sue pronunce che in caso di comportamenti illegittimi delle istituzioni, per potersi riscontrare una responsabilità extracontrattuale devono essere soddisfatte una serie di condizioni: l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni, la reale esistenza di un danno effettivo e l'esistenza di un nesso di causalità tra l'asserito comportamento illegittimo e il danno lamentato¹⁸⁰.

Un'altra critica che può essere mossa alla proposta della Commissione è la mancata previsione di un controllo giurisdizionale sul potere di archiviazione: nonostante l'art. 28 indichi un elenco tassativo di casi d'archiviazione e nei *consideranda* 20 e 31 si parli di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, la proposta non contempla tale controllo, né indica il giudice che deve valutare il corretto esercizio del potere d'archiviazione¹⁸¹. È pur vero, tuttavia, che in svariati Paesi membri non è previsto un controllo di questo genere, perché l'azione penale è discrezionale e non obbligatoria, ma ciò non vale a giustificare l'assenza di qualsiasi traccia di un tale controllo nella proposta di regolamento.

Inoltre, la competenza penale della futura Procura europea è in grado di incidere direttamente sui diritti fondamentali degli individui coinvolti; come precedentemente esposto¹⁸², in questa materia alla competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si aggiungono le rivendicazioni della Corte di Giustizia. A parere di chi scrive, l'azione sinergica dei giudici di Strasburgo e di Lussemburgo costituisce un doppio baluardo a salvaguardia della protezione dei diritti fondamentali e tale garanzia non può che vedersi con favore nella prospettiva della

estensiva del concetto di persona individualmente interessata, fatta propria dal Tribunale di primo grado nella sentenza del 3 maggio 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré c. Commissione* (in *Raccolta*, 2002 pagina II-2365), poi smentita dalla Corte nella decisione *Unión de Pequeos Agricultores c. Consiglio*, del 25 luglio 2002, C-50/00-P, *Raccolta*, 2000, p. I-6719 ss.

¹⁸⁰ Principio riaffermato, ad esempio, nella sentenza del Tribunale di Primo Grado, del 4 ottobre 2006, caso T-193/04, *Tillack c. Commissione*, in *GUUE* C 281/33 del 18.11.2006.

¹⁸¹ Per l'analisi della questione dell'obbligatorietà dell'azione penale si rinvia al par. IV.2.3.

¹⁸² Si veda *supra*, par. IV.3.

futura istituzione del Procuratore europeo. Tale concorrenza di giurisdizione, insieme con la già menzionata futura ed auspicabile adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è destinata ad incidere sul dibattito in merito all'individuazione del giudice competente quando vengono lamentate violazioni della CEDU da parte di atti posti in essere dall'EPPO. Nel caso in cui l'Unione Europea non aderisse alla Convenzione europea, il ricorrente che lamenti una violazione dei suoi diritti eserciterà l'azione di fronte alla Corte di Strasburgo contro lo Stato dove la misura della Procura europea è stata posta in essere. Si tratterebbe di una tipica situazione in cui si applica il ragionamento della sentenza *Bosphorus*¹⁸³: gli Stati membri, che rimangono responsabili del mancato rispetto della Convenzione indipendentemente dal fatto che la violazione derivi da una norma interna o sia conseguenza dell'adempimento ad un obbligo internazionale¹⁸⁴, potrebbero essere chiamati a rimediare a un'eventuale violazione posta in essere da un atto dell'organo di accusa europeo. Tuttavia, gli Stati membri che agiscono in conformità al diritto dell'UE beneficerebbero della presunzione secondo la quale il diritto dell'Unione fornisce una «protezione equivalente» a quello della CEDU, anche se si tratta di una presunzione relativa¹⁸⁵. Nel caso concreto in cui questa presunzione venisse superata davanti alla Corte di Strasburgo, gli Stati potrebbero rimediare solo in maniera parziale – ad esempio mediante un ristoro economico - perché non sarebbero in grado di invalidare gli atti posti in essere dalla Procura europea.

Per concludere, la natura *sui generis* dell'organo dell'Unione in questione, che richiede un tipo speciale di controllo giurisdizionale, e il fatto che il parametro di legalità della sua azione (fino al rinvio a giudizio davanti alle giurisdizioni nazionali) è il suo regolamento istitutivo, militano in favore dell'individuazione del giudice dell'Unione quale unico giudice naturale. Il vantaggio di dotare la Corte di giustizia della competenza sul controllo giurisdizionale dell'operato dell'EPPO sarebbe quello di avere una giurisprudenza coerente sulle fattispecie relative alla lesione degli interessi finanziari dell'UE. Ciò determinerebbe un'uniformità di

¹⁸³ Corte europea dei diritti dell'uomo sentenza *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, n. 45036/98 del 30.6.2005.

¹⁸⁴ Corte EDU sentenza *Bosphorus*, cit., par. 153.

¹⁸⁵ Corte EDU sentenza *Bosphorus*, cit., par. 154.

interpretazione della parte sostanziale di quello che potrà definirsi un vero e proprio diritto penale europeo.

IV.7 Critiche mosse dai Parlamenti nazionali e risposte della Commissione

Una battuta d'arresto nell'*iter* di istituzione della Procura europea è stata rappresentata dal “cartellino giallo” opposto da 14 assemblee parlamentari nazionali di 11 Stati membri nell'ambito della procedura di valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà (di cui all'art. 5.3 TUE)¹⁸⁶ da parte della proposta di regolamento sull'istituzione della Procura europea, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati¹⁸⁷.

In sintesi, secondo i pareri motivati citati, la Commissione non avrebbe sufficientemente provato la compatibilità della proposta col principio di sussidiarietà; inoltre, i meccanismi esistenti di indagine e persecuzione dei reati ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea messi in atto dagli Stati membri,

¹⁸⁶ L'art. 5.3 TUE dispone che «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

¹⁸⁷ Ai sensi dall'articolo 6 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai Trattati, ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

Nell'occasione si è trattato dei pareri motivati delle seguenti Assemblee rappresentative: la Camera dei rappresentanti cipriota, il Senato della Repubblica ceca, il Senato francese, l'Assemblea nazionale ungherese, la Camera dei rappresentanti e il Senato irlandesi, la Camera dei rappresentanti maltese, la Camera dei deputati rumena, l'Assemblea nazionale slovena, il Parlamento svedese, il Senato e la Camera dei rappresentanti dei Paesi Bassi, la Camera dei Lord e la Camera dei comuni del Britannici.

I pareri motivati trasmessi rappresentano 18 dei 56 voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, consentendo pertanto il raggiungimento della soglia, di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del Protocollo 2.

Tale disposizione prevede che qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'articolo 76 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (cosiddetto “cartellino giallo”).

Per un'analisi della questione, si veda il dossier realizzato dall'Ufficio rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato (n. 32/AP) e dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati (n. 26), reperibile all'indirizzo: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/751746/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h3_h36

nonché quelli di coordinamento a livello dell'Unione (Eurojust, Europol e OLAF) sarebbero sufficienti e dunque non si porrebbe l'esigenza di affiancare ad essi un organismo quale l'EPPO. Le assemblee parlamentari nazionali sono dell'avviso che non sarebbe stato dimostrato il valore aggiunto della proposta, non essendo provato che un'azione a livello di Unione potrebbe far conseguire risultati migliori nell'attività di contrasto alle frodi del bilancio UE. Esse hanno anche sollevato criticità in merito alla natura e all'ambito di competenza assegnati alla Procura europea rispetto alla sfera di competenza degli organi inquirenti degli Stati membri¹⁸⁸.

Preso atto allora che queste 14 assemblee rappresentano oltre un quarto dei voti attribuiti complessivamente ai Parlamenti nazionali ai sensi dell'art 7.1 del Protocollo n. 2, la Commissione ha proceduto al riesame della proposta ai sensi dell'art. 7.2 del medesimo Protocollo, onde valutare se confermarla, ritirarla o modificarla.

Il 27 novembre 2013 la Commissione ha effettuato il riesame della proposta, decidendo di mantenerla e dichiarando, tuttavia, che nel corso del processo legislativo avrebbe tenuto in debito conto il contenuto dei pareri motivati delle camere dei Parlamenti nazionali¹⁸⁹.

Limitandosi ai tratti essenziali della Comunicazione del novembre 2013, si osserva, in via preliminare, che la Commissione ha puntualizzato come dall'articolo

¹⁸⁸ Si segnala che la 14^a Commissione permanente del Senato (Politiche dell'Unione europea) il 16 ottobre 2013 ha approvato la risoluzione n. 22, contenente osservazioni sull'atto comunitario COM (2013) 534 sottoposto al parere motivato di sussidiarietà, con la quale ha ritenuto la proposta conforme al principio di sussidiarietà, esprimendo sulla stessa osservazioni favorevoli. In particolare, la Commissione del Senato italiano ha rilevato che «il problema dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (le c.d. frodi comunitarie) è affrontato in maniera più sinergica ed efficace se l'azione viene portata a livello europeo attraverso una struttura di Procura quale quella definita nella proposta di regolamento, e che abbia quindi una visione generale e globale delle indagini penali a livello europeo, elemento che oggi è lacunoso. Da un punto di vista ordinamentale, è solo l'Unione europea - anche per la possibilità di utilizzare l'apposita base giuridica dell'art. 86 del Trattato sul funzionamento - in grado di proporre la creazione di un organismo di dimensione e poteri europei. Per questi motivi, la proposta rispetta pienamente il principio di sussidiarietà, poiché *l'Unione interviene in un ambito dove i singoli Stati autonomamente non raggiungerebbero la stessa efficacia*» (corsivo aggiunto).

¹⁸⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali sul riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del Protocollo n. 2, del 27 novembre 2013, cit. Per un'analisi critica della risposta della Commissione europea alle obiezioni dei parlamenti nazionali sulla proposta di istituzione della Procura europea, si rimanda alla scheda reperibile sul sito di *Diritto penale contemporaneo*, all'indirizzo: http://www.penalecontemporaneo.it/tipologia/0-/-/2707-la_risposta_della_commissione_europea_alle_obiezioni_dei_parlamenti_nazionali_sulla_proposta_di_istituzione_della_procura_europea/.

86 TFUE «emerge chiaramente che l'istituzione della Procura europea non può considerarsi di per sé e in astratto una violazione del principio di sussidiarietà»¹⁹⁰. Ha, dunque, individuato l'oggetto della propria analisi, ovvero stabilire se l'insufficienza dell'azione degli Stati membri e il valore aggiunto dell'azione dell'Unione giustifichino l'istituzione dell'EPPO, e ciò alla luce dei diversi aspetti della proposta. Sotto il profilo della motivazione in termini di sussidiarietà, la Commissione ritiene che la relazione sulla valutazione d'impatto, la relazione e la scheda finanziaria legislativa che accompagnano la proposta spieghino in maniera esauritiva perché l'obiettivo strategico non possa essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e perché tale obiettivo possa essere conseguito meglio a livello di Unione: in particolare, si rilevano l'attuale discontinuità dell'azione di contrasto e la mancanza di una politica penale comune europea¹⁹¹. La Commissione ha quindi proceduto all'analisi dei meccanismi esistenti (sia a livello degli Stati membri, che dell'Unione), rilevando che attualmente e «in generale l'obiettivo del trattato di assicurare un livello di protezione efficace, dissuasivo ed equivalente non è assicurato» e che «nessuno dei meccanismi o degli organismi esistenti a livello dell'Unione può colmare le lacune individuate, avendo poteri limitati»¹⁹². A questo proposito, le azioni di OLAF, Eurojust ed Europol sono state passate in rassegna dalla Commissione, che ne ha evidenziato l'insufficienza¹⁹³.

¹⁹⁰ Comunicazione della Commissione del 27 novembre 2013, cit., p. 4.

¹⁹¹ Comunicazione della Commissione del 27 novembre 2013, cit., p. 6.

¹⁹² Comunicazione della Commissione del 27 novembre 2013, cit., pp. 7 e 8.

¹⁹³ *Ibidem*. In particolare, la Commissione ha evidenziato che i poteri di OLAF «sono limitati alle indagini amministrative. L'OLAF non può quindi effettuare indagini penali *stricto sensu*, né può accedere alle informazioni sulle indagini penali. Inoltre, le conclusioni cui giunge nelle sue relazioni finali non comportano necessariamente l'avvio di procedimenti penali da parte delle autorità competenti degli Stati membri, sono mere raccomandazioni e le autorità nazionali, amministrative o giudiziarie, restano libere di decidere quali azioni intraprendere, se necessario». Ha, inoltre, posto in luce che la riforma dell'OLAF (Regolamento UE, Euratom n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode), entrata in vigore nell'ottobre 2013, «sebbene miri a migliorare l'efficienza e la trasparenza delle attuali indagini amministrative, non ci si può aspettare che abbia un impatto sostanziale sul livello di indagini e azioni penali per reati nel settore della frode a danno dell'Unione». La Commissione ha, altresì, analizzato i limiti intrinseci di Europol ed Eurojust, che non possono condurre o dirigere indagini o azioni penali, né possono ricevere tale potere conformemente alle disposizioni applicabili del trattato. Eurojust può chiedere l'avvio di un'indagine, però non può garantirne il seguito a livello nazionale né dirigere indagini o azioni penali nazionali. La stessa Commissione ha, infine, affermato che «anche la riforma più ambiziosa di Eurojust, che le conferisca finanche il potere di avviare indagini penali, non riuscirebbe a colmare le attuali lacune nell'azione penale contro la frode a danno del bilancio dell'Unione. Le modifiche proposte delle strutture esistenti dovrebbero portare un qualche miglioramento ma, per la natura stessa di tali strutture, non risolveranno il problema dell'insufficienza delle indagini e delle azioni penali negli Stati membri».

Inoltre, la Commissione ha risposto alla contestazione degli Stati membri circa l'inesistenza di un valore aggiunto della Procura europea rispetto all'azione coordinata dei singoli Stati, sostenendo la propria convinzione sulla base di una serie di elementi. In particolare, ha sottolineato come «uno dei principali miglioramenti dovrebbe derivare da una politica comune dell'Unione in materia di azione penale, che consentirà di colmare il divario tra il modo in cui i vari Stati membri indagano e perseguono la frode a danno del bilancio dell'Unione»¹⁹⁴. Peraltro, aggiunge la Commissione, l'esistenza di una struttura unica competente per tutti i casi di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione «permetterà di individuare i collegamenti transfrontalieri che non si sarebbero potuti rilevare con indagini puramente nazionali»¹⁹⁵. Un altro valore aggiunto sarà apportato dal fatto che si potranno evitare le lunghe procedure di assistenza giudiziaria per ottenere informazioni o prove e sarà più facile gestire l'ammissione delle prove raccolte in altri Stati.

In conclusione, la Commissione ha respinto le argomentazioni a fondamento dei pareri motivati, ribadendo che la sua proposta è conforme al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5.3 TUE, in quanto gli obiettivi dell'azione proposta possono, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Per questi motivi, ha ritenuto non necessario ritirare né modificare la proposta.

A parere di chi scrive, la critica mossa dalle Assemblee parlamentari nazionali non coglie nel segno, in ragione del fatto che si deve aver riguardo al complesso del territorio dell'Unione per misurare se la protezione delle finanze comunitarie può essere meglio perseguita da un organo euro-unitario piuttosto che dalle procure dei singoli Paesi membri.

Da ultimo, il Parlamento europeo, con la risoluzione del 29 aprile 2015, pone fine alla questione in merito alla necessità dell'istituzione della Procura europea, escludendo che possa essere ulteriormente sollevato l'argomento relativo alla sussidiarietà e ritenendo di fondamentale importanza la sua istituzione, in quanto

¹⁹⁴ Comunicazione della Commissione, del 27 novembre 2013, cit., p. 9.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

«qualsiasi soluzione meno incisiva costituirebbe un costo per il bilancio dell'Unione»¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punto n. 6.

CAPITOLO II

LA COOPERAZIONE RAFFORZATA E LE SUE IMPLICAZIONI

I. La cooperazione rafforzata

In via preliminare, appare opportuno soffermarsi brevemente sulle ragioni che hanno reso necessaria la predisposizione nei Trattati di strumenti e istituti che consentissero all'Unione di perseguire l'obiettivo dell'approfondimento della cooperazione in maniera diseguale, pur preservando e mantenendo intatte le competenze dell'Organizzazione e la coerenza del sistema UE. Sicuramente, l'allargamento a nuovi Stati membri ha contribuito in maniera non indifferente all'urgenza di un'integrazione non per forza contestuale da parte di tutti gli Stati. Infatti, l'ingresso di nuovi membri nell'Unione, che rivendicavano il rispetto delle loro differenze e, allo stesso tempo, il beneficio apportato dalla loro diversità, ha acuito l'esigenza di flessibilità. A questo si è aggiunta la constatazione che in certi casi l'unanimità rischiava di bloccare la capacità decisionale delle istituzioni europee, determinando un *impasse* che aveva come conseguenza quella di immobilizzare anche i gruppi di Stati più volenterosi e disposti a cedere sempre maggiori porzioni della propria sovranità. Il rischio era anche quello di mettere in crisi due dei principali obiettivi dei Trattati, vale a dire la «creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa» e «lo sviluppo dell'integrazione europea»¹⁹⁷.

In questo contesto in cui l'integrazione differenziata è diventata una modalità sempre meno straordinaria nel processo di unificazione europea, molti sono gli strumenti che hanno come fine quello di creare all'interno dell'Unione europea zone a più alta o a più bassa integrazione: si pensi, ad esempio, ad alcuni Protocolli addizionali ai Trattati o ad alcuni Trattati internazionali conclusi al di fuori del quadro UE. Tra essi, indubbiamente la cooperazione rafforzata occupa un posto di primaria importanza, come verrà spiegato in maniera più approfondita nel prosieguo

¹⁹⁷ Preambolo e art. 1 TUE.

della trattazione¹⁹⁸. Sono già state tracciate alcune caratteristiche di tale istituto¹⁹⁹; in questa sede ci si concentrerà sull'approfondimento del presupposto e delle condizioni in generale (par. I.1), nonché degli aspetti procedurali (par. I.2) previsti in tale ambito dai Trattati, per poi dedicarsi, nel paragrafo I.3, alle forme “atipiche” di cooperazione rafforzata e alle sue peculiarità in materia penale e, nel paragrafo I.4, alla disamina delle cooperazioni rafforzate esistenti.

I.1 Presupposto

L'introduzione dell'istituto delle cooperazioni rafforzate è rintracciabile nel Trattato di Amsterdam: esso fu concepito quale rimedio al possibile rallentamento del processo di integrazione europea determinato dal prevedibile allargamento dell'Unione ai numerosi paesi dell'Europa centro-orientale. In altre parole, con tali disposizioni, così come con il meccanismo di taluni protocolli allegati ai Trattati, si consentì a taluni Stati di non essere vincolati, salvo diversa loro volontà, alle misure adottate in settori specifici. La *ratio* dell'introduzione di queste disposizioni è da rinvenire nella volontà di evitare la creazione di “nuovi Schengen” (sistema a sua volta incorporato dallo stesso Trattato di Amsterdam nell'ordinamento giuridico dell'Unione), cioè di forme d'integrazione “più spinta” tra certi Stati membri, completamente al di fuori del quadro istituzionale dell'UE²⁰⁰.

¹⁹⁸ Ampia è la letteratura in materia, qui di seguito si citano solo alcuni dei più rilevanti contributi: O. FERACI, *L'attuazione della cooperazione rafforzata nell'Unione Europea: un primo bilancio critico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 955 ss.; G. GAJA, *La cooperazione rafforzata*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 315 ss.; K. HOLZINGER, F. SHIMMELFENNIG, *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, p. 292 ss.; D. LEUFFEN, B. RITTBERGER, F. SHIMMELFENNIG, *Differentiated Integration: Explaining variation in the European Union*, Basingstoke, 2013; F. POCAR, *Brevi note sulle cooperazioni rafforzate nel diritto dell'Unione europea*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERA VIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 569-576; L. S. ROSSI, *Commento agli articoli 20 TUE e 326-334 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 216-221 e 2426-2432; G. TIBERI, *L'integrazione differenziata e le cooperazioni rafforzate nell'Unione europea*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona. Nuova edizione riveduta e aggiornata*, Bologna, 2010; TIZZANO A., *Cooperazione rafforzata e flessibilità*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2001, 460 ss.

¹⁹⁹ Si veda il par. I del capitolo I.

²⁰⁰ M. CORRADO, *L'intégration de Schengen dans l'Union européenne: problèmes et perspectives*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1999, p. 348.

In virtù della sua coerenza dal punto di vista giuridico e sistematico, la via della cooperazione rafforzata deve essere considerata prioritaria rispetto alle altre modalità di realizzazione dell'integrazione differenziata, quali gli strumenti di diritto internazionale come le Convenzioni²⁰¹, in quanto tali eccentrici rispetto all'ordinamento giuridico dell'Unione (o *extra ordinem*²⁰²). Certo, la cooperazione internazionale, sottratta ad ogni controllo, può ancora rimanere la scelta più attraente per perseguire una collaborazione più stretta tra alcuni Stati membri, se non altro perché nella cooperazione rafforzata votano tutti i membri del Parlamento europeo, anche quelli degli Stati che non sono coinvolti nella stessa. Tuttavia, milita in favore del perseguimento dell'integrazione differenziata mediante cooperazione rafforzata anche il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4.3 TUE, che opera come limite generale all'azione degli Stati membri, in particolare nella parte in cui prevede che gli Stati membri «si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione» e che possa pregiudicare l'esecuzione degli obblighi previsti dai Trattati²⁰³. Una violazione di tale principio potrebbe essere sanzionata con una procedura d'infrazione nei confronti degli Stati interessati ai sensi degli articoli 258 e 259 TFUE. Si può quindi affermare che,

²⁰¹ Per esempio, all'interno dell'Unione economica e monetaria, il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES - Bruxelles, 2.2.2012) e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria c.d. *Fiscal Compact Treaty* (Bruxelles, 2.3.2012). Tuttavia, la forma di cooperazione più serrata che si è realizzata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria presenta tratti salienti che la distinguono nettamente dalla cooperazione rafforzata: innanzitutto, ha per oggetto materie, quali la politica monetaria, che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione e che, ai sensi dell'art. 20.1 TUE, non potrebbero essere oggetto di una cooperazione rafforzata. Per un'analisi del tema, si veda M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La politica economica e monetaria. Prove di riforma della governance economica e finanziaria*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 330 e ss. Si veda anche la Sentenza della Corte di Giustizia, del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General*, in *Raccolta digitale* 2012, par. 166 e ss. In tale caso la Corte ha stabilito che il diritto dell'Unione non osta alla conclusione e alla ratifica del Trattato che istituisce il MES da parte degli Stati membri la cui moneta è l'euro. In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno avuto modo di osservare che «non può essere accolto l'argomento secondo cui [...] gli Stati membri la cui moneta è l'euro avrebbero dovuto instaurare tra loro una cooperazione rafforzata al fine di beneficiare del contributo delle istituzioni dell'Unione nell'ambito del MES». «Risulta infatti dall'articolo 20, paragrafo 1, TUE che una cooperazione rafforzata può essere instaurata solo qualora l'Unione stessa sia competente ad agire nel settore oggetto di tale cooperazione». Stante il fatto che «le disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione non conferiscono a quest'ultima una competenza specifica per istituire un meccanismo permanente di stabilità come il MES, l'articolo 20 TUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi».

²⁰² Espressione utilizzata da L. S. Rossi, che sottolinea la maggiore semplicità del ricorso alle convenzioni internazionali, stante l'assenza dei vincoli previsti per la cooperazione rafforzata. Si veda L. S. ROSSI, *Commento all'art. 20 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 219.

²⁰³ Si veda, a tal proposito, la sentenza *Pringle* sopra citata (nota 5), in particolare i paragrafi 148 e ss.

sebbene il Trattato non vieti agli Stati di concludere accordi internazionali in materia di competenza non esclusiva dell'UE, in caso di insuccesso del procedimento ordinario per adottare una normativa siffatta in un futuro prevedibile dall'Unione nel suo complesso sussista una «sequenza gerarchica di intervento»²⁰⁴, che dà priorità alla cooperazione rafforzata.

In base alla disciplina sulla cooperazione rafforzata, leggermente modificata con il Trattato di Nizza, alcuni Stati membri, in presenza di alcune condizioni e nel rispetto di un determinato procedimento, potevano – e possono tuttora - approfondire la loro coesione e proseguire nel predetto processo di integrazione, restando comunque possibile la partecipazione successiva degli Stati membri rimasti estranei²⁰⁵. Anche il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa conteneva una normativa regolante tale istituto. A differenza del Trattato di Nizza, che prevedeva una differente regolamentazione delle cooperazioni rafforzate per il pilastro comunitario, per la politica estera e di sicurezza comune e per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, il Trattato di Lisbona ha uniformato la disciplina, contenuta, ora, negli articoli 20 TUE e da 326 a 334 TFUE. Inoltre, sono previste figure “atipiche” di cooperazione rafforzata - delle quali si darà conto nei paragrafi seguenti - che si aggiungono a quella ordinaria regolata dai summenzionati articoli e che, come questa, sono manifestazione del fenomeno dell'integrazione differenziata (cd. Europa del nocciolo duro o Europa a più velocità).

La riforma di Lisbona ha anche mantenuto un altro strumento che permette ad uno o più Stati di mantenere posizioni differenti all'interno del quadro giuridico dell'Unione (solitamente di esclusione da alcuni obblighi previsti dai Trattati): ci si riferisce ai protocolli aggiuntivi, i quali, a differenza delle dichiarazioni allegate ai Trattati, hanno valore vincolante pari ai Trattati a cui sono annessi e consentono di aggirare l'impossibilità di apporre riserve a quest'ultimi²⁰⁶.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ Per un'analisi dell'istituto si veda A. CANNONE, *Cooperazioni rafforzate* [Dir. UE], in Enciclopedia Treccani.it, http://www.treccani.it/enciclopedia/cooperazioni-rafforzate-dir-ue_%28Diritto-on-line%29/

²⁰⁶ Si pensi, per esempio, ai Protocolli da 19 a 22 rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per Regno Unito, Irlanda e Danimarca e al Protocollo 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ha permesso a Polonia e Regno Unito di svincolare le proprie norme dal sindacato della Corte di Giustizia in riferimento alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, ma ribadisce che detti Stati rimangono pienamente soggetti agli obblighi previsti dai Trattati, ivi compreso il rispetto dei diritti fondamentali. Sull'argomento si rimanda a D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza*

L'articolo 20 TUE è una disposizione generale che consente agli Stati di instaurare una cooperazione rafforzata «nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione», facendo ricorso alle sue istituzioni «nei limiti e con le modalità previsti» dagli articoli da 326 a 334 TFUE. Si comprende bene la *ratio* della prima condizione: infatti, nell'ambito delle competenze esclusive dell'Organizzazione (quelle tassativamente elencate nell'art. 3.1 TUE) è precluso agli Stati qualunque intervento. Inoltre, le cooperazioni rafforzate sono «aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri», salvo il rispetto di eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla decisione di autorizzazione: si parla, a tal proposito, di principio di apertura, sancito dall'art. 328 TFUE e concretizzato dall'art. 331 TFUE, disciplinante le procedure di entrata. L'obiettivo dell'istituto di cui si tratta è quello di «promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, proteggere i suoi interessi e rafforzare il suo processo di integrazione»²⁰⁷, anche quando solo alcuni Stati membri sono disposti a rinunciare a “porzioni” della propria sovranità. Condizione indefettibile per procedervi, fissata dall'art. 20.2 TUE, è la constatazione del mancato raggiungimento dei voti richiesti: spetta al Consiglio verificare il rispetto del principio di ultima istanza. In altre parole, unicamente situazioni caratterizzate dall'impossibilità di adottare una normativa siffatta in un futuro prevedibile dall'Unione nel suo complesso possono condurre all'adozione di una decisione che autorizza una cooperazione rafforzata. Infatti, «gli interessi dell'Unione ed il processo di integrazione non sarebbero protetti se ogni negoziato infruttuoso potesse condurre ad una o più cooperazioni rafforzate a scapito della ricerca di un compromesso che consenta di adottare una normativa per l'Unione nel suo insieme»²⁰⁸. Questo controllo da parte del Consiglio è anche funzionale alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE: il ricorso a tale strumento, incardinato nel sistema dell'UE, è consentito solo in caso di competenze concorrenti e solo nel caso in cui gli obiettivi dell'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. L'articolo 20 TUE

e giustizia, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 7 e ss.

²⁰⁷ Art. 20.1 TUE.

²⁰⁸ Si veda la sentenza della Corte di Giustizia del 16 aprile 2013, cause C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta digitale 2013*, paragrafi 49-50.

stabilisce, inoltre, che per avviare una cooperazione rafforzata è necessaria la partecipazione di almeno nove Stati membri; tuttavia, su quest'ultimi e sulla Commissione grava l'obbligo, ai sensi dell'art. 328.1 TFUE, di adoperarsi per promuovere la partecipazione del maggior numero possibile di Paesi. Si tratta di una disposizione espressione di *favor* nei confronti di una maggiore integrazione da cui si deduce che non vi è una predeterminata identificazione degli Stati che la intendono porre in essere.

Ulteriori condizioni necessarie per procedere ad una cooperazione rafforzata sono poste dagli articoli 326 e 327 TFUE: innanzitutto, devono rispettare i Trattati e il diritto dell'Unione, le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri non partecipanti, sui quali, per contro, grava l'obbligo di non ostacolare l'attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri partecipanti. I due obblighi appena menzionati, uno posto in capo alla cooperazione in sé e l'altro in capo agli Stati membri che non vi partecipano, sono espressione del più generale principio di leale collaborazione di cui all'art. 4.3 TUE, a tenore del quale «l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati». Una violazione di tale obbligo potrà essere sanzionata dalla Corte di Giustizia tramite una procedura d'infrazione ai sensi degli artt. 258-260 TFUE.

E' anche richiesta l'assenza di pregiudizio al mercato interno, alla coesione economica, sociale e territoriale, l'assenza di ostacoli o di discriminazioni negli scambi intracomunitari e di distorsioni nella concorrenza tra gli Stati membri. Inoltre, spetta al Consiglio e alla Commissione, ai sensi dell'art. 334 TFUE, assicurare la coerenza delle azioni intraprese nel quadro di una cooperazione rafforzata e la coerenza di dette azioni con le politiche dell'Unione; a tale fine, sulle istituzioni suddette l'art. 334 TFUE pone un obbligo di cooperazione che si aggiunge al più generale obbligo di collaborazione interistituzionale previsto dall'art. 13.2 TUE. A chi scrive sembra ragionevole, oltre che in linea con il disposto dell'art. 17 TUE, che l'art. 334 TFUE affidi alla Commissione il compito di assicurare la summenzionata coerenza (sia interna che esterna), in ragione del fatto che quest'ultima istituzione, ai sensi dell' art. 17 TUE, è chiamata a svolgere il ruolo di garante dell'interesse generale dell'Unione. Si ritiene, inoltre, che l'art. 334

TFUE debba essere interpretato sistematicamente con l'art. 328 TFUE, che stabilisce il principio di apertura. Infatti, la vigilanza sulla coerenza è propedeutica e necessaria al fine di promuovere un eventuale allargamento dell'iniziativa anche agli Stati membri rimasti estranei, cosicché da una cooperazione integrata si possa pervenire ad una disciplina unitaria nell'ambito UE. Dalla lettura delle disposizioni citate sembra potersi dedurre che la cooperazione rafforzata dovrebbe teoricamente avere carattere temporaneo, come se si trattasse di una «sperimentazione di forme di integrazione più approfondita»²⁰⁹.

I.2 Procedura

Ai sensi dell'art. 329 TFUE, gli Stati che intendono instaurare una cooperazione rafforzata in uno dei settori di cui ai Trattati, eccetto nei settori di competenza esclusiva e di politica estera e di sicurezza comune, «trasmettono una richiesta alla Commissione precisando il campo di applicazione e gli obiettivi perseguiti». La richiesta, al fine di essere presa in considerazione dalla Commissione, deve soddisfare le condizioni previste dall'art. 20 TUE – in particolare, il settore nel quale intende agire deve rientrare nell'ambito delle competenze non esclusive dell'Unione – e dall'art. 326 TFUE e deve specificare in maniera precisa gli obiettivi che si intendono perseguire con la cooperazione rafforzata. La proposta della Commissione deve assicurare la coerenza della cooperazione rafforzata con le politiche dell'Unione, stante l'obbligo gravante su tale istituzione ai sensi dell'art. 334 TFUE²¹⁰. L'art. 329 TFUE chiarisce che qualora la Commissione non ritenga opportuno presentare una proposta, deve informare delle ragioni di tale decisione gli Stati membri interessati, i quali potranno adire la Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 263 TFUE per violazione dei Trattati in caso di motivazione insufficiente e ai sensi dell'art. 265 TFUE nel caso in cui la

²⁰⁹ Così L. S. ROSSI, *Commento all'art. 328 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, op. cit., 2014, p. 2427.

²¹⁰ Tale norma stabilisce che: «Il Consiglio e la Commissione assicurano la coerenza delle azioni intraprese nel quadro di una cooperazione rafforzata e la coerenza di dette azioni con le politiche dell'Unione, e cooperano a tale scopo».

Commissione si astenga dal pronunciarsi²¹¹. A differenza della disciplina precedente, gli Stati non possono scavalcare la Commissione in caso di rifiuto, né sussiste più alcuno spazio per l'intervento del Consiglio europeo²¹².

Spetta poi alla Commissione presentare al Consiglio una proposta al riguardo, sulla quale esso delibera «previa approvazione del Parlamento europeo»²¹³. Quanto alle deliberazioni in seno al Consiglio necessarie per adottare tutti gli atti susseguenti e collegati alla decisione autorizzativa, sia l'art. 20.3 TUE che l'art. 330.1 TFUE precisano – con identica formulazione – che tutti i suoi membri possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo quelli che rappresentano gli Stati membri partecipanti (d'ora in avanti indicati anche come Stati *in*) prendono parte al voto; peraltro, l'art. 330.2 TFUE chiarisce che per unanimità è da intendersi «unanimità dei voti degli Stati membri partecipanti»²¹⁴. Senza dubbio, il disposto dell'art. 330 TFUE è espressione dei principi di trasparenza²¹⁵ e partecipazione, ed è funzionale a tenere gli Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata (d'ora in avanti indicati anche come Stati *out*) informati circa la costituzione e l'evoluzione della stessa, in modo tale da consentir loro di scegliere se aderirvi in un secondo momento. Si noti, inoltre, che l'approvazione della decisione di autorizzazione del Consiglio dovrà essere data dal Parlamento europeo ex art. 329.1 TFUE nella sua composizione normale; in questo modo, si tiene conto dell'obiettivo di sviluppo omogeneo e uniforme che deve contraddistinguere anche un'integrazione differenziata. In altre parole, anche i rappresentanti dei cittadini degli Stati *out* devono verificare il rispetto dei limiti e delle condizioni previsti e già verificati dalla Commissione al momento

²¹¹ Una volta constatata l'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 263 TFUE, la Corte ha il potere di annullarlo con effetti *erga omnes* ed *ex tunc* (a partire dal momento dell'emanazione). Si tratta di un giudizio di accertamento dell'illegittimità, e non di condanna dell'istituzione, la quale è però tenuta a prendere provvedimenti per l'esecuzione della sentenza della Corte (art. 266 TFUE). Lo stesso obbligo di adozione dei provvedimenti *de qua* per conformarsi alla sentenza della Corte ai sensi dell'art. 266 TFUE sussiste nel caso in cui quest'ultima dichiari contraria al Trattato l'astensione della Commissione ex art. 265 TFUE. Contro l'inosservanza di tale obbligo può esperirsi un nuovo ricorso per carenza secondo il disposto dell'art. 265 TFUE.

²¹² Ex artt. 40 TUE e 11 TCE.

²¹³ Art. 329.1 TFUE. Si noti che prima delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il Parlamento europeo era solo consultato (art. 40 A TUE).

²¹⁴ A tal proposito, si veda l'art. 333 TFUE che stabilisce che «qualora una disposizione dei trattati che può essere applicata nel quadro di una cooperazione rafforzata preveda che il Consiglio deliberi all'unanimità, il Consiglio, deliberando all'unanimità conformemente alle modalità di cui all'articolo 330, può adottare una decisione che prevede che delibererà a maggioranza qualificata».

²¹⁵ Si veda l'art. 15.3 TFUE e, per quanto qui d'interesse, l'art. 11 TUE (inserito tra le disposizioni relative ai principi democratici), che indica come obiettivo delle istituzioni - e della Commissione in particolare - quello di «assicurare la trasparenza e la coerenza delle azioni dell'Unione».

di formulazione della proposta al Consiglio. Quanto appena detto consente di affermare che la trasparenza delle cooperazioni rafforzate le distingue dalle altre forme di integrazione differenziata che si instaurano sul piano internazionale, i cui negoziati si svolgono a porte chiuse. Razionale conseguenza dell'istituzione di una cooperazione rafforzata è che gli atti adottati nel quadro di essa «vincolano solo gli Stati membri partecipanti [e] non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione»²¹⁶.

Quanto al controllo giurisdizionale, in mancanza di disposizioni specifiche, la Corte di Giustizia esercita le sue consuete competenze, trattandosi di una procedura che si esplica all'interno del diritto UE e del quadro istituzionale dell'Unione. La decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata ai sensi dell'articolo 329.1 TFUE è suscettibile di essere sottoposta a ricorso per annullamento davanti la Corte di Giustizia: quest'ultima non solo può essere chiamata a valutare il rispetto dei presupposti stabiliti agli articoli 20 TUE, 326 TFUE e 327 TFUE, ma, esercitando il suo controllo sul rispetto della condizione relativa all'adozione in ultima istanza, può verificare se il Consiglio abbia esaminato con cura ed imparzialità gli elementi rilevanti a tale riguardo (in particolare, la sussistenza di una volontà di compromesso in capo agli Stati membri e l'assenza di possibilità di adozione di una normativa, in un futuro prevedibile, per l'Unione nel suo insieme) e se la conclusione alla quale quest'ultimo è pervenuto sia sufficientemente motivata²¹⁷.

Come detto in precedenza²¹⁸, gli Stati membri e la Commissione devono adoperarsi, ai sensi dell'art. 328.1 TFUE, per promuovere la partecipazione del maggior numero possibile di Paesi. In caso di domanda di partecipazione di un nuovo membro, spetterà all'esecutivo di Bruxelles fornire tutto il supporto necessario affinché lo Stato desideroso di partecipare alla cooperazione rafforzata possa soddisfare tutte le

²¹⁶ Art. 20.4 TUE. Differente è la regolamentazione prevista dall'art. 7 del Protocollo n. 19 relativo alle cooperazioni rafforzate nell'ambito del campo di applicazione dell'*acquis* di Schengen. Si veda il paragrafo seguente.

²¹⁷ Si veda la sentenza della Corte di Giustizia del 16 aprile 2013, cause C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta digitale 2013*, paragrafi 53 e 54. La presentazione di un ricorso per annullamento della decisione del Consiglio non sospende l'applicazione della cooperazione. Il requisito dell'ultima istanza può essere verificato dalla Corte mediante il riferimento ad atti precedenti dello stesso Consiglio dai quali si possa dedurre l'impossibilità di procedere con procedure ordinarie.

²¹⁸ Si veda il paragrafo I.1 di questo capitolo.

condizioni imposte dall'art. 328.1 TFUE. Nell'ambito delle procedure di entrata di un aspirante Stato membro, tale istituzione ha anche il compito di esaminare le condizioni di partecipazione e, in caso di esito positivo della verifica, di adottare «le misure transitorie necessarie per l'applicazione degli atti già adottati nel quadro della cooperazione rafforzata», che lo Stato è obbligato ad accettare (art. 331 TFUE). Qualora invece la Commissione non ritenga soddisfatte le condizioni di partecipazione, «indica le disposizioni da adottare per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta», scaduto il quale essa può confermare la partecipazione dello Stato oppure negarla²¹⁹. In quest'ultimo caso, l'art. 331 TFUE, con un disposizione lacunosa, prevede che l'aspirante membro possa rivolgersi al Consiglio, che si pronuncia sulla richiesta.

Mentre è pacifico che gli Stati proponenti hanno totale libertà di recedere dal gruppo prima dell'adozione della decisione che autorizza la cooperazione, non risulta espressamente disciplinata l'eventuale uscita, volontaria o coatta, di uno Stato membro partecipante da una cooperazione rafforzata; al riguardo tale possibilità può ritenersi consentita mediante un'apposita decisione modificatrice di quella originaria, con cui era stata autorizzata la cooperazione rafforzata²²⁰.

Da tutto quanto sopra si evince che la cooperazione rafforzata non è un mezzo per estendere le competenze dell'Unione, ma riguarda solamente l'esercizio delle stesse; inoltre, non altera le competenze delle istituzioni e non comporta modifiche dei Trattati, anzi ne esige il rispetto in ossequio alla loro posizione nella gerarchia delle fonti. Pur essendo necessario un processo decisionale del tutto originale per la sua instaurazione, essa non può che svilupparsi nell'ambito dei Trattati, al fine di garantire, nonostante la frammentazione, il mantenimento di un'unità di fondo degli Stati membri e la coerenza delle politiche e delle azioni dell'UE. Tale istituto è quindi volto ad accelerare la costruzione europea per gli Stati membri più ambiziosi, pur lasciando “la porta aperta” agli altri Stati che in un

²¹⁹ Si badi che il mancato adeguamento alle disposizioni indicate dalla Commissione da parte dello Stato non può essere considerato una violazione dei Trattati, in quanto la partecipazione alla cooperazione rafforzata è volontaria e il rifiuto di adempiere ha come conseguenza solo quella di non consentire l'adesione.

²²⁰ In argomento cfr. D. THYM, *United in diversity - The integration of enhanced cooperation into the European constitutional order*, in *German Law Journal*, 2005, p. 1731 ss., in specie p. 1735.

secondo momento decidessero di partecipare: consente di evitare situazioni di stallo ma anche fratture.

Come rileva autorevole dottrina, le cooperazioni rafforzate possono essere intese secondo due diversi modelli: «Europa del nocciolo duro» o «Europa a più velocità»²²¹. Nel primo, un gruppo di Stati membri, in linea di massima sempre gli stessi, «perseguono progetti coerenti tra loro e finalizzati ad un disegno coerente di integrazione progressiva»; nel secondo, «di volta in volta si formano gruppi di Stati diversi, che perseguono integrazioni su scala ridotta in materie disparate, senza alcun collegamento tra loro»²²². Qualunque sia il modello interpretativo, certo è che «la frammentazione della *membership* sottende una differenziazione nel processo di integrazione che, coinvolgendo appieno solo una parte dei membri, li vincola ad una cooperazione più stringente ma flessibile»²²³.

I.3 Le cooperazioni rafforzate “atipiche” e le peculiarità in materia penale

Come detto in precedenza²²⁴, secondo la nuova formulazione dei Trattati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale normalmente si decide con procedura legislativa ordinaria (maggioranza qualificata in Consiglio e co-decisione con il Parlamento europeo). Inoltre, «la vera innovazione rispetto ai Trattati precedenti è che il Trattato di Lisbona prevede per la cooperazione rafforzata una procedura unica, sia che essa riguardi il mercato interno, sia che venga posta in essere con riferimento ad un aspetto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia»²²⁵. Tuttavia, in materia penale e processual-penalistica è prevista la possibilità di ricorrere ad una “forma specifica” di cooperazione rafforzata prevista dagli articoli

²²¹ L. S. ROSSI, *Commento all'art. 20 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, op. cit., p. 219.

²²² *Ibidem*.

²²³ M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La politica economica e monetaria. Prove di riforma della governance economica e finanziaria*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 330.

²²⁴ Si veda il par. I del capitolo I.

²²⁵ Così L. S. ROSSI, *L'integrazione differenziata nel Trattato di Lisbona*, in *Sud in Europa*, febbraio 2008, p. 14.

82.3 e 83.3 TFUE²²⁶: ogni Stato può, qualora ritenga che un progetto di direttiva concernente norme minime di armonizzazione incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, “tirare il freno di emergenza”, chiedendo che la questione sia rinviata al Consiglio europeo: ecco che rientra in gioco la dimensione intergovernativa. Se, dopo una sospensione di quattro mesi, si perviene a un accordo in seno al Consiglio europeo il progetto di regolamento viene rimandato al Consiglio per l’adozione; in caso contrario, nove Stati membri interessati possono promuovere una cooperazione rafforzata semplificata, semplicemente informando Parlamento europeo, Commissione e Consiglio. La semplificazione consiste nel fatto che l’autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata si considera concessa, viene in altre parole evitata la procedura prevista dall’art. 329.1 TFUE²²⁷. Questa clausola, detta di «accelerazione», va quindi a compensare la clausola «con freno d’emergenza».

La medesima forma semplificata di cooperazione rafforzata, la cui deviazione procedurale riguarda solo la fase della instaurazione - e non anche la partecipazione successiva né il rispetto dei requisiti sostanziali previsti per la cooperazione rafforzata “comune” – è contemplata dall’art. 86.1 TFUE, secondo periodo, in riferimento alla istituzione di una Procura europea. In questo caso, però, è un gruppo di almeno nove Stati – e non il singolo Stato come ai sensi dell’art. 82.3 TFUE – che può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Anche ai sensi dell’art. 86.1 TFUE se permane il disaccordo in seno al Consiglio europeo – e previa informazione delle altre istituzioni – opera la presunzione di concessione dell’autorizzazione da parte del Consiglio: chi scrive ritiene che quest’ultima costituisce una chiara dimostrazione di *favor* nei confronti di quest’opzione istitutiva. Vale la pena di precisare che, a differenza degli articoli 82 e 83 TFUE, la semplificazione prevista dall’art. 86.1 TFUE non è collegata al “freno di emergenza”, ma è un correttivo alla regola dell’unanimità.

²²⁶ La trattazione delle modalità d’istituzione di una cooperazione rafforzata in materia di politica estera e di sicurezza comune esula dall’obiettivo della presente tesi; peraltro, ragioni di spazio e di tempo stanno alla base della scelta di non trattare tale argomento.

²²⁷ Ai sensi dell’art. 329 TFUE «L’autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata [...] è concessa dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo».

Pertanto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la possibilità di ricorrere ad una cooperazione rafforzata semplificata può contribuire a sottoporre alle regole e condizioni previste dai Trattati – in particolare al controllo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia - iniziative che in precedenza sarebbero verosimilmente sfociate in forme di integrazione al di fuori del quadro giuridico dell'UE.

Infine, un'altra forma "atipica" di cooperazione rafforzata è prevista dal Protocollo n. 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, il cui articolo 1 autorizza i 25 Stati ivi indicati «ad attuare tra loro una cooperazione rafforzata nei settori riguardanti le disposizioni definite dal Consiglio che costituiscono l'*acquis* di Schengen». Tale cooperazione, come quella ordinaria prevista dagli articoli 20 TUE e 326-334 TFUE, è realizzata nell'ambito istituzionale e giuridico dell'Unione europea e nel rispetto delle pertinenti disposizioni dei Trattati; l'atipicità deriva dalle modalità della sua instaurazione (mediante specifica disposizione contenuta nel Protocollo e non mediante l'apposito procedimento), dall'assenza della verifica delle condizioni sostanziali prescritte nel Trattato, dalla previsione di una particolare disciplina derogatoria per Danimarca (art. 3 del Protocollo), Regno Unito e Irlanda (art. 4). Altra differenza di non poco conto è data dalla obbligatorietà dell'accettazione integrale dell'intero *acquis* di Schengen (e delle ulteriori misure adottate dalle istituzioni nell'ambito del suo campo di applicazione) da parte degli Stati candidati all'adesione²²⁸, in contrasto con il carattere volontario dell'adesione, da parte dei suddetti Stati, alla cooperazione rafforzata "comune".

I.4 La genesi e il destino delle cooperazioni rafforzate esistenti

Occorre osservare che sino ad ora nelle materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia il destino delle iniziative che non sono riuscite a trasformarsi in atti dell'UE è stato quello di generare cooperazioni al di fuori del quadro comunitario, che, pur non essendo vietate dal diritto UE, certamente costituiscono

²²⁸ Cfr. l'art. 7 del Protocollo n. 19.

una “sconfitta” di quest’ultimo. Al riguardo, significativi sono gli esiti dell’accordo di Schengen e del Trattato di Prüm.

Inoltre, sempre nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sebbene in materia non incidente in campo penale, un esempio di atto adottato mediante cooperazione rafforzata è il Regolamento sulla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale²²⁹; invece nell’ambito del mercato interno nel 2012 sono stati adottati, mediante il ricorso alla cooperazione rafforzata, due regolamenti sulla tutela brevettuale unitaria²³⁰.

I.4.1 L’accordo di Schengen

L’accordo di Schengen fu firmato nel 1985 tra cinque degli allora dieci Stati membri della CEE (Germania, Francia, Lussemburgo, Belgio e Paesi Bassi) e mirava alla progressiva soppressione dei controlli sulle persone alle frontiere comuni nonché all’introduzione di un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di paesi terzi. La cosiddetta Area Schengen - un territorio senza frontiere interne e con bordi esterni comuni – fu quindi creata da un accordo siglato al di fuori della struttura istituzionale della Comunità Economica Europea (CEE) e delle procedure previste dal relativo Trattato. Si trattò, in altre parole, di una «cooperazione intergovernativa esterna alle procedure comunitarie»²³¹, che è stata altrimenti definita «una forma *ante litteram* di cooperazione rafforzata»²³², di cui ora fanno parte 26 Stati membri, a cui si

²²⁹ Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, c.d. “*Regolamento Roma III*”, in *GU L* 343 del 29.12.2010, pp. 10-16.

²³⁰ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1257/2012, del 17 dicembre 2012, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell’istituzione di una tutela brevettuale unitaria (in *GU L* 361 del 31.12.2012, pp. 1-8) e Regolamento (UE) del Consiglio n. 1260/2012, del 17 dicembre 2012, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell’istituzione di una tutela brevettuale unitaria con riferimento al regime di traduzione applicabile (in *GU L* 361 del 31.12.2012, pp. 89-92).

²³¹ C. MORINI, *La Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all’immigrazione illegale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2008, p. 184.

²³² L. S. ROSSI, *Commento all’art. 20 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, op. cit., p. 217.

aggiungono Islanda, Norvegia²³³, Svizzera e Liechtenstein, paesi non membri dell'UE²³⁴. La ragione di questo accordo separato è da rinvenire nella mancanza di consenso tra tutti gli Stati membri dell'allora CEE circa la competenza della Comunità di abolire i controlli di frontiera, nonché nell'indisponibilità degli Stati pronti ad implementare questa idea ad attendere il consenso degli altri cinque Stati. Questa forma di cooperazione poteva dunque giustificarsi alla luce del fatto che l'allora CEE non aveva competenze in materia di cooperazione penale²³⁵. Tale aspetto, come vedremo, distingue il Trattato Schengen dalla Convenzione di Prum²³⁶.

Il Trattato fu integrato dalla Convenzione di Schengen, firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque Stati membri e successivamente entrata in vigore nel 1995. L'accordo, la Convenzione di Schengen, l'atto finale e le dichiarazioni comuni, i protocolli e gli accordi di adesione all'Accordo e alla Convenzione, con tutte le regole adottate sulla base dei due testi e gli accordi connessi formano "l'*acquis* di Schengen". Dal 1999, l'*acquis* di Schengen è integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea in virtù di un protocollo allegato al trattato di Amsterdam. Questa integrazione porta con sé alcune conseguenze: innanzitutto, la fine dell'esistenza di un doppio regime in materia di libera circolazione delle persone, quello comunitario e quello creato dal sistema Schengen; inoltre, gli accordi hanno perso lo *status* di Trattati internazionali esterni all'ordinamento giuridico dell'UE – beninteso solo per gli Stati membri dell'UE - e le regole adottate nell'ambito del sistema Schengen, Convenzione compresa, diventano parte integrante del diritto dell'Unione e «sono soggette alle pertinenti disposizioni dei Trattati»²³⁷. Pertanto, l'emendamento di tali regole avviene mediante la procedura

²³³ La posizione della Repubblica d'Islanda e del Regno di Norvegia è disciplinata dall'art. 6 del Protocollo 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, che così dispone: «La Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sono associati all'attuazione dell'*acquis* di Schengen e al suo ulteriore sviluppo. A tal fine vengono concordate procedure appropriate in un accordo che sarà concluso con tali Stati dal Consiglio, che delibera all'unanimità dei suoi membri di cui all'articolo 1. Tale accordo include disposizioni relative al contributo dell'Islanda e della Norvegia ad ogni conseguenza finanziaria derivante dall'attuazione del presente protocollo».

²³⁴ Per un'analisi dell'argomento si rimanda a D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 25 e ss.

²³⁵ Si veda, tra gli altri, C. MORINI, *La Convenzione di Prum sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all'immigrazione illegale*, op. cit., p. 195.

²³⁶ *Infra*.

²³⁷ Art. 5 del Protocollo 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea.

legislativa prevista dai Trattati UE: non è più necessaria la ratifica da parte degli Stati firmatari dei trattati, ed esse possono essere sostituite o integrate da atti normativi dell'UE. Di conseguenza, gli Stati non membri dell'UE che partecipano a Schengen quando non hanno pressoché nessuna influenza nella revisione ed evoluzione di tali norme, le loro opzioni essendo confinate alla possibilità di accettare le modifiche o ritirarsi dall'accordo. Altra conseguenza non di poco conto è che l'*acquis* di Schengen non deve più essere interpretato secondo le norme di diritto pubblico internazionale, ma facendo riferimento al quadro giuridico dell'UE. Infine, come messo in evidenza nel paragrafo precedente, i Paesi che intendono aderire all'UE devono rispettare e adattarsi normativamente all'*acquis* di Schengen (art. 8 del Protocollo Schengen allegato al Trattato di Amsterdam confluito nell'art. 7 del Protocollo 19), col paradosso costituito dal contrasto tra quest'obbligo e la facoltà concessa a Regno Unito ed Irlanda di non partecipare a tutte disposizioni dell'*acquis* di Schengen, scegliendo di volta in volta quelle da accettare²³⁸.

La regolamentazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'UE è ora contenuta nel Protocollo 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea e annesso ai Trattati. Per quanto riguarda la differenziazione territoriale in questo ambito, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord non sono vincolati dall'*acquis* di Schengen, non essendo firmatari della Convenzione ma possono, «in qualsiasi momento, chiedere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen»: è questa la loro posizione di *default* ai sensi dell'art. 4 del Protocollo 19²³⁹. Peraltro, il Regno Unito e l'Irlanda godono di un particolare regime per quanto riguarda il mantenimento dei controlli alle frontiere²⁴⁰.

²³⁸ Facoltà già consentita dal Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam e disciplinata oggi dai *consideranda* e dall'art. 4 del Protocollo 19.

²³⁹ Tale norma stabilisce che «Il Consiglio decide in merito a tale richiesta all'unanimità dei suoi membri».

Inoltre, l'art. 5.2 dello stesso Protocollo conferisce agli Stati in questione la possibilità di non partecipare ad una specifica proposta od iniziativa anche quando hanno aderito, a norma dell'art. 4, al sottostante "Schengen *acquis*" e tirarsi indietro dalle misure di applicazione di Schengen sulle quali avevano in passato esercitato l'*opt in* (immigrazione illegale, polizia, diritto penale, SIS) per sfuggire alla nuova piena giurisdizione della Corte: si tratta di una facoltà di *opt out* per singole misure. Dalla lettura dell'articolo 5.3 parrebbe potersi dedurre che se l'*opt out* rispetto ad una singola misura a norma dell'art. 5.2 rischia di "incidere profondamente sul funzionamento pratico delle varie parti dell'*acquis* di Schengen" e sulla sua coerenza, il Consiglio, a maggioranza qualificata, può decidere che anche le misure adottate a norma dell'art. 4 (il cosiddetto "*underlying* Schengen *acquis*") cessi di applicarsi allo Stato che ha esercitato l'*opt out*.

²⁴⁰ La relativa regolamentazione è contenuta nel Protocollo 20 allegato al Trattato, il cui art. 1 stabilisce che «il Regno Unito è autorizzato ad esercitare, alle sue frontiere con altri Stati membri, sulle persone che

La *ratio* di questo regime particolare si può rinvenire nella volontà del Regno Unito di controllare in maniera sistematica le persone che entrano ed escono nel loro territorio. Inoltre, quest'ultimo Stato è ostile all'applicazione di procedure sovranazionali (maggioranza qualificata in Consiglio, procedura di co-decisione, e piena giurisdizione della Corte di Giustizia). L'Irlanda segue la posizione del Regno Unito in ragione dell'esistenza della zona di libero spostamento tra i due Paesi. In definitiva, la posizione inflessibile di Regno Unito e Irlanda, consistente in un *opting out* illimitato nel tempo, rappresenta una scelta precisa di non partecipare ad una parte fondamentale dell'azione dell'Unione²⁴¹, vale a dire la libera circolazione e le politiche relative ai controlli alle frontiere.

La Danimarca, invece, ai sensi dei Protocolli 19 e 22 può decidere di volta in volta se recepire nel proprio diritto interno una proposta o iniziativa volta a sviluppare l'*acquis* di Schengen. In tal caso, «questa misura creerà un obbligo a norma del diritto internazionale tra la Danimarca e gli altri Stati membri vincolati da detta misura»²⁴². Tuttavia, in qualsiasi momento la Danimarca può, secondo le proprie norme costituzionali, notificare agli altri Stati membri che intende vincolarsi a tutto l'*acquis* di Schengen e alle misure adottate per sviluppare tale *acquis* non più in virtù degli obblighi di diritto internazionale ma in quanto diritto dell'Unione²⁴³.

Di fondamentale importanza, non solo per la protezione delle frontiere comuni, ma anche nella prospettiva della futura istituzione della Procura europea, è il sistema d'informazione Schengen (SIS). Si tratta di un sistema informatico che consente l'accesso delle autorità alle banche dati nazionali coordinate al fine di fornire informazioni su persone (ad esempio destinatarie di condanne penali o provvedimenti cautelari) e beni: è di tutta evidenza come tale sistema sia il perno alla base del sistema di controlli all'ingresso delle persone dalle frontiere esterne²⁴⁴. Senza dubbio, qualora, come pare verosimile, la Procura europea venisse istituita

intendono entrare nel Regno Unito, quei controlli che ritenga necessari al fine di verificare il [loro] diritto di accesso al Regno Unito e stabilire se concedere loro o meno [...] il permesso di entrare nel Regno Unito». Per converso, a norma dell'art 3 del medesimo Protocollo, «Gli altri Stati membri hanno la facoltà di esercitare, alle loro frontiere o in ogni punto di entrata nel loro territorio, controlli analoghi sulle persone che intendono entrare nel loro territorio dal Regno Unito».

²⁴¹ M. CORRADO, *L' integrazione de Schengen dans l'Union européenne: problèmes et perspectives*, op. cit., p. 342 ss.

²⁴² Art. 4 del Protocollo 22.

²⁴³ Art. 8 del Protocollo 22.

²⁴⁴ D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 26.

mediante cooperazione rafforzata, sarebbe necessaria una differente e specifica regolamentazione dei rapporti tra gli Stati partecipanti e quelli non partecipanti anche in tema di accesso alle informazioni provenienti da tale sistema informativo²⁴⁵.

Concludendo, la differenziazione che caratterizza il sistema Schengen è prevalentemente di natura territoriale. A questa si aggiungono le peculiarità derivanti dall'integrazione successiva nell'ambito dell'UE di un accordo esterno nato dalla volontà di cinque dei dieci Stati allora membri della CEE di non rinunciare alle loro ambizioni relative alla progressiva soppressione dei controlli sulle persone alle frontiere comuni e all'introduzione di un regime di libera circolazione, ambizioni non condivise dal resto degli Stati membri. Sicuramente, questa integrazione ha potuto essere realizzata al prezzo di numerose deroghe ed eccezioni che hanno accresciuto la frammentazione dell'Unione in materia di giustizia e affari interni.

I.4.2 Il Trattato di Prüm

Un altro esempio di integrazione differenziata in grado di incidere sulla regolamentazione della futura Procura europea è costituito dal Trattato di Prüm, concluso il 27 maggio 2005 tra Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi ed Austria ai fini della cooperazione transfrontaliera per contrastare terrorismo, criminalità transfrontaliera e migrazione illegale. La finalità del trattato è quella di aumentare le misure di coordinamento in materia di indagini giudiziarie, prevenzione dei reati e immigrazione clandestina. Il principale settore in cui l'accordo interviene è quello dello scambio dei dati relativi al DNA dei condannati per reati commessi sul territorio dei paesi aderenti, disciplina non prevista dal trattato di Schengen.

Tale trattato ha dato luogo ad un'integrazione differenziata, sebbene non sia stato utilizzato lo strumento della cooperazione rafforzata per realizzarla: si tratta, infatti, di un trattato concluso al di fuori del quadro giuridico ed istituzionale

²⁴⁵ Tale argomento verrà esaminato nel paragrafo III capitolo III.

dell'Unione e il testo appartiene, quindi, al «*genus* del diritto internazionale pattizio»²⁴⁶. La conclusione di un siffatto accordo internazionale potrebbe essere considerata un *escamotage* per evitare il ricorso all'unanimità, procedura richiesta per l'adozione degli atti nell'ambito dell'ex terzo pilastro. Peraltro, gli Stati avrebbero potuto agire in conformità al disposto dei Trattati pur in assenza di unanimità – previa verifica del ricorrere delle condizioni previste dagli articoli 43 e seguenti del TUE nella versione allora vigente - per il tramite di una cooperazione rafforzata per l'appunto. Tale possibilità, però, non fu sfruttata, principalmente in ragione della mancanza di consenso da parte del numero di Stati membri richiesto dall'art. 43 TUE (otto): pertanto, dubbi sono stati sollevati circa le modalità di adozione del testo sotto il profilo della violazione della procedura di cooperazione rafforzata prevista dall'art. 40 TUE nell'ambito del “terzo pilastro”²⁴⁷, alla luce anche del fatto che l'oggetto del Trattato non riguarda un settore che rientra nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità.

Inoltre, dal preambolo del Trattato stesso si evince che l'obiettivo delle parti contraenti, Stati membri dell'UE, è proprio quello di «svolgere un ruolo pionieristico allo scopo di raggiungere [...] un livello il più alto possibile in materia di cooperazione, [...] con particolare riguardo ai settori connessi con la lotta contro il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale e di consentire a tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea di partecipare a questa cooperazione»²⁴⁸. Il profilo dell'apertura alla partecipazione degli altri Stati membri, contenuto nel Trattato, è uno dei principi fondanti la cooperazione rafforzata e lo scopo di intensificazione della cooperazione transfrontaliera coincide con quello dell'istituto *de quo*, concepito proprio come strumento volto a istituzionalizzare una «avanguardia giuridica»²⁴⁹. Si tralascia qui l'aspetto della possibile violazione, da parte dei 7 Stati membri contraenti, del principio di leale collaborazione (art. 10 TCE nella versione allora vigente, ora art. 4.3 TUE) che, in mancanza del ricorrere

²⁴⁶ A. MARANDOLA, *Information sharing nella prospettiva del Trattato di Prüm e della decisione di recepimento nel quadro giuridico dell'Unione*, Trieste, 2009, p. 166.

²⁴⁷ Si veda il Parere del Garante europeo per la protezione dei dati personali, in *GUUE*, C 169, 21 luglio 2007, p. 2.

²⁴⁸ *Consideranda* del Trattato di Prüm.

²⁴⁹ Si veda A. MANZELLA, *Le cooperazioni rafforzate nell'Unione plurale*, in S. GUERRERI, A. MANZELLA e F. SDOGATI (a cura di) *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, pp. 241 ss.

delle condizioni per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata, si pone come limite ultimo alla conclusione di un accordo, in particolare sotto il profilo dall'obbligo negativo contenuto nel secondo comma²⁵⁰.

Tale iniziativa, che esula dal diritto comunitario, ha però reso necessarie talune «clausole di adattamento al fine di garantirne la compatibilità con le disposizioni contenute nel Trattato dell'Unione, anche nell'ottica dell'integrazione di Prüm nell'*acquis* UE»²⁵¹. Una di tali clausole è l'articolo 47.1 del Trattato che enuncia il principio di prevalenza del diritto dell'Unione Europea sulle norme in esso contenute, qualora quest'ultime risultino incompatibili con le prime. In tale ottica di "adattamento" si inserisce anche la previsione, contenuta nel preambolo e ribadita nell'articolo 1 tra i principi, di «trasferire le disposizioni del presente Trattato nel quadro giuridico dell'Unione europea» entro e non oltre tre anni dall'entrata in vigore del Trattato. A parere di chi scrive, la chiara esternazione ad opera delle Parti contraenti di questa volontà è sintomo della consapevolezza dell'inadeguatezza di uno strumento giuridico basato sul diritto internazionale in quanto adottato al di fuori della struttura istituzionale e giuridica dell'UE e della volontà di ricondurre tale regolamentazione nell'alveo della normativa comunitaria. Peraltro, come è stato messo in luce dalla dottrina, non si tratta solo di una volontà ma di un «dovere nascente proprio dall'appartenenza di questi Stati all'Unione»²⁵², in virtù del disposto dell'allora vigente art. 10 TCE (ora art. 4.3 TUE) in materia di leale cooperazione. Ci si deve allora chiedere se gli Stati membri non avrebbero dovuto aspettare la disponibilità di altri Stati di partecipare all'accordo, pur non essendo loro richiesto di "andare oltre" un "termine ragionevole".

L'obiettivo dell'accordo di diventare parte dell'*acquis* comunitario è stato raggiunto mediante l'adozione della Decisione 2008/615 GAI del Consiglio sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al

²⁵⁰ Per un approfondimento, si veda C. MORINI, *La Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all'immigrazione illegale*, op. cit., p. 195. Ai sensi dell'art. 10.2 TCE [gli Stati] «si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato».

²⁵¹ A. MARANDOLA, *Information sharing nella prospettiva del Trattato di Prüm e della decisione di recepimento nel quadro giuridico dell'Unione*, op. cit., p. 167.

²⁵² Così C. MORINI, *La Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all'immigrazione illegale*, op. cit., p. 187.

terrorismo e alla criminalità transfrontaliera²⁵³. Essa realizza l'estensione a tutti gli Stati membri dell'UE dell'applicazione delle scelte politiche adottate "a porte chiuse" da un ristretto numero di Stati membri²⁵⁴. La Decisione 2008/615 GAI consente il raffronto automatizzato dei profili DNA, dei dati dattiloscopici e dei dati di immatricolazione dei veicoli, che sono fondamentali per individuare i reati e fondare efficacemente un procedimento penale. Purtroppo, si tratta di uno strumento di scambio di informazioni a livello dell'UE il cui potenziale non è ancora pienamente sfruttato e che, invece, potrebbe rivelarsi un mezzo di primaria importanza al servizio della futura Procura europea. La ragione della mancata realizzazione di tutte le sue potenzialità è da rintracciare nel fatto che in questa fase solo un numero limitato di Stati membri ha adempiuto ai propri obblighi giuridici e ha integrato la rete con i sistemi nazionali, il che impedisce l'efficacia complessiva del quadro Prüm nella cattura e nel perseguimento dei criminali²⁵⁵.

I.4.3 Il Regolamento sulla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale

Come sopra anticipato, non è estranea all'ambito di "Giustizia" dell'Unione un'esperienza di autentica cooperazione rafforzata: ci si riferisce al Regolamento Roma III sulla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale²⁵⁶. La proposta di regolamento della Commissione - la cui base giuridica (artt. 61 c) e 67.1 TCE) prevedeva l'unanimità - che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio limitatamente alla competenza giurisdizionale e che introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale, risale al luglio 2006. Circa due anni dopo, il Consiglio, riunito a Lussemburgo, prendeva atto della mancanza di unanimità su

²⁵³ Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, *sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera*, in *GU L* 210 del 6.8.2008, pp. 1-11. Nel preambolo si legge che «la presente iniziativa è presentata, di concerto con la Commissione europea, nel rispetto delle disposizioni del trattato sull'Unione europea, allo scopo di incorporare la sostanza delle disposizioni del trattato di Prüm nel quadro giuridico dell'Unione europea».

²⁵⁴ C. MORINI, *La Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all'immigrazione illegale*, op. cit., p. 198.

²⁵⁵ Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 aprile 2015, *Agenda europea sulla sicurezza*, COM (2015) 185, p. 7. Vi si legge: «La Commissione intende dare priorità a questo settore e utilizzare i suoi poteri per garantire la corretta attuazione del diritto dell'Unione».

²⁵⁶ Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, cit.

tale proposta e dell'esistenza di «difficoltà insormontabili che rendevano impossibile l'unanimità allora e in un prossimo futuro», e constatava che «gli obiettivi della proposta non potevano essere conseguiti entro un termine ragionevole applicando le pertinenti disposizioni dei trattati»²⁵⁷. Successivamente, quattordici Stati membri²⁵⁸ hanno trasmesso una richiesta alla Commissione manifestando l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale. La Commissione, valutate come sussistenti le condizioni giuridiche per la cooperazione rafforzata, ha presentato una proposta in tal senso al Consiglio, poiché ha ritenuto che «i benefici della cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale siano numerosi se paragonati all'opzione dello *status quo*, e che i vantaggi di questa particolare cooperazione rafforzata prevalgano sugli eventuali svantaggi»²⁵⁹. A seguito di tale iniziativa, il 12 luglio 2010 il Consiglio, considerate soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 20 TUE, 326 e 329 TFUE, ha adottato la decisione 2010/405/UE che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale. Conseguentemente, i citati quattordici Stati membri hanno adottato il regolamento UE) n. 1259/2010 del Consiglio, avente come base giuridica l'art. 81.3 TFUE, che è divenuto applicabile il 21 giugno 2012²⁶⁰.

In assenza di una tempistica definita dai Trattati, tale precedente mostra quanto sia lungo il procedimento che conduce all'adozione definitiva di un atto mediante cooperazione rafforzata: la giustificazione di una lunga fase di negoziato preliminare è da rintracciarsi nella necessità di rispettare il principio di ultima istanza (secondo il quale bisogna fare di tutto, prima di poter procedere con la cooperazione rafforzata, per raggiungere l'unanimità di consensi in seno al

²⁵⁷ Decisione del Consiglio 2010/405/UE, del 12 luglio 2010 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale, in *GU* L 189 del 22.7.2010, pp. 12-13, punto n. 4.

²⁵⁸ In particolare l'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Francia, la Germania, l'Italia, la Lettonia, il Lussemburgo, Malta, il Portogallo, la Romania, la Spagna, la Slovenia e l'Ungheria.

²⁵⁹ Proposta di Decisione n. .../2010/UE del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, del 24.3.2010, COM(2010) 10, punti nn. 12 e ss e n. 52.

²⁶⁰ Il 21 novembre 2012, la Commissione ha adottato la decisione 2012/714/UE che conferma la partecipazione della Lituania alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, in *GU* L 323 del 22.11.2012, pp. 18-19. La decisione prevede che il regolamento (UE) n. 1259/2010 si applicherà alla Lituania a partire dal 22 maggio 2014.

Consiglio) e di consentire ad ogni Stato membro che fosse eventualmente disponibile ad aderire alla cooperazione rafforzata di avere contezza delle questioni più problematiche.

I.4.4 I Regolamenti sulla tutela brevettuale unitaria

Merita qui di essere detto che l'esperienza della cooperazione rafforzata non è estranea neanche all'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno. Infatti, il 17 dicembre 2012 sono stati adottati i regolamenti (UE) n. 1257/2012 e n. 1260/2012 riguardanti l'attuazione di una cooperazione rafforzata rispettivamente per la creazione di una tutela brevettuale unitaria (cosiddetto "brevetto unico europeo") e per il relativo regime linguistico²⁶¹. Il ricorso alla cooperazione rafforzata, autorizzata con una decisione del 10 marzo 2011²⁶², è stato considerato necessario al fine di sbloccare i negoziati in sede di Consiglio, dove non si era riusciti a raggiungere l'unanimità richiesta dall'art. 118.2 TFUE per l'adozione del regolamento sui regimi linguistici dei titoli europei a causa di forti divergenze tra gli Stati membri in relazione al regime di traduzione proposto. Nonostante l'accordo in seno al Consiglio per dare attuazione all'art. 118.1 TFUE e adottare - mediante procedura legislativa ordinaria (e, pertanto, a maggioranza qualificata in Consiglio) - un regolamento istitutivo del brevetto dell'Unione europea, l'adozione della proposta di regolamento è rimasta sospesa in attesa di trovare un compromesso su una questione ben più spinosa, ma direttamente connessa all'operatività dell'istituto, quella del suo regime linguistico. Infatti, l'Italia e la Spagna hanno negato il proprio consenso, ritenendo lesiva del principio di parità linguistica la proposta della Commissione di utilizzare per le traduzioni del futuro brevetto unico europeo una delle lingue ufficiali dell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB), vale a dire inglese, francese o tedesco. Richiedendosi l'unanimità in Consiglio (art. 118. 2 TFUE) per la disciplina del regime linguistico, la contestazione da parte di Italia e Spagna del

²⁶¹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1257/2012, cit. e Regolamento (UE) del Consiglio n. 1260/2012, cit.

²⁶² Decisione del Consiglio n. 2011/167/UE, del 10 marzo 2011, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in GU L 76 del 22.3.2011, pp. 53-55.

vantaggio competitivo scaturito dall'uso del trilinguismo è equivalsa all'apposizione di un veto sull'adozione della misura.

Concludendo, l'analisi delle cooperazioni rafforzate fin qui realizzate e il loro numero esiguo consentono di affermare che esse pertengono al modello di «Europa *à la carte*» o «a diverse velocità» piuttosto che di «Europa del nocciolo duro», in quanto non coinvolgono sempre gli stessi Stati ed è lontano il rischio che esse inneschino dinamiche disgreganti.

II. Unanimità “al ribasso” *versus* differenziazione

Anche se sul punto non vi è unanimità di consensi²⁶³, ci si potrebbe spingere fino ad affermare che la formulazione dell'art. 86 TFUE dietro una possibilità cela, in effetti, un obbligo. Infatti, l'espressione «può istituire» non significa che le istituzioni europee godano di discrezionalità circa l'istituzione della Procura europea, in quanto, essendo provati l'effettivo pregiudizio per gli interessi finanziari dell'UE e l'inefficacia dell'azione degli Stati membri, è necessario che l'UE si adoperi al fine di proteggere il suo unico vero bene comune. Com'è noto, infatti, gli interessi finanziari dell'Unione rimangono insufficientemente protetti negli Stati membri: permangono differenze significative non solo nel numero di irregolarità segnalate come frode da ciascun Paese, ma anche in merito all'accertamento e alla persecuzione di tali condotte criminose, che spesso si attesta su livelli bassissimi²⁶⁴. L'insufficienza, inefficacia e intempestività dell'azione statale di fronte ad una forma di criminalità in espansione che necessita spesso di azioni in più di uno Stato membro esige, «una risposta specifica che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica»²⁶⁵ e di sormontare il frazionamento dello spazio penale europeo, in quanto la «compartimentazione» delle autorità di polizia e giudiziarie conduce ad indagini o azioni penali parziali, non coordinate o addirittura

²⁶³ Cfr. per tutti M. CASTELLANETA, *Commento all'articolo 86 TFUE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 689.

²⁶⁴ Per una diffusa trattazione delle ragioni che rendono necessaria l'istituzione della Procura europea, si rimanda al par. III del capitolo I.

²⁶⁵ Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione della Procura europea, cit., p. 6.

inesistenti. Da quanto sopra emerge con chiarezza la necessità di un'azione di contrasto unitaria da parte di un organismo sovranazionale specializzato e concentrato sulla repressione dei reati in parola, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a tutela, in ultima analisi, dell'Organizzazione stessa e dei suoi cittadini. In questo contesto, caratterizzato dall'insufficienza dell'azione statale fondata sul principio di assimilazione di cui all'art. 325 TFUE, si ritiene che *ex art.* 17 TUE la Commissione abbia l'obbligo giuridico di sottoporre al Consiglio la proposta di regolamento relativa all'istituzione della Procura europea. E se è pur vero che l'obbligo in capo alla Commissione non si può tradurre in un obbligo quasi automatico del Consiglio di adottare il regolamento, la lettura dell'art. 325 TFUE in combinato disposto con l'art. 13.2 TUE - che enuncia il principio di leale cooperazione tra istituzioni UE - milita in favore della tesi secondo la quale quest'ultima istituzione debba proseguire l'*iter* legislativo, proprio in ragione del rango e dell'importanza dell'interesse tutelato. Infatti, l'art. 325 TFUE pone *in primis* sull'UE l'obbligo di protezione efficace degli interessi finanziari dell'Unione e, innovando rispetto al precedente art. 280 TCE, dispone che tale protezione debba essere garantita anche «nelle istituzioni, organi e organismi dell'UE». Peraltro, una disposizione di tenore analogo è stata inserita nel par. 4 della stessa norma, che ribadisce il fine di protezione efficace ed equivalente da realizzare non solo in tutti gli Stati membri, ma anche nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. L'istituzione di una Procura europea, sebbene fondata su una diversa base giuridica (art. 86 TFUE), non può dirsi estranea alla logica sottesa all'art. 325 TFUE, in quanto l'azione del nuovo organo mira proprio al raggiungimento del fine appena menzionato. La tutela dalla distrazione di fondi UE a fini illeciti assume, quindi, rilevanza non solo all'interno degli Stati, ma anche nell'ambito organizzativo della stessa Unione. Indubbiamente, «tali innovazioni riflettono la crescente attenzione delle istituzioni UE alla sana gestione finanziaria e al rafforzamento del controllo interno per combattere le frodi»²⁶⁶. Peraltro, chi scrive ritiene che, nella condivisione di responsabilità tra UE e Stati membri di cui all'art. 325 TFUE, le istituzioni debbano svolgere il ruolo di esempio, di guida degli Stati. Se si legge quanto appena esposto alla luce del principio di leale cooperazione tra istituzioni di cui all'art. 13.2

²⁶⁶ A. DAMATO, *Commento all'articolo 325 TFUE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1486.

TUE, non pare azzardato farne discendere un obbligo per il Consiglio di adottare il regolamento EPPO.

In questo contesto, non si può fare a meno di constatare che, nonostante le limitazioni dell'ambizioso progetto contenute nei trattati (quali, ad esempio, la circoscrizione della competenza della Procura europea alla lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ex art. 86 par. 1 TFUE), alcuni Stati membri²⁶⁷ sembrano tuttora spaventati da quest'organo e propendono per soluzioni collegiali e meno invasive delle competenze giurisdizionali nazionali, secondo il modello di Eurojust²⁶⁸. Chi scrive ritiene che la partecipazione di tutti gli Stati membri – esclusi, beninteso, Danimarca, Regno Unito e Irlanda, che a norma dei Protocolli 19 e 22 si trovano in situazione di *opt-out* rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui al Titolo V TFUE - all'istituzione della Procura sia un valore importante, ma non da perseguire a tutti i costi. Infatti, vi sono delle condizioni al di sotto delle quali quest'operazione non avrebbe senso. In questo contesto, due sono i possibili scenari che si potrebbero profilare in seno al Consiglio: livellamento al ribasso pur di coinvolgere il maggior numero di Stati possibile oppure capacità di apportare modifiche positive al regolamento nella logica di un'integrazione verticale. Seppure - come spiegato in precedenza - la ricerca di un compromesso e la necessità che gli Stati si sforzino di raggiungere l'unanimità siano *step* da percorrere imprescindibilmente prima di poter approdare ad una cooperazione rafforzata (art. 20.2 TUE), non sarebbe utile una Procura europea che, frutto di un eccessivo compromesso al ribasso tra tutti gli Stati membri, si risolva in una pedissequa duplicazione di Eurojust. Infatti, creare un organismo collegiale con competenze di coordinamento delle procure nazionali – il quale faccia affidamento su queste per l'esercizio dell'azione penale - si tradurrebbe in un inutile dispendio di mezzi e risorse: nulla cambierebbe rispetto alla situazione attuale, il sistema sarebbe affidato agli stessi attori, vale a dire OLAF, Eurojust e gli organi di accusa nazionali²⁶⁹. Invece, ciò che si richiede agli Stati membri è l'istituzione di un nuovo

²⁶⁷ Per esempio Francia e Germania.

²⁶⁸ Per un approfondimento della questione si veda D. FLORE, *A European Public Prosecutor's Office: guidelines for the European agenda*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 707.

²⁶⁹ A tal proposito, si rammenta la posizione del Parlamento europeo che «reputa fondamentale garantire la creazione di una Procura europea unica, forte e indipendente, in grado di indagare, perseguire e portare

organo di accusa europeo che abbia un impatto *sostanziale* sul livello di indagini e azioni penali per i reati nel settore della frode a danno dell'Unione²⁷⁰, volto a superare la frammentazione dell'azione repressiva e che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica²⁷¹. In assenza di tali requisiti, si rischierebbe di snaturare la stessa essenza innovativa dell'art. 86 TFUE e di perdere la preziosa occasione che esso consente, vale a dire la celere istituzione, mediante cooperazione rafforzata semplificata, di un Procuratore che sia, nella forma come nella sostanza, un autentico organo di accusa sovranazionale dotato dei poteri e delle competenze necessari per rinviare egli stesso a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e che sia effettivamente sganciato dagli esecutivi e dalle logiche nazionali.

E' pur vero che non necessariamente l'esito del negoziato in seno al Consiglio comporta un peggioramento della proposta della Commissione. Tuttavia, per scongiurare questo rischio è necessario che una "Presidenza forte" del Consiglio chiuda i negoziati, e anche in questo caso sarebbe tutt'altro che facile fare in modo che non si transiga almeno sugli snodi cruciali della proposta, quelli funzionali alla creazione di una Procura europea capace di portare avanti un'efficace, celere e coordinata repressione dei reati di sua competenza. E' per queste ragioni, e in considerazione del fatto che l'esperienza insegna che nell'UE senza la cooperazione rafforzata alcune accelerazioni sarebbero stati impensabili, che si propende per quest'ultima soluzione la quale, seppur non esente da problemi e difetti²⁷², sarebbe da preferire rispetto a un compromesso eccessivamente "al ribasso", che non apporterebbe un miglioramento dello *status quo*.

in giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, e ritiene che qualsiasi soluzione meno incisiva costituirebbe un costo per il bilancio dell'Unione». Si veda la risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punto n. 6.

²⁷⁰ Si veda, in riferimento all'insufficienza dell'azione di OLAF (nonostante i passi avanti conseguenti alla riforma del 2013), la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali, del 27 novembre 2013, sul riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2, COM(2013) 851, p. 8.

²⁷¹ Per un'approfondita analisi delle ragioni che rendono necessaria l'istituzione della Procura europea, si rimanda al paragrafo III del capitolo I.

²⁷² Tali questioni verranno trattate nel paragrafo seguente.

III. I problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata

I negoziati fin qui svoltisi conducono ad un'amara constatazione: la mancanza di un'adeguata attenzione politica al tema della costruzione di un sistema giudiziario europeo. La perdurante reticenza e la scarsa determinazione da parte di alcuni Stati Membri di superare il metodo intergovernativo comporta un irrimediabile ritardo nel processo di unificazione. Nonostante le ambiziose previsioni dei Trattati, l'Unione europea non è ancora pronta per una "sovranità giudiziaria": indubbiamente, si tratta di una distorsione favorevole alla criminalità. Pertanto, la cooperazione rafforzata si presenta come unico mezzo a disposizione per superare questa situazione di stallo, ma rischia di mettere in crisi l'identità dell'Unione europea, nozione di per sé ambigua in ragione del fatto che essa ha significati differenti secondo il contesto nel quale è invocata. La ragione della difficoltà di disegnare i contorni del concetto di identità, e ancor più di identità europea, è da rintracciare nel fatto che i cittadini appartengono simultaneamente a comunità differenti: infatti, sebbene più identità non si escludano tra loro, ma, al contrario si rinforzino reciprocamente, ciò rende difficile dare una definizione univoca del concetto. La si potrebbe definire, in generale, come un concetto individuale che deriva dal senso di adesione ad un gruppo e ai suoi valori, oltre che dal sentimento di appartenenza. Di conseguenza, l'identità collettiva potrebbe essere assimilata al sentimento di appartenenza comunemente condiviso e persistente; essa mira a produrre un'omogeneità tra gli individui e va dunque al di là del sentimento di solidarietà. In particolare, la nozione di identità europea non è statica, ma, al contrario, consiste nella fusione di diverse visioni sociali provenienti da contesti differenti – e anche loro *in fieri* – che danno vita ad un'evoluzione identitaria comune. Essa è costituita da una componente culturale, che forma la sostanza dell'identificazione dei cittadini con l'Europa come territorio, e da una componente - per così dire - "civile", che è il prodotto degli sforzi deliberati delle istituzioni europee di costruire un'identità comune sovranazionale. Com'è facile comprendere, le identità comuni non si formano da un giorno all'altro e ciò è dovuto al fatto che l'identità di un popolo è legata ad una serie di fattori, quali cultura, educazione,

religione, valori e da ultimo, ma non per importanza, senso di sicurezza. Si tratta di un lungo processo in cui le istituzioni europee giocano un ruolo fondamentale, dovendo promuovere le informazioni, accrescere la confidenza del popolo nei loro confronti e colmare il difetto di fiducia.

Nonostante i cittadini europei non siano pienamente coscienti del fatto che le regole di derivazione europea riguardino pressoché tutti gli ambiti - in altre parole non sono consapevoli del peso e della latitudine della legislazione dell'Unione nella loro vita quotidiana - e nonostante la posizione dei media e di alcuni partiti politici non aiuti la formazione di una coscienza identitaria europea, senza alcun dubbio il fatto che le istituzioni europee si occupino di problemi transnazionali come il crimine, la sanità e la sicurezza pubblica, consente loro di stabilire un legame sempre più stretto con i cittadini europei. Il ruolo di integrazione strutturale, oltre che di promozione della costruzione identitaria comune ai cittadini europei, svolto dalle istituzioni europee è quindi capace di avere un impatto positivo sul loro senso di appartenenza e identità. A parere di chi scrive, l'identificazione dell'Europa con l'Unione e l'utilizzo di questi due parole come sinonimi sono la dimostrazione della riuscita dell'integrazione europea.

Da tutto quanto sopra si evince che il processo identitario europeo realizzato - benché non concluso, né saldamente affermato - mediante l'opera delle istituzioni europee e la cooperazione tra Stati membri, non è agevolato dalle cooperazioni rafforzate, che di certo non contribuiscono a rinsaldare questo sentimento identitario in seno all'Unione europea. Tuttavia, il paradosso è che così procedendo, da un lato gli Stati partecipanti approfondiscono la loro cooperazione e ciò favorisce la creazione di un sentimento identitario comune più forte, dall'altro si crea un *gap* identitario ancora più evidente con gli Stati *out*.

III.1 Vantaggi e svantaggi

Come detto in precedenza²⁷³, come vi sono delle condizioni per cui quest'operazione non avrebbe senso, così il ricorso alla cooperazione rafforzata non

²⁷³ Si veda il par. II di questo capitolo.

è esente da svantaggi: in questa sede non verranno sottaciuti i pericoli e le controindicazioni derivanti da tale istituzione in assenza di unanimità, non solo per quanto riguarda l'uniforme applicazione del diritto dell'UE, ma anche l'efficace ed equivalente protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta di proteggere non il bene di una singola comunità nazionale, ma quello di una comunità molto più ampia appartenente a tutti i cittadini europei, compresi quelli i cui governi sceglieranno di non partecipare all'istituzione della Procura. L'attuale frammentazione dello spazio europeo di repressione penale è una delle principali ragioni della scarsa efficacia dell'azione di contrasto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE da parte degli Stati membri e costituisce al contempo il motivo per cui la Commissione ritiene necessario istituire la Procura europea. Tale frammentazione, evidentemente, permarrebbe in caso di adozione del regolamento da parte di solo alcuni Stati membri, così come persisterebbe un differente grado di persecuzione di tali reati nei Paesi aderenti e non. Non si tratterebbe di una figura unica e sovranazionale con competenza trasversale, ma si rimarrebbe nell'ambito di una logica orizzontale di cooperazione – almeno rispetto a quegli Stati membri che sceglieranno di non partecipare alla cooperazione rafforzata - senza quel passo in avanti verso una logica verticale di integrazione. Il Pubblico ministero europeo incontrerebbe difficoltà nel monitorare l'attività illecita compiuta a danno delle finanze dell'Unione nell'intero territorio dell'Unione e sarebbe poco agevole per esso avere una visione complessiva/globale del fenomeno. Il processo di contrasto dei reati di sua competenza subirebbe una accelerazione solo negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata in ragione della specializzazione e concentrazione della Procura europea nella persecuzione di tali reati. Tuttavia, l'attuale intempestività della repressione di tali reati migliorerebbe in generale, anche grazie alla “forza motrice” del nuovo organo. Inoltre, in ragione della mancata realizzazione di una “*single legal area*”, sarebbe necessario ancora il ricorso al mutuo riconoscimento dei provvedimenti e delle decisioni giudiziarie e ciò che ne costituisce il fondamento, vale a dire la fiducia reciproca tra gli Stati membri, permarrebbe il perno alla base del sistema di cooperazione. L'altro aspetto alla base del principio del riconoscimento reciproco e della necessità di costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, può essere rintracciato nella solidarietà reciproca tra gli Stati

membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e organizzata. Tale solidarietà, oltre agli obblighi specifici imposti dall'art. 325 TFUE (di cui si parlerà a breve), dovrebbe indurre anche gli Stati *out* a fare di tutto affinché la Procura europea possa raggiungere i propri obiettivi di efficienza ed efficacia nella repressione dei reati di sua competenza.

Nonostante i summenzionati difetti, vi sono degli argomenti che militano in favore del maggior grado di raggiungimento da parte della “Procura a nove o più Stati” degli obiettivi prefissati dalla Commissione rispetto a quanto avverrebbe con l'abbandono di un tale progetto²⁷⁴. Innanzitutto, il minor numero di interlocutori in materia di repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione – dato che almeno per nove Stati la competenza di perseguire tali reati sarà affidata alla Procura europea – faciliterà indubbiamente il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni intralciati attualmente da una serie di problemi e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali. Le autorità dei Paesi non partecipanti sapranno di poter contare sulla collaborazione dal punto di vista operativo e informativo di Eurojust e avranno anche un interlocutore privilegiato, un punto di riferimento, vale a dire la Procura europea. Inoltre, le maglie del sistema di repressione diventerebbero più fitte in virtù dello svolgimento a direzione unitaria delle indagini e dell'azione penale da parte dell'organo di accusa europeo almeno nei territori degli Stati *in*; di conseguenza, sarebbe più difficile per gli autori dei reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione approfittare delle differenze di operatività delle autorità nazionali (ormai ridotte di numero) per ostacolare le forze di polizia e la magistratura nell'effettuazione di efficaci indagini di contrasto. Peraltro, anche gli sforzi delle autorità nazionali dei Paesi *out* trarranno beneficio da una tale istituzione e da una regolamentazione più accentrata e coerente, sebbene limitata territorialmente. Di certo, non ci si può illudere circa il raggiungimento dell'obiettivo specifico e operativo di istituire un sistema europeo coerente di indagine e azione penale. Tuttavia, è indubbio che l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata darebbe impulso allo sviluppo embrionale

²⁷⁴ Per una disamina degli obiettivi della Commissione si rimanda, invece, alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 5, punto 3.3 e al paragrafo IV.1 del capitolo I.

di un tale sistema. A tal fine, si sottolinea l'assoluta importanza degli accordi che dovranno necessariamente intercorrere tra la Procura europea e gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata, soprattutto in virtù dell'obbligo gravante anche su quest'ultimi, ai sensi dell'art. 325 TFUE, di adottare misure dissuasive contro la frode e di assicurare un livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE che sia efficace²⁷⁵. In riferimento all'obiettivo di contribuire a rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e lo sviluppo dello spazio di giustizia, sicuramente un miglioramento dello *status quo* deriverebbe dalla cooperazione rafforzata ex art. 86.1 TFUE. Infatti, sebbene il problema non potrebbe essere considerato risolto in ragione dell'assenza di un sistema europeo unitario di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, senza dubbio l'efficienza e l'efficacia delle indagini e dell'azione penale trarrebbero grande beneficio dall'istituzione della Procura mediante cooperazione rafforzata, anche in considerazione del fatto che il numero di azioni penali e il numero di condanne aumenterebbero. L'organo in questione potrebbe avere anche un effetto dissuasivo nei confronti dei responsabili della commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, aspetto, questo, da non considerare secondario. Infine, l'organo di accusa europeo fungerebbe da *trait d'union* tra le autorità europee e le autorità nazionali competenti e consentirebbe quantomeno di migliorare la cooperazione e lo scambio efficace di informazioni tra esse.

III.1.1 Valutazione d'impatto

A questo punto, si potrebbe azzardare nel procedere ad una valutazione d'impatto circa l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata: quanto all'efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici, nonostante la limitatezza di tale contributo istitutivo, è indubbio che questa opzione può contribuire alla creazione in futuro di un sistema europeo coerente di indagine e azione penale per i reati in questione e quindi al potenziale aumento dell'effetto dissuasivo dell'azione di contrasto. Per quanto riguarda la fattibilità, si rileva che l'opzione si basa in larga

²⁷⁵ Per una disamina più diffusa della questione, si rinvia al paragrafo III.2.3 di questo capitolo.

misura sulle istituzioni dell'Unione esistenti e sulla sua pertinente legislazione. Tuttavia, in ragione dell'applicazione diseguale del regolamento e della differente operatività della Procura nel territorio degli Stati membri, quest'opzione è di difficile applicazione pratica in quanto richiede una serie di interventi normativi e organizzativi negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata e il raggiungimento di accordi con gli Stati membri che non vi parteciperanno. Pertanto, si tratta di un grado di fattibilità medio. L'impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri sarà medio-alto: gli Stati *in* dovrebbero adattare i loro ordinamenti alla nuova competenza della Procura europea, ad un nuovo organismo esterno che interviene direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali. Gli stati *out*, invece, dovrebbero prevedere misure di coordinamento rispetto all'azione della Procura europea. Per quanto attiene all'impatto sulle istituzioni dell'Unione esistenti, questo può essere valutato come medio. Infatti, come verrà illustrato nel prosieguo²⁷⁶, Eurojust sarebbe chiamato a coordinare l'operato della Procura europea con quello delle procure degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata. OLAF, invece, manterrebbe la competenza a compiere indagini amministrative. Pur non essendo in grado di fare una valutazione effettiva dei costi, si noti che questi dipenderanno anche dal numero di Stati che aderiranno a tale progetto e dalla struttura da essi prescelta. Quanto ai benefici, anche questi non quantificabili in questa sede, da tutto quanto sopra risulta che sicuramente si assisterebbe all'aumento del recupero dei fondi e ad un effetto dissuasivo che comporterà benefici economici al bilancio dell'UE.

Pertanto, al di là della non indifferente *vis attrattiva* che una tale cooperazione eserciterebbe sugli altri Stati membri, e che auspicabilmente li porterà ad aderire progressivamente a quest'ambizioso progetto mediante rinegoziazioni, indubbiamente la Procura europea costituirebbe un modello in termini di operatività ed uno stimolo a perseguire efficacemente i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione anche per quei Paesi che non decideranno di parteciparvi neanche in un secondo momento. Per concludere, chi scrive ritiene che la possibilità di istituire la Procura europea da parte di nove o più Stati costituisca un'imperdibile occasione, pena il rischio di non adempiere al disposto dell'art. 86 TFUE che, come detto in

²⁷⁶ Si vedano i paragrafi IV.1 e IV.2 di questo capitolo.

precedenza, dietro una possibilità, un invito, cela, in effetti, un obbligo²⁷⁷. Certamente, la cooperazione rafforzata non deve essere considerata l'approdo definitivo di un tale progetto, ma un necessario punto di arrivo e allo stesso tempo un nuovo punto di partenza per arrivare ad un vero e proprio organo di accusa euro-unitario in un'ottica di passaggio dalla cooperazione in materia penale, all'integrazione europea vera e propria. La si è definita uno *step* necessario perché, come insegnano le cooperazioni esistenti, quest'ultime sono funzionali – quasi come “trampolini di lancio” - a successive accelerazioni e allargamenti.

III.2 Interrogativi e relative risposte

Non sono pochi gli interrogativi specifici che sorgono a proposito dell'istituzione della Procura da parte solo di alcuni Stati membri: il presente paragrafo mira ad affrontarli e tenta di fornire le relative risposte²⁷⁸.

III.2.1 Le ricadute della cooperazione rafforzata ex art. 86 TFUE sull'adozione della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. “direttiva PIF”)

Come ampiamente sostenuto nel presente lavoro, varie sono le ragioni a sostegno della necessità di un'armonizzazione penale sostanziale e procedurale²⁷⁹. In altre parole, difficilmente la Procura europea potrebbe operare in maniera efficace senza omogeneità normativa penale e procedurale: lo spazio giuridico europeo penalmente omogeneo, anche se non unico, è quindi condizione imprescindibile per garantire la salvaguardia dei valori di libertà, sicurezza e giustizia e consentire all'organo di accusa europeo di poter operare in modo efficiente. Quanto appena

²⁷⁷ Si veda il paragrafo II di questo capitolo.

²⁷⁸ In generale, per quanto non trattato in questa sede, si rimanda alla parte II del capitolo III, nella quale ci si occuperà del contenuto degli accordi che necessariamente dovranno regolamentare i rapporti e la cooperazione tra la Procura europea e gli Stati membri non partecipanti alla stessa, nonché tra il suddetto organo, gli altri organismi dell'Unione (Eurojust, Europol e OLAF) e gli Stati terzi.

²⁷⁹ Si vedano, in particolare, i par. IV.5.2.1 e IV.5.2.2 del capitolo I.

affermato, però, non deve trarre in inganno circa l'inconciliabilità tra la necessità appena menzionata e la possibilità di istituire l'EPPO mediante cooperazione rafforzata.

A tal proposito, però, si pongono degli interrogativi, in particolare ci si chiede se si tratta di una crisi permanente di omogeneità di tutela degli interessi finanziari dell'UE oppure se tale crisi è suscettibile di essere superata. Sorge inoltre la domanda su quale sia la procedura per l'adozione della direttiva che circoscriverà le competenze della Procura e individuerà i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Prima di dare una risposta a tali domande, una premessa sul tema è d'obbligo: come detto in precedenza²⁸⁰, l'armonizzazione penale sostanziale, pur essendo uno strumento fondamentale per il funzionamento del futuro organo di accusa europeo, tuttavia è autonoma rispetto alla proposta di regolamento EPPO e la direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione ha uno scopo più ampio di quello rappresentato dal costituire "semplicemente" la normativa sostanziale della Procura europea. Essa tende, infatti, ad una migliore armonizzazione del diritto penale sostanziale nella materia delle frodi, senza riguardo al fatto che lo stesso sia applicato dall'EPPO o dalle autorità nazionali²⁸¹. Nonostante l'adozione della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale sia necessaria ai fini di delimitare l'ambito di operatività della futura Procura europea, non sorgono particolari problemi in caso di istituzione della stessa mediante cooperazione rafforzata, e ciò alla luce dell'indipendenza dei due strumenti, direttiva PIF da un lato e regolamento EPPO dall'altro.

Tre sono gli scenari che potrebbero prospettarsi. In primo luogo, la direttiva PIF potrebbe essere adottata (verosimilmente ai sensi dell'art. 83 TFUE, viste le posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo già messe in luce²⁸²) da parte di tutti gli Stati membri anche in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata: l'unica differenza consisterà nel fatto che per gli Stati *out*

²⁸⁰ Si rimanda al par. IV.5.2.1 del capitolo I.

²⁸¹ Per un'analisi sul tema, si veda A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso legge penale (c. d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in Cassazione penale, n. 6/2015, p. 2449.

²⁸² Si veda il par. IV.5.2.1 del capitolo I.

quei reati saranno di competenza delle procure nazionali. Infatti, partendo dal presupposto che anche nell'ipotesi di adozione del regolamento EPPO da parte di tutti gli Stati membri ci sarebbero comunque delle situazioni in cui, nonostante la competenza esclusiva dell'EPPO sui reati PIF, le indagini su tali reati potrebbero esserle sottratte per essere trattate dalle procure degli Stati membri, non si vede perché qualora si ricorresse alla cooperazione rafforzata ex art. 86 TFUE gli stessi reati non possano essere di competenza dell'EPPO per gli Stati *in*, e delle autorità nazionali per gli Stati *out*. Si pensi, per esempio, alle ipotesi di competenza accessoria, vale a dire di reati connessi di cui all'art. 13 della proposta di regolamento: quando un reato PIF è inestricabilmente connesso ad un reato non-PIF più grave, le autorità nazionali competenti per quest'ultimo si occuperanno anche del reato PIF.

Il secondo scenario che potrebbe prospettarsi sarebbe caratterizzato dall'adozione, secondo la procedura semplificata di cui all'art. 83.3 TFUE illustrata in precedenza²⁸³, della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione mediante cooperazione rafforzata da parte dei medesimi Stati membri disposti a partecipare all'istituzione della Procura europea²⁸⁴. Questa situazione potrebbe verificarsi qualora gli Stati *out* rispetto all'istituzione della Procura non volessero partecipare neanche all'armonizzazione delle fattispecie penali. In quest'ipotesi verrebbe frustrata l'esigenza di uniformità delle fattispecie penali derivante dalla necessità di ricercare risposte comuni ed effettive a problematiche che fuoriescono dai confini di ciascuno Stato. Tuttavia, quantomeno sarebbe assicurata la definizione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di competenza dell'EPPO.

Il terzo e ultimo scenario si presenta come il più complicato e come quello che ha il minor grado di realizzabilità; per fortuna, si tratta anche dell'ipotesi meno verosimile. Ci si riferisce all'eventualità che la direttiva PIF venga adottata mediante cooperazione rafforzata da parte di Stati diversi rispetto ai partecipanti a quella che istituisce la Procura europea. Questo scenario determinerebbe una doppia

²⁸³ Si veda il par. I.2 del presente capitolo.

²⁸⁴ Nell'ormai remota ipotesi in cui si optasse per l'adozione della direttiva PIF usando l'art. 325 TFUE come base giuridica, come proposto dalla Commissione, gli Stati volenterosi di partecipare alla cooperazione rafforzata potrebbero farlo, ma, in questo caso, si applicherebbero le ordinarie disposizioni sulla cooperazione rafforzata di cui agli articoli 20 TUE e da 326 a 334 TFUE.

disomogeneità: si potrebbe azzardare l'utilizzo dell'espressione "Europa a quattro velocità". Infatti, quattro sarebbero le categorie di Stati: quelli partecipanti a entrambe le cooperazioni rafforzate; quelli partecipanti solo a quella ex art. 86 TFUE, quelli in solo in riferimento alla cooperazione rafforzata ex art. 83.3 TFUE e, infine, quelli *out* rispetto a entrambe le forme di integrazione più spinta. Bisogna onestamente ammettere che sarebbe preferibile lo *status quo* rispetto a quest'ultimo scenario e questo perché gli strumenti di coordinamento necessari sarebbero più di quelli richiesti dalla situazione attuale. Inoltre, si creerebbero situazioni alquanto ambigue e non verrebbe assicurata l'armonizzazione penale necessaria per il funzionamento della Procura, quantomeno negli Stati che partecipano alla sua istituzione.

Nella consapevolezza che l'assenza di un inquadramento sistematico generale, coerente e preciso di fonte UE quanto alle fattispecie incriminatrici determina il permanere dei particolarismi di ciascun ordinamento penale nazionale, in pregiudizio della tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione e del necessario livello di deterrenza, si auspica che si tratti solo di una crisi temporanea di omogeneità di tutela di tali interessi e che gli Stati raggiungano il consenso richiesto dall'art. 83 TFUE. In caso contrario, dei tre scenari appena analizzati solo il primo e il secondo assicurerebbero l'omogeneità normativa penale necessaria per il corretto, efficace e effettivo operare della Procura europea nel territorio degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata. Certo, se gli Stati disposti ad una tale istituzione fossero audaci potrebbero spingersi fino alla previsione nello stesso regolamento EPPO dei reati di competenza dell'organo di accusa europeo, qualora non si dovesse pervenire ad un accordo sulla direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. In questa ipotesi – purtroppo ad oggi remota - il regolamento adottato mediante cooperazione rafforzata ex art. 86 TFUE sarebbe senza dubbio uno strumento innovativo, avanzato e di largo respiro e soddisferebbe le aspirazioni dei più ambiziosi europeisti. Inoltre, si rivelerebbe una normativa unica e coerente volta a disciplinare non solo le condizioni di esercizio delle funzioni della Procura europea, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale dei suoi atti, ma anche il suo statuto, ivi compresi i reati di

sua competenza. Per questo motivo, eserciterebbe un'attrattiva ancora maggiore (rispetto alla situazione in cui fosse demandato ad un atto esterno - una direttiva - individuare i reati di sua competenza) per gli Stati che in un primo momento decideranno di non parteciparvi. Raggiungere simili risultati significherebbe fare un significativo passo in avanti verso la compiuta realizzazione degli obiettivi istituzionali primari di libertà, sicurezza e giustizia di cui al Trattato di Lisbona, verso lo sviluppo di un comune sentimento di giustizia e, per usare un'espressione dei Trattati, verso «un'Unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa» (art. 1.2 TUE).

III.2.2 La valenza del principio di territorialità europea in uno spazio di repressione frammentato

L'istituzione di un organo di accusa sovranazionale e la crescente dimensione transnazionale delle moderne forme di criminalità, che richiedono risposte comuni, mettono in crisi il concetto di sovranità, i suoi baluardi (il diritto penale *in primis*) e lo stesso principio di territorialità statale. Quest'ultimo è da intendersi come la dichiarazione di esistenza di uno Stato, in quanto solo quando lo Stato esiste, esiste pure un ambito spaziale all'interno del quale, senza alcuna limitazione proveniente dall'esterno, il suo potere si manifesta ed ha efficacia nei confronti della comunità legittimante tale Stato. Pertanto, il principio di territorialità nasce con lo Stato, vive ed opera in virtù dell'affermazione del potere sovrano che tale Stato esercita e comporta che solo la legge statale abbia efficacia nel territorio di questo. In base a questa classica formulazione, quindi, il principio di territorialità individua e circoscrive l'oggetto (persone, cose, attività) della potestà di governo.

Negli ultimi decenni si è assistito ad una graduale erosione del potere dello Stato di regolare, anche in modo coercitivo, i rapporti all'interno della comunità, della capacità giuridica di esercitare la potestà di governo, dovuta al fatto che gli Stati hanno acconsentito alle limitazioni di sovranità in favore delle organizzazioni internazionali. Porre limiti alla sovranità equivale a porli anche al principio di territorialità. In altre parole, tali limitazioni incidono sulla territorialità statale e, al

contempo, determinano la “nascita” di ulteriori manifestazioni del principio di territorialità, quale quella europea. Infatti, già con la creazione delle Comunità europee prima e dell’Unione europea poi, al concetto di territorialità statale si è aggiunto quello di territorialità europea, da intendersi non semplicemente come la somma geografica del territorio di tutti gli Stati membri, ma come luogo all’interno del quale l’UE promuove la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli ed esercita la sua potestà normativa funzionale – per quanto qui d’interesse – a rendere quel luogo uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne da offrire ai suoi cittadini (articoli 2 e 3 TUE)²⁸⁵. I due concetti - territorialità statale e europea - a parere di chi scrive, non sono alternativi ma complementari; si potrebbe fare un parallelismo con quelli di cittadinanza nazionale ed europea: quest’ultima non si sostituisce alla prima ma vi si aggiunge, anzi la cittadinanza degli Stati membri è condizione imprescindibile per quella europea. Allo stesso modo, il concetto di territorialità europea non potrebbe esistere se gli Stati non avessero volontariamente consentito che il loro territorio diventasse luogo di esercizio anche del potere di regolamentazione da parte dell’Unione, oltre che del proprio, quindi, in ultima analisi, non potrebbe esistere senza la territorialità statale.

Tuttavia, a seguito delle integrazioni differenziate esistenti e della probabile ulteriore frammentazione derivante dall’istituzione dell’EPPO mediante cooperazione rafforzata, anche la territorialità europea subisce differenziazioni non di poco conto. Nonostante ciò, si ritiene che gli episodi di integrazione differenziata, peraltro di ambito circoscritto, non siano tali da smentire il principio di territorialità europea, che continua a vivere nella generalità dei suoi effetti, ancor più se si considera la latitudine delle materie di competenza dell’Unione.

In particolare, per quanto qui d’interesse, ai fini delle indagini e dell’azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli Stati membri dell’Unione non sarà un unico spazio giuridico in cui la Procura europea potrà esercitare la sua competenza²⁸⁶. Al contrario, si tratterà di uno spazio di repressione frammentato che richiederà necessariamente il ricorso al riconoscimento reciproco delle decisioni e

²⁸⁵ L’idea che il territorio della UE sia un unico spazio comune a fini investigativi non è completamente nuova e ha già delle applicazioni pratiche, seppure non nel settore delle indagini penali: si pensi alle indagini amministrative dell’OLAF, ai sensi del regolamento CE 1073/99.

²⁸⁶ Si veda l’art. 25 della Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., relativo al potere della Procura europea di svolgere indagini.

provvedimenti delle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata. Tralasciando in questa sede l'analisi della strumentalità dell'armonizzazione rispetto al mutuo riconoscimento, già trattata nel corso del presente contributo²⁸⁷, vale la pena qui solo di rammentare che prerequisito del riconoscimento reciproco è la fiducia reciproca tra gli Stati membri. In particolare, l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata costituirà un banco di prova per la (verifica della corretta) operatività di tale principio, che di certo sarà sostenuta dalla condivisione, da parte degli Stati *out* degli stessi principi, valori ed impegni e sarà agevolata dalla stipula degli accordi tra essi e il nuovo organo europeo. Infatti, certamente questi accordi dovranno fare del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie la base dei rapporti tra Stati *in* e *out*, soprattutto alla luce della necessità di evitare la violazione del principio del *ne bis in idem*²⁸⁸.

In definitiva, nonostante l'indubbia frammentazione della territorialità europea che il ricorso alla cooperazione rafforzata comporterebbe, dal punto di vista del principio di territorialità non vi sono ragioni per ritenere che una tale opzione istitutiva sia da scartare, anche alla luce del fatto che il mutuo riconoscimento e il suo fondamento - vale a dire la fiducia reciproca tra Stati membri -, insieme con gli accordi stipulati dall'EPPO, riuscirebbero ad assicurare l'operatività dell'organo di accusa europeo negli Stati partecipanti e il suo coordinamento con le autorità degli Stati non partecipanti. Senza dubbio, a quest'ultimi sarebbe richiesto uno sforzo di collaborazione non indifferente in nome dell'obbligo gravante su di essi ex art. 325 TFUE di combattere le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e di quello, sancito dall'art. 327 TFUE, di non ostacolare l'attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri che vi partecipano²⁸⁹.

²⁸⁷ Per un'analisi del rapporto tra armonizzazione e reciproco riconoscimento, si rimanda al par. IV.5.2.2 del capitolo I.

²⁸⁸ Tale questione verrà ampiamente trattata nella parte II del capitolo III.

²⁸⁹ Per un approfondimento della questione si rimanda al paragrafo seguente.

III.2.3 La tutela degli interessi finanziari dell'Unione da parte degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata

Nell'ottica dell'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, sorge spontaneo interrogarsi sulla sorte della tutela degli interessi finanziari dell'Unione da parte degli Stati membri non aderenti. In particolare, ci si chiede quali possano essere gli strumenti per "costringere" tali Stati ad adottare misure dissuasive contro la frode e ad assicurare un livello di protezione dei summenzionati interessi che sia efficace in conformità all'art. 325 TFUE.

Infatti, nel dubbio che la norma in questione costituisca di per sé uno strumento dissuasivo, e considerato che l'Unione si trova nella posizione migliore per tutelare i propri interessi finanziari (anche perseguendo i reati che li ledono), gli Stati *out*, che hanno scelto di non volersi servire della base giuridica per un nuovo sistema di azione penale a livello dell'Unione (art. 86 TFUE), dovranno mettere in atto tutte le misure necessarie al fine di poter garantire una protezione efficace, ma anche dimostrare di farlo in concreto. Questo è quanto esige l'art. 325 TFUE da un punto di vista giuridico, ed è quanto dovrebbero fare già ora tutti gli Stati membri. Tuttavia, come si è esposto in precedenza²⁹⁰, tale risultato non è garantito. Pertanto, qualora gli Stati *out* non si adoperassero ulteriormente ed efficacemente, in tali Stati non si riscontrerebbero miglioramenti dello *status quo*. Di conseguenza, la Commissione e ciascuno degli Stati membri potrebbero adire la Corte di Giustizia ex artt. 258 e 259 TFUE affinché quest'ultima valuti l'eventuale mancato rispetto, da parte dello Stato *out* in questione, degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati. Questo ricorso potrebbe costituire - insieme con lo stesso disposto dell'art. 325 TFUE - uno strumento dissuasivo circa il rispetto degli obblighi imposti da quest'ultima norma.

Senza dubbio, la stipula di accordi con la Procura europea al fine di disciplinare le questioni strumentali ad un corretto ed efficace funzionamento della stessa sarebbe una di quelle misure «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace» degli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE. Si rammenta, inoltre, che ai sensi dell'art. 327 TFUE gli Stati membri che non

²⁹⁰ Si rimanda al par. III.1 del capitolo I.

partecipano alla cooperazione rafforzata non devono ostacolarne l'attuazione da parte degli Stati che vi partecipano. Si ritiene che in questo particolare settore, connotato da una dimensione transfrontaliera dei reati e dalla protezione di un bene a caratura europea, tale obbligo negativo vada invece interpretato in positivo e letto in congiunzione con le specifiche prescrizioni poste dall'art. 325 TFUE. Pertanto, a parere di chi scrive, gli Stati non partecipanti non dovrebbero limitarsi a non ostacolare l'operato della Procura europea, ma sarebbero chiamati, in ossequio al principio di leale cooperazione di cui all'art. 5 TUE, a coordinarsi e collaborare con essa, consentendole di adempiere al meglio i suoi compiti e portare a compimento la sua missione. Quest'interpretazione è corroborata dal principio di leale cooperazione di cui all'art. 4.3 TUE, che costituisce il fondamento dell'art. 327 TFUE e che, come noto, impone agli Stati non solo un obbligo di rispetto e collaborazione reciproca, ma anche di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. In tale ottica, si ribadisce l'importanza dei summenzionati accordi.

III.2.4 Esercizio dell'azione penale: coordinamento tra Procura europea e procure degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata

Particolarmente problematiche sono le questioni relative all'esercizio dell'azione penale che sorgono in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata²⁹¹: si pensi ai casi coinvolgenti sia Stati *in* che quelli *out* quando i criteri sulla scelta della giurisdizione – da stabilire in maniera precisa e dettagliata dal regolamento EPPO - porterebbero alla competenza giurisdizionale di uno Stato non partecipante. Infatti, in queste situazioni l'organo di accusa europeo sarebbe impossibilitato, in virtù delle disposizioni dello stesso Regolamento EPPO, ad esercitare l'azione penale davanti le autorità giudiziarie di tale Paese e se decidesse di farlo altrove, rischierebbe di violare il principio del giudice naturale, che, previsto dall'art. 6.1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti

²⁹¹ Per quanto non trattato nel presente paragrafo, si rimanda al paragrafo seguente e alla parte II del capitolo III, in ragione del fatto che questa questione sarà oggetto degli accordi intercorrenti tra EPPO e Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata.

dell'uomo²⁹², impone la determinatezza delle norme sulla competenza (che non devono conferire un potere discrezionale) e tutela la garanzia di indipendenza dell'organo giudicante. In altre parole, pena la violazione del summenzionato principio, l'EPPO non potrebbe scegliere in maniera discrezionale e opportunistica di esercitare l'azione penale davanti ad un giudice di uno Stato *in* anche nei casi in cui questo non sia quello precostituito per legge secondo la predeterminata disciplina sulla competenza e solo perché altrimenti non potrebbe esercitarla. Dall'altro lato, però, se i competenti organi di accusa degli Stati non partecipanti decidessero di non perseguire la condotta costituente reato ai sensi della direttiva PIF, oltre all'inefficacia dell'azione repressiva si potrebbe configurare anche una violazione del principio di uguaglianza all'interno dell'Unione europea. Infatti, condotte analoghe verrebbero perseguite dall'EPPO se poste in essere in Stati *in* o da cittadini di tali Stati, mentre potrebbero restare impunte se commesse in Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata. Senza dubbio, in nome dell'efficacia dell'azione repressiva non potrebbe essere giustificata una violazione del principio del giudice naturale da parte della Procura europea. Si pensi al caso in cui il Procuratore europeo, dopo aver condotto complesse indagini transnazionali, magari ricorrendo anche alla collaborazione di Eurojust o OLAF e di Stati *out*, si renda conto che la competenza giurisdizionale spetta ad un giudice davanti al quale non avrebbe il potere di esercitare l'azione. In una tale ipotesi, tuttavia, sarebbe impensabile che gli sforzi dell'EPPO in termini di raccolta di informazioni e di prove e di indagini in generale venissero vanificati. Ne discende la necessità che queste circostanze vengano regolamentate negli accordi tra la Procura europea e gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata: in particolare, si dovrebbero prevedere le modalità di coordinamento tra le procure nazionali e quella europea, le modalità di trasmissione del fascicolo in casi come quello appena

²⁹² Tale norma recita: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti». Il medesimo principio è rintracciabile nell'articolo 47.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a tenore del quale «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge» e - nel nostro ordinamento - nell'art. 25 della Costituzione che dispone che «Nessuno può essere distolto dal giudice naturale preconstituito per legge».

semplificato e un obbligo in capo alle prime di dare un seguito alle indagini già condotte dalla seconda.

IV. Presentazione del concreto funzionamento della Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata

Dopo aver risposto agli interrogativi che si pongono in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, ci si deve ora domandare come può funzionare in concreto quest'organo pur in presenza dei difetti sopra messi in luce.

Conseguenza più evidente del ricorso alla summenzionata modalità istitutiva sarebbe, come già osservato, il permanere della frammentazione dell'azione repressiva e l'impossibilità di considerare il territorio degli Stati membri dell'Unione come un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza esclusiva: questa sarebbe circoscritta a individuare e perseguire i reati che saranno individuati e definiti dalla direttiva PIF – e quelli ad essi indissolubilmente collegati - che siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, oppure da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni.

Quanto alle modalità di acquisizione delle informazioni, su tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e sulle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti dovrebbe gravare l'obbligo di informare immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire un reato di sua competenza. Al fine di garantire tale risultato, invece, con riguardo alle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti, si auspica che l'obbligo informativo di cui sopra sia previsto negli accordi stipulati con la Procura europea, insieme alla possibilità di rivolgersi ad OLAF e/o Eurojust per essere coadiuvati in quest'adempimento. Problemi potrebbero sorgere in merito allo svolgimento dell'indagine in casi transfrontalieri, qualora le misure investigative vadano eseguite in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata avviata l'indagine e non partecipante alla

cooperazione rafforzata. Infatti, in tali ipotesi il procuratore europeo delegato che ha avviato le indagini non potrebbe valersi della collaborazione del suo omologo del luogo in cui va eseguita la misura investigativa, in quanto non esistente. La prova potrebbe essere ottenuta facendo ricorso alle modalità esistenti, in particolare utilizzando gli strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di un altro Stato membro²⁹³, valendosi dell'attività di coordinamento sovranazionale delle indagini penali svolta da Eurojust, o, da ultimo, attraverso la presentazione di rogatorie nei vari Stati membri interessati, eventualmente con l'assistenza della Rete Giudiziaria Europea²⁹⁴. Tuttavia, rispetto allo *status quo* un miglioramento deriverebbe dal fatto che tali situazioni sarebbero specificamente descritte e disciplinate in maniera dettagliata negli accordi tra la Procura e gli Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata. Inoltre, essendo Eurojust l'interlocutore privilegiato dell'EPPO, il collegamento e il coordinamento tra questi due organismi europei sarebbe molto più agevole rispetto alla situazione in cui siano due autorità nazionali a rivolgersi ad Eurojust²⁹⁵. Una volta raccolta la prova negli Stati *out*, la concentrazione delle indagini sulle frodi comunitarie presso un organismo investigativo giudiziario europeo comporterebbe la possibilità di farla circolare nel territorio degli Stati *in* e la possibilità per l'EPPO di utilizzarla in altri casi collegati di sua competenza; è evidente, quindi, il salto di qualità in tal senso. Si auspica, peraltro, che il numero degli Stati *in* sia tale da rendere lo svolgimento dell'indagine in uno Stato non partecipante un'ipotesi residuale.

²⁹³ Tuttavia, deve essere rammentato, usando le parole di altri, che «le normative europee basate sul principio di mutuo riconoscimento richiedono una legislazione nazionale di attuazione, e talvolta quest'ultima ha interpretato e rielaborato le norme europee in una maniera tale da non rispecchiare più fedelmente i principi della originaria normativa comunitaria». Si rimanda a A. VENEGONI, *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2012.

²⁹⁴ Tale modalità di svolgimento dell'indagine è da considerarsi residuale, in ragione del fatto che, come puntualmente notato da autorevole dottrina, «l'acquisizione della prova tramite le tradizionali rogatorie, per quanto facilitate da Eurojust o dalla Rete, comporta una notevole complessità e appesantimento del procedimento giudiziario nazionale, difficoltà nel redigere materialmente l'atto, nonché nel conoscere le modalità con le quali inoltrarlo; e comporta tempi di attesa a volte notevoli». Si veda A. VENEGONI, *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*, op. cit.

²⁹⁵ Si rammenta che in entrambe le proposte di regolamento sono state incluse alcune disposizioni che prevedono che Eurojust tratti senza indugio le richieste di sostegno formulate dall'EPPO: si instaura, così, tra i due organi una cooperazione che comporta lo scambio di informazioni e che consente al Procuratore europeo di indirizzare pareri scritti al collegio, che risponde per iscritto senza indebito ritardo. Si vedano l'art. 41 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, cit., e l'art. 57 della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit. Per l'analisi del rapporto tra EPPO e Eurojust si rimanda, in generale, al paragrafo IV.6 del capitolo I.

Per quanto invece riguarda l'azione penale, il rinvio a giudizio e i poteri connessi (in particolare il potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili) questi potranno essere esercitati da parte dell'EPPO solo davanti le autorità giurisdizionali degli Stati *in* e solo nel caso in cui la condotta oggetto di indagine sia stata posta in essere nel territorio di tali Stati oppure da un loro cittadino. Come sopra detto, permarrebbe inevitabilmente la frammentazione dell'azione repressiva.

In definitiva, in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata, si avrebbe comunque il vantaggio che le indagini penali collegate (o relative ad un unico fatto storico) da condurre in Stati membri partecipanti, piuttosto che essere procedimenti separati, condotti secondo criteri che potrebbero anche essere diversi e basati sui rispettivi sistemi nazionali, vengano condotte da un unico Ufficio che abbia una piena visione dei fatti, sia capace di raccogliere tutte le prove necessarie in tutti i Paesi coinvolti, anche in quelli *out* con maggior facilità rispetto alle autorità nazionali.

IV.1. Il ruolo di Eurojust

Come analizzato in precedenza²⁹⁶, l'attività principale di Eurojust è quella di coordinamento, caratterizzata dalla facoltatività: tale organismo emana direttive non vincolanti nei confronti degli Stati membri per prevenire o risolvere conflitti di giurisdizione e favorisce l'esecuzione coordinata di più atti di indagine da compiersi contemporaneamente in più Paesi.

Nell'ottica dell'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, Eurojust continuerebbe a svolgere il ruolo di «facilitatore e *interface* necessario delle diverse autorità giudiziarie nazionali»²⁹⁷, ma soprattutto avrebbe come interlocutore principale la Procura stessa e rappresenterebbe un punto di riferimento per il coordinamento dell'azione tra quest'ultima e le procure degli Stati

²⁹⁶ Si veda il paragrafo III.2.2 del capitolo I.

²⁹⁷ F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cassazione penale* n. 5/2010, p. 274, <http://www.csm.it/Eurojust/CD/28.pdf>

non partecipanti²⁹⁸. Permetterebbe il suo compito consistente nel sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra autorità nazionali nella lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale che interessano l'Unione europea e a questo si aggiungerebbe la prestazione di varie forme di collaborazione per la concreta gestione dei rapporti di cooperazione con l'organo di accusa europeo per quanto riguarda i reati a danno degli interessi finanziari dell'UE. Eurojust sarebbe quindi chiamato a coordinare le investigazioni per reati transnazionali coinvolgenti Stati *out* e/o Stati terzi. Inoltre, gli sarebbe affidato il compito di sostenere le autorità nazionali degli Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata quando indagano e perseguono i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e di promuovere condivisi percorsi d'indagine. Di non minore rilevanza sarebbe il ruolo di Eurojust di promozione dello scambio d'informazioni, in taluni casi obbligatorio e sistematico, attraverso una preventiva selezione dei dati oggetto di comunicazione da parte delle autorità giudiziarie nazionali; infatti, indubbiamente la circolazione di informazioni costituisce il punto di partenza per un'efficace e tempestiva azione comune di contrasto.

Di fondamentale importanza, in ossequio al principio del *ne bis in idem*, sarebbe la prevenzione e composizione di possibili conflitti di giurisdizione e l'impedimento della formazione di giudicati contrastanti: infatti, questo è un concreto rischio che potrebbe verificarsi in caso di azioni esercitate dalle autorità degli Stati non partecipanti e dalla Procura "a nove o più Stati". Indubbiamente questo aspetto dovrà essere regolamentato negli accordi con gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata. Tuttavia, potrebbero sussistere delle situazioni di mancato coordinamento in cui l'azione di Eurojust si rivelerebbe cruciale.

Si rammenta, inoltre, che, a tenore degli articoli 26 e 26 bis della decisione 2009/426/GAI del Consiglio relativa al rafforzamento di Eurojust²⁹⁹, se pertinente con lo svolgimento dei suoi compiti, Eurojust instaura e mantiene relazioni di cooperazione non solo con le istituzioni, gli organi e le agenzie istituite dai trattati,

²⁹⁸ Per un'analisi dei rapporti tra Eurojust e la Procura europea in caso di istituzione di quest'ultima con la partecipazione di tutti gli Stati membri, si veda il paragrafo IV.4 del capitolo I.

²⁹⁹ Decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in *GUUE* L 138 del 4.6.2009.

ma anche con Stati terzi e organizzazioni internazionali. A tal fine può stipulare con essi accordi, che possono riguardare in particolare lo scambio di informazioni, inclusi i dati personali, e il distacco di ufficiali di collegamento presso Eurojust. Peraltro, al fine di agevolare la cooperazione giudiziaria con Paesi non membri dell'UE, Eurojust può distaccare magistrati di collegamento presso uno Stato terzo, previa conclusione di un accordo di cooperazione con detto Stato (art. 27-bis). Senza dubbio, i suddetti accordi costituiranno un modello per la necessaria conclusione di quelli tra la Procura europea e gli Stati *out* qualora si dovesse ricorrere alla cooperazione rafforzata³⁰⁰. Inoltre, la possibilità di distaccare funzionari presso Stati *out*, previo loro consenso, potrebbe rispondere all'esigenza del necessario coordinamento tra la Procura europea e le autorità degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata, e potrebbe oltretutto essere una valida soluzione al problema della mancanza di poteri di indagine dell'organo di accusa europeo in tali Stati³⁰¹.

In generale, chi scrive ritiene che anche nel caso in cui si optasse per questa modalità istitutiva dovranno essere comunque rispettati gli obiettivi di cooperazione, coordinamento e azione sinergica tra Eurojust e la Procura europea stabiliti dalle due proposte di regolamento della Commissione, non per niente facenti parte dello stesso pacchetto³⁰². Inoltre, i dettagli operativi dei rapporti tra i summenzionati organi europei saranno fissati in un accordo tra essi³⁰³.

Per concludere, in ragione dei compiti specifici che dovranno essere assegnati a Eurojust in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata, si renderebbero necessarie modifiche e integrazioni alla relativa proposta di regolamento³⁰⁴, che verranno suggerite nel capitolo III.

³⁰⁰ La trattazione del contenuto di tali accordi sarà oggetto della parte II del capitolo III.

³⁰¹ Anche tale questione sarà esaminata nella parte II del capitolo III, in quanto costituirà il contenuto degli accordi tra Procura europea e Stati terzi.

³⁰² Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, COM (2013) 535.

³⁰³ Per un'analisi sul tema si rimanda al paragrafo IV.1 del capitolo III.

³⁰⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), cit.

IV.2. Il ruolo di OLAF

Il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode è già stato oggetto di analisi, pertanto ci si limiterà in questa sede a descrivere l'operatività di OLAF in caso di adozione del regolamento EPPO mediante cooperazione rafforzata³⁰⁵. In tal caso, quest'organo manterrebbe senza dubbio la competenza a svolgere indagini amministrative sulle frodi e attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, le raccomandazioni di OLAF, che costituiscono il principale risultato della sua attività investigativa e il cui eterogeneo trattamento da parte degli Stati membri è una delle ragioni dell'urgenza dell'istituzione dell'EPPO³⁰⁶, non saranno più indirizzate alle autorità giudiziarie nazionali competenti degli Stati *in*, ma verranno comunicate direttamente alla Procura europea (almeno quando riguardano violazioni di natura penale commesse in Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata). L'Ufficio europeo potenzierebbe il suo ruolo di coordinatore, contribuendo alle investigazioni condotte dalle competenti autorità degli Stati membri, facilitando così la raccolta e lo scambio di prove e incrementando, allo stesso tempo, l'efficienza delle investigazioni tra le varie autorità coinvolte. Nei settori di competenza della Procura, OLAF contribuirebbe alle indagini con il suo valore aggiunto, posto che detiene informazioni a livello europeo e/o internazionale, di cui le autorità nazionali potrebbero non essere a conoscenza. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode collabora già con le autorità degli Stati non facenti parte dell'UE e con le organizzazioni internazionali, ed è promotore di politiche anti-frode e di *best practices*: questo ruolo verrebbe mantenuto.

OLAF, insieme ad Eurojust, sarebbe tenuto a «prestare attivamente sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura europea, e a cooperare con la stessa nella maggior misura possibile»³⁰⁷, come d'altronde accadrebbe in caso di adozione del regolamento EPPO da parte di tutti gli Stati membri. Inoltre, i due organismi esistenti sarebbero chiamati ad agevolare le indagini della Procura europea sul territorio degli Stati *in* dal momento in cui quest'ultima riceve la notizia di reato fino

³⁰⁵ Si rimanda al par. III.2.1 del capitolo I.

³⁰⁶ Infatti, com'è noto, tutte le misure riparatrici necessarie per dare seguito ai risultati delle investigazioni di OLAF che segnalano una responsabilità finanziaria ricadono sulla responsabilità delle autorità competenti.

³⁰⁷ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., *considerandum* n. 13.

a quando decide se avviare l'azione penale o disporre altrimenti. Permanendo comunque, anche in caso di non partecipazione alla cooperazione rafforzata, un obbligo di informazione da parte di tutti gli Stati *out* in favore dell'EPPO per i reati di sua competenza - si pensi, ad esempio, a condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE realizzati in Stati *in* di cui le autorità degli Stati non partecipanti vengono a conoscenza – quest'ultimi potrebbero avvalersi dell'OLAF per avviare le procedure di segnalazione.

Da ultimo, ma non per ordine d'importanza, si rammenta che l'esperienza accumulata dall'OLAF risulterà fondamentale, essendo questo organismo a tutt'oggi l'unico abilitato a condurre indagini - seppure amministrative – a livello sovranazionale.

In conclusione, anche in quest'ambito saranno necessari degli accordi che fissino le modalità di cooperazione tra OLAF e la Procura europea per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 325.3 TFUE, il quale prevede che «gli Stati membri coordinino l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode» e organizzino, a tale fine, «assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti». Questi accordi, già contemplati dall'art. 58 della proposta di regolamento EPPO, in caso di istituzione della Procura mediante cooperazione rafforzata riguarderanno, in particolare, la disciplina dell'attività di OLAF in casi coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata o Stati terzi³⁰⁸.

V. Nuova proposta della Commissione in cooperazione rafforzata e accordi con gli Stati membri non partecipanti

Non è unanime l'opinione secondo la quale, nel caso in cui si proceda all'istituzione della Procura per il tramite di una cooperazione rafforzata ai sensi del

³⁰⁸ Per il contenuto di tali accordi si rimanda alla parte II del capitolo III. Si pensi, ad esempio, alle indagini svolte dagli Stati non appartenenti all'Unione Europea o non partecipanti alla cooperazione rafforzata in materia doganale quando vi siano collegamenti condotte poste in essere in Stati *in*.

combinato disposto degli artt. 86 e 329 TFUE, la Commissione debba adottare una nuova proposta³⁰⁹.

Infatti, ai sensi dell'art. 86.1 TFUE se in seno al Consiglio non si raggiunge l'unanimità di consensi sulla proposta della Commissione, così come modificata in sede di negoziati nel Consiglio, «un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento», quindi del testo frutto dei negoziati. Se nel termine di quattro mesi non si raggiunge l'accordo neanche in sede di Consiglio europeo, gli Stati che desiderano instaurare una cooperazione rafforzata «sulla base del progetto di regolamento in questione, ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione» e l'autorizzazione a procedere mediante cooperazione rafforzata si considera concessa. Secondo un'interpretazione letterale di tale disposizione sembrerebbe che, a fronte della constatazione dell'assenza di consensi unanimi, gli Stati volenterosi di instaurare una cooperazione rafforzata debbano solamente informare le istituzioni, e la presunzione di concessione dell'autorizzazione del Consiglio opera sul testo su cui non si è raggiunta l'unanimità. Solo la successiva ed ulteriore fase negoziale, condotta dai soli Stati membri partecipanti, sarebbe destinata a modificare l'originario progetto e predisporre uno nuovo, che contenga gli adattamenti necessari ai fini dell'istituzione della Procura europea da parte di un "club" di Stati e tenga conto dei punti di compromesso tra essi raggiunti³¹⁰. Tuttavia, questa opzione interpretativa condurrebbe al paradosso che base di partenza dei negoziati a cui partecipano gli Stati membri più propensi all'istituzione della Procura europea sia un testo già modificato tenendo conto delle posizioni degli Stati più restii a cedere porzioni di sovranità rilevanti in materia penale in favore dell'istituzione di un organo di accusa europeo nell'essenza e nello spirito. In altre parole, la prima categoria di Stati sarebbe tenuta in "scacco" dagli Stati membri che hanno spinto per un'opzione di Procura europea indice di minore integrazione e poi, dopo il voto contrario in sede di Consiglio, hanno deciso di non partecipare alla cooperazione rafforzata.

³⁰⁹ L. SALAZAR, *Il negoziato sulla Procura europea nell'agenda della Presidenza italiana dell'Unione europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 697.

³¹⁰ *Ibidem*.

In materia di testo su cui istituire la cooperazione rafforzata, chi scrive ritiene che spetterebbe alla Commissione presentare una nuova proposta al Consiglio. Anche la posizione assunta dal Parlamento europeo milita in favore di questa tesi; infatti, l'Assemblea parlamentare europea, pur ritenendo opportuno evitare una transizione prematura alla procedura di cooperazione rafforzata, tuttavia in quel caso invita la Commissione a procedere in tal modo³¹¹.

La locuzione «progetto di regolamento» andrebbe quindi interpretata nel senso che, dopo che si è constatata l'assenza di unanimità a seguito di un negoziato inevitabilmente al ribasso – perché ha tenuto conto delle posizioni degli Stati che poi si sono defilati e hanno deciso di non partecipare –, i negoziati tra gli Stati *in* devono ripartire dalla proposta originaria della Commissione o, se questa ne è capace dal punto di vista politico, da una nuova proposta della Commissione, sulla falsariga di quella del 17 luglio 2013, e che tenga conto degli adattamenti necessari per l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata. Quanto appena esposto costituisce il motivo per cui nel primo capitolo è stata analizzata la proposta della Commissione e nel secondo e terzo quella stessa proposta funge da base per le modifiche.

Quale che sia l'opzione che verrà seguita, ciò che è indubbio è che il testo della proposta di regolamento adottato dalla Commissione il 17 luglio 2013 dovrà subire delle modifiche e necessiterà di adattamenti qualora adottato per il tramite di una cooperazione rafforzata. In particolare, il testo dovrà essere giustificato in relazione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e bisognerà procedere ad una nuova valutazione d'impatto che esamini la validità e opportunità di una Procura europea istituita da un numero ristretto di Stati rispetto alle altre alternative possibili. Inoltre, dovranno essere eliminati tutti i riferimenti a “politica penale comune agli Stati membri”, “azione di contrasto unica e coordinata”, “unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la propria competenza”, superamento del regime di contrasto frammentario, omogeneità dell'attività di contrasto, ecc... Le modifiche al regolamento costituiranno l'oggetto della parte I del capitolo III. Inoltre, sorgerà la necessità di disciplinare la cooperazione tra Stati membri non

³¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 12 marzo 2014, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., considerando K e punto n. 24.

partecipanti alla cooperazione rafforzata e Procura europea: gli accordi tra essi e il loro possibile contenuto saranno trattati nella parte II del capitolo III.

CAPITOLO III

GLI ADATTAMENTI NECESSARI PER L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA MEDIANTE COOPERAZIONE RAFFORZATA

PARTE I - MODIFICHE ALLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO

I. Premessa: i modelli di regolamento adottati mediante cooperazione rafforzata

Ai fini della definizione dei contenuti del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata per l'istituzione di una Procura europea, saranno usati come modelli il regolamento (UE) 1259/2010 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, e i regolamenti (UE) n. 1257/2012 e n. 1260/2012 riguardanti l'attuazione di una cooperazione rafforzata rispettivamente per la creazione di una tutela brevettuale unitaria (cosiddetto "brevetto unico europeo"), e per il relativo regime linguistico³¹². Si tratta di esperienze di autentica cooperazione rafforzata - una nell'ambito di "Giustizia" dell'Unione e le altre due nell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno -, e per questo motivo possono costituire dei validi precedenti per la redazione del testo di regolamento che istituisce la Procura europea mediante cooperazione rafforzata, sia dal punto di vista della struttura, che della forma.

Tuttavia, in considerazione della modalità semplificata di cooperazione rafforzata ai sensi dell'articolo 86 TFUE – si pensi, in particolare, alla presunzione di concessione di autorizzazione a procedere mediante cooperazione rafforzata³¹³ -, i regolamenti summenzionati potranno essere usati come modello solo in parte, e il nuovo testo di regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata per

³¹² Per un'analisi - sebbene sommaria - di queste forme di cooperazione rafforzata si rimanda al par. 1.4 del capitolo II.

³¹³ Per la trattazione di tale questione si rinvia al par. I.3 del capitolo II.

l'istituzione di una Procura europea che ci si appresta a scrivere non trova compiuti precedenti³¹⁴.

II. Disposizioni della proposta di regolamento che necessiterebbero di una modifica

Senza dubbio, qualora adottato per il tramite di una cooperazione rafforzata, il testo della proposta di regolamento che istituisce la Procura europea dovrà subire delle modifiche e necessiterà di adattamenti. Il regolamento dovrà nuovamente essere giustificato in relazione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e bisognerà procedere ad una nuova valutazione d'impatto che esamini la validità e opportunità di una Procura europea istituita da un numero ristretto di Stati rispetto alle altre alternative possibili³¹⁵. Inoltre, dovranno essere eliminati tutti i riferimenti a «politica penale comune agli Stati membri», «azione di contrasto unica e coordinata», «unico spazio giuridico europeo», «superamento del regime di contrasto frammentario», «omogeneità dell'attività di contrasto»³¹⁶, ecc... Nel presente paragrafo verranno analizzati nello specifico gli articoli della proposta di regolamento che necessiterebbero di una modifica e/o di un'integrazione. Inoltre, verrà fornita una nuova formulazione degli stessi, considerando che per alcuni sarebbe necessaria solo una modifica terminologica, altri invece richiederebbero una vera e propria modifica strutturale³¹⁷. Infine, nel paragrafo II.3, verranno proposti quelli che si ritengono miglioramenti al regolamento, alla luce delle imperfezioni e critiche che gli sono state mosse nel corso del presente lavoro.

³¹⁴ Per il testo completo del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea, si rimanda all'allegato I alla presente tesi.

³¹⁵ Per quanto riguarda la valutazione d'impatto relativa alla Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata, si veda il paragrafo III.1.1 del capitolo II.

³¹⁶ Si tratta di locuzioni contenute nella Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

³¹⁷ Si rimanda all'allegato I alla presente tesi.

II.1 Modifiche formali e semplice riformulazione di alcune disposizioni

Per quanto riguarda le modifiche meramente formali al regolamento, certamente quella che ricorre più di frequente è l'introduzione del termine «partecipanti» accanto alla locuzione «Stati membri». A tal proposito, come vedremo nel paragrafo seguente, si è ritenuto opportuno inserire nell'articolo 2 la definizione di «Stati membri partecipanti». A mero titolo esemplificativo, una delle norme della proposta di regolamento che istituisce la Procura europea che necessiterebbe di una tale introduzione è l'articolo 4, che reca la disciplina dei compiti dell'organo di accusa europeo. Ai sensi di tale norma, «La Procura europea esercita l'azione penale per i reati di cui al paragrafo 1 [i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione n.d.r.] dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri, comprensiva dell'imputazione e dell'eventuale impugnazione fino a pronuncia del provvedimento definitivo». La ragione per cui tale precisazione è fondamentale risiede nel fatto che il Procuratore europeo o il suo delegato non potranno esercitare l'azione penale dinanzi all'organo giurisdizionale dello Stato membro non partecipante alla cooperazione rafforzata. Infatti, è esattamente questa la conseguenza dell'assenza di competenza dell'EPPO negli Stati *out*. Similmente, anche la disciplina dell'esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, contenuta nell'articolo 27, dovrebbe essere soggetta ad una tale puntualizzazione. Medesimo discorso vale per l'articolo 14, avente come oggetto l'esercizio della competenza da parte dell'EPPO; tale norma prevede che: «La Procura europea esercita la sua competenza esclusiva a individuare e perseguire i reati di cui agli articoli 12 e 13 che siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri». E' di tutta evidenza che in questo caso si debba precisare che la competenza è esercitabile dalla Procura esclusivamente rispetto a reati commessi in tutto o in parte nel territorio degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata.

Un'altra norma che necessiterebbe la summenzionata precisazione terminologica è l'articolo 71 (disposizioni transitorie); infatti, sarebbero solo gli Stati membri partecipanti a mantenere le rispettive competenze fino alla data in cui la Procura europea è costituita e assume i suoi compiti, mentre quelli non

partecipanti la manterrebbero anche dopo l'assunzione delle funzioni da parte dell'EPPO.

Andrebbe inoltre fatta una precisazione nel considerando 37, che recita: «L'articolo 86, paragrafo 2, del trattato dispone che la Procura europea eserciti l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri». Dovrebbe infatti essere puntualizzato che «in ragione del ricorso alla cooperazione rafforzata tale disposizione deve essere intesa nel senso che la Procura europea può esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri partecipanti».

L'articolo 3 del regolamento, relativo all'istituzione della Procura europea³¹⁸, potrebbe restare immutato, salvo una precisazione terminologica che appare opportuna: piuttosto che di «organismo dell'Unione a struttura decentrata» bisognerebbe parlare di «organismo europeo a struttura decentrata negli Stati membri partecipanti».

II.2 Modifiche strutturali e proposta di una nuova formulazione degli articoli

Accanto alle modifiche formali, il regolamento dovrebbe essere oggetto di modifiche sostanziali, intendendosi per esse vere e proprie riformulazioni delle norme o introduzione di parti di esse³¹⁹.

Nel considerando indicante che il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che sia istituita una Procura europea nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovrebbe essere aggiunto che esso consente altresì che tale organo sia istituito facendo ricorso alla cooperazione rafforzata.

Nonostante il ricorso alla cooperazione rafforzata, risulta necessario giustificare l'intervento dell'Unione alla luce del principio di sussidiarietà (sancito dall'art. 5 TUE), in ragione del fatto che tale obiettivo non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo della portata e degli

³¹⁸ L'articolo 3 della proposta di regolamento recita: «1. La Procura europea è istituita come organismo dell'Unione a struttura decentrata. 2. La Procura europea ha personalità giuridica. 3. La Procura europea coopera con Eurojust e si avvale del suo sostegno amministrativo in conformità dell'articolo 57».

³¹⁹ Per quanto riguarda l'introduzione di norme *ad hoc*, per quanto non trattato nel presente paragrafo, si rimanda al paragrafo seguente.

effetti del regolamento in questione, essere conseguito meglio a livello dell'Unione, che può intervenire mediante cooperazione rafforzata. Dovrà inoltre essere mantenuto anche il considerando 6, a tenore del quale «Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea», con la precisazione che garantisce di incidere sugli ordinamenti giuridici e sulle strutture istituzionali degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata nella misura più contenuta possibile.

Nel considerando 28 sarebbe opportuna l'introduzione del rinvio agli accordi tra l'EPPO e gli Stati membri non partecipanti con riferimento alla disciplina delle misure investigative da eseguire in tali Stati che la Procura europea dovesse chiedere o disporre.

Un esempio di modifica sostanziale è l'articolo 1 del regolamento³²⁰, concernente il suo oggetto, che andrebbe riscritto tenendo conto del fatto che esso non ha per oggetto l'istituzione della Procura europea, ma l'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini di una tale istituzione. L'articolo 2, relativo alle definizioni, potrebbe restare immutato, salva l'introduzione della precisazione che quando si parla di «Stati membri partecipanti» - e relativo territorio - si intendono gli Stati membri che, in virtù della presunzione di cui all'articolo 86 TFUE, sono autorizzati a partecipare alla cooperazione rafforzata; mentre con l'indicazione di «Stati membri non partecipanti» ci si riferisce agli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata.

Per quanto riguarda la nomina e la revoca del Procuratore europeo, l'articolo 8 prevede che esso sia nominato dal Consiglio, che decide a maggioranza semplice. Ai fini di un adattamento di questa norma in ragione del ricorso alla cooperazione rafforzata, potrebbe farsi un parallelismo con quanto disposto dagli articoli 20.3 TUE e 330.1 TFUE: tali norme, riferendosi al voto in seno al Consiglio successivo all'instaurazione di una cooperazione rafforzata, precisano che tutti i suoi membri possono partecipare alle deliberazioni, ma solo quelli che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad essa prendono parte al voto. Similmente, nel caso di cui all'articolo 8 della proposta di regolamento per maggioranza semplice è da

³²⁰ Tale articolo così dispone: «[i]l presente regolamento istituisce la Procura europea e stabilisce le norme relative al suo funzionamento».

intendersi la maggioranza semplice degli Stati membri partecipanti. Di conseguenza, l'articolo 8 andrebbe riformulato in tal senso.

Modifiche saranno necessarie anche in materia di fonti delle indagini di cui all'articolo 15 del regolamento. Esso dispone che «Tutte le autorità nazionali degli Stati membri e tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione informano immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire reato di sua competenza». Evidentemente, un regolamento adottato solo da alcuni Stati membri non potrà imporre un tale obbligo informativo alle autorità nazionali degli Stati *out*. Pertanto, questo aspetto dovrà essere regolamentato di volta in volta negli accordi tra l'EPPO e gli Stati non partecipanti. Andrebbe quindi aggiunto un ulteriore paragrafo nell'articolo 15 del regolamento che rinvii ai summenzionati accordi in materia di informazione alla Procura europea da parte degli Stati *out*³²¹.

Quanto alla disciplina dell'avvio dell'indagine, l'articolo 16 del regolamento non necessita di modifiche, ma dell'introduzione di una puntualizzazione. Infatti, a norma di quest'articolo il procuratore europeo procede con l'avvio dell'indagine «Quando vi è fondato motivo di ritenere che sia stato commesso o si stia consumando un reato di competenza della Procura europea». A parere di chi scrive, sarebbe opportuno aggiungere «sul territorio di uno o più Stati membri partecipanti oppure da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni».

Una delle disposizioni che certamente richiederebbe un'integrazione è l'articolo 17, avente ad oggetto le misure urgenti e i rinvii. In particolare, andrebbe inserito un paragrafo che rimandi ancora una volta agli accordi tra l'EPPO e gli Stati *out* per la disciplina dei casi in cui un'indagine avviata dalle autorità di tali Stati riveli che la condotta costituisce reato di competenza della Procura europea e viceversa. La latitudine del contenuto di tali accordi potrebbe variare da Stato a Stato: alcuni potrebbero acconsentire ad un rinvio automatico del caso da parte delle autorità nazionali all'organo di accusa europeo nel caso di reati di sua competenza (e viceversa), altri potrebbero preferire la previsione di una semplice informativa all'EPPO.

³²¹ Per il contenuto degli accordi tra Procura europea e Stati membri non partecipanti che sono menzionati in questo paragrafo si rimanda, in generale, alla parte II di questo capitolo.

Anche per quanto concerne lo svolgimento dell'indagine in casi transfrontalieri (articolo 18), il regolamento dovrebbe rinviare agli accordi tra la Procura europea e gli Stati *out*, che dovranno assicurare lo scambio di informazioni e garantire il coordinamento tra l'EPPO e le autorità di tali Stati. Dovrebbe, inoltre, essere demandata ai summenzionati accordi la regolamentazione dell'accesso della Procura europea alle informazioni contenute nelle banche dati degli Stati membri non partecipanti e della raccolta delle informazioni; gli articoli 20 e 21 del regolamento dovrebbero recare una clausola aggiuntiva in tal senso.

Particolarmente rilevanti sono gli adattamenti in materia di potere della Procura europea di svolgere indagini (articolo 25): infatti, tale articolo parla del territorio degli Stati membri quale «unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la propria competenza». Per il compimento di atti di indagine tra due o più Stati membri tale norma prevede un «sistema basato sulla semplice associazione al fascicolo d'indagine, già pendente in uno Stato e condotta da un procuratore dell'Ufficio, del procuratore della Procura europea operante fisicamente nello Stato diverso da quello in cui l'indagine è in corso, in cui deve essere condotto l'atto investigativo»³²². Questo sistema opera sulla base del concetto che i due procuratori, sebbene operanti in territori di entità politiche distinte, non sono in realtà autorità giudiziarie straniere tra loro, bensì «colleghi operanti sulla stessa area giuridica ed appartenenti allo stesso ufficio»³²³. Tuttavia, come già in precedenza messo in evidenza³²⁴, in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata il territorio di tutti gli Stati membri non può essere considerato unitariamente ai fini dell'esercizio della competenza dell'EPPO, ma solo il territorio di quelli partecipanti può esserlo. I procuratori degli Stati *out* sarebbero autorità straniere rispetto ai procuratori europei delegati operanti nel territorio degli Stati *in*. Pertanto, l'articolo in questione andrebbe modificato in tal senso. Inoltre, la richiesta di assistenza da parte dell'EPPO per ottenere la cooperazione delle autorità nazionali degli Stati *out*, di cui si occupa l'articolo 25, sarà demandata agli accordi tra quest'ultimi e l'organo di

³²² A. VENEGONI, *Procura Europea e reati di terrorismo: un connubio impossibile? Una riflessione sulle prospettive della cooperazione penale alla luce dei tragici fatti di Parigi*, in *Magistratura democratica – Osservatorio Internazionale/Europa*, 12 febbraio 2015. http://www.questionegiustizia.it/articolo/procura-europea-e-reati-di-terrorismo_un-connubio-impossibile__12-02-2015.php

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ Si veda il par. II del presente capitolo e il par. III.2.2 del capitolo II.

accusa europeo. Strettamente connesse a quanto appena detto sono le modifiche da apportare all'articolo 26, che ha per oggetto le misure investigative. La disciplina delle misure investigative da eseguire in Stati membri non partecipanti che, nell'esercizio della sua competenza ai sensi dell'articolo 14, la Procura europea dovesse chiedere o disporre sarà contenuta negli accordi tra quest'ultima e gli Stati membri non partecipanti. Tuttavia, è presumibile che gli Stati *out* saranno restii ad inserire negli accordi tale possibilità. In questo caso, come si dirà nel prosieguo della trattazione³²⁵, potrà soccorrere il ricorso ad Eurojust ai sensi dell'articolo 57 del regolamento istitutivo dell'EPPO, così come modificato in sede di adattamento alla cooperazione rafforzata.

Anche le disposizioni del regolamento relative all'esercizio dell'azione penale, all'archiviazione del caso e al compromesso (articoli 27-29) necessiterebbero di un'integrazione: infatti, andrebbe fatto un rimando agli accordi di cui agli articoli 11 paragrafo 8 e 59 bis per la disciplina del riconoscimento, negli Stati membri non partecipanti, delle sentenze emanate dagli organi giurisdizionali degli Stati membri partecipanti a seguito di azioni intraprese dalla Procura europea e del provvedimento di archiviazione (anche a seguito di compromesso) adottato dall'EPPO. Inoltre, ai fini del coordinamento tra organismo di accusa europeo e autorità degli Stati membri non partecipanti, sarebbe auspicabile che il primo informi le seconde circa le attività intraprese in merito al rinvio a giudizio o all'archiviazione del caso. Anche tale aspetto dovrà essere menzionato nella nuova formulazione degli articoli 27-29 del regolamento.

L'articolo 30 disciplina l'ammissione al processo delle prove provenienti dalla Procura europea e stabilisce che gli organi giurisdizionali di merito degli Stati membri partecipanti ammettono tali prove al processo «senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga», purché tale ammissione «non pregiudichi l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». Nella prospettiva dell'istituzione dell'EPPO mediante cooperazione rafforzata, bisognerebbe aggiungere in tale articolo la previsione secondo la quale alla medesima disciplina (così come implementata negli accordi) è soggetta l'ammissione al processo delle

³²⁵ Si veda il paragrafo V della parte I e IV.1 della parte II del presente capitolo.

prove ottenute dalla Procura europea negli Stati membri non partecipanti in virtù degli accordi intercorrenti tra quest'ultimi e l'EPPO. Altrimenti, queste ipotesi rimarrebbero non disciplinate.

In materia di relazioni dell'organo di accusa europeo con i partner, per quanto qui d'interesse, l'articolo 57 della proposta di regolamento contiene già la previsione secondo la quale la Procura europea può associare Eurojust alle proprie attività nei casi transfrontalieri o complessi «chiedendo a Eurojust o al suo o ai suoi membri nazionali competenti di prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati che sono membri di Eurojust ma che non partecipano all'istituzione della Procura europea, o nei paesi terzi». Come si è già avuto modo di illustrare³²⁶, in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata Eurojust rappresenterebbe un punto di riferimento per il coordinamento dell'azione tra l'EPPO e le procure degli Stati non partecipanti. Pertanto, nell'articolo 57 potrebbe essere inserita una clausola generale che tenga conto di questo ruolo aggiuntivo che Eurojust sarebbe chiamato a svolgere, rimandando al regolamento dell'agenzia in questione – e alle sue modifiche - per una disciplina più dettagliata.

II.3 Interventi migliorativi

Nell'ambito delle modifiche strutturali da apportare al regolamento qualora gli Stati optassero per la cooperazione rafforzata, si suggeriscono alcuni miglioramenti – rispetto alla proposta della Commissione del 17 luglio 2013³²⁷ - che potrebbero contribuire all'efficacia e all'effettività dell'organo di accusa sovranazionale, e che potrebbero incontrare il favore di quegli Stati che si sono mostrati maggiormente disposti a cedere parte della loro sovranità in ambito penale.

Innanzitutto, giova rammentare che ad oggi la disciplina relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale è

³²⁶ Per quanto riguarda il ruolo di Eurojust in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, si rimanda al par. IV.1 del capitolo II.

³²⁷ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

contenuta in una proposta di direttiva avente come base giuridica l'art. 83 TFUE³²⁸ (c.d. direttiva PIF), che, nonostante sia chiamata a delimitare l'ambito di operatività della futura Procura europea, è uno strumento dotato di una propria autonomia³²⁹. Tuttavia, l'adozione del regolamento EPPO mediante cooperazione rafforzata potrebbe costituire un'occasione per realizzare una vera e propria svolta di sistema qualora non si dovesse pervenire ad un accordo sulla direttiva³³⁰ e qualora gli Stati desiderosi di parteciparvi prevedessero nello stesso regolamento i reati di competenza della Procura europea³³¹. Non vi osterebbe l'art. 86 TFUE, che, anzi, al par. 2 prevede proprio che il regolamento definisca tali reati. Si supererebbe così la già rilevata³³² inadeguatezza di cui all'art. 2 del regolamento EPPO, derivante dal fatto che tale norma affida all'attuazione che daranno gli Stati membri della direttiva PIF il compito fondamentale di «definire» i reati oggetto della competenza della futura Procura europea. In tal modo si potrebbe prevenire il rischio di attuazione diseguale della direttiva negli Stati membri, che è conseguenza negativa di un'armonizzazione minima, e che, senza dubbio, nuoce alla stessa Procura europea e pregiudica l'uniformità del funzionamento del sistema.

Un altro intervento migliorativo che si propone è una precisazione in ordine all'esercizio dell'azione penale. Infatti, come già rilevato³³³, in tale ambito la scelta fatta dalla Commissione non appare chiara. Nonostante l'esplicita previsione contenuta nei *consideranda* 20 e 31 della proposta di regolamento, la disciplina complessiva appare orientata verso un regime di «obbligatorietà temperata»³³⁴. Infatti, sia nell'ipotesi dell'archiviazione (art. 28), sia nell'ipotesi del compromesso (art. 29), i criteri di esercizio dei poteri conferiti al Procuratore europeo appaiono definiti in maniera non compiuta. Sarebbe dunque necessario procedere a meglio

³²⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2012, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM (2012) 363.

³²⁹ Per una compiuta disamina della questione, si rimanda al par. III.2.1 del capitolo II.

³³⁰ Eventualmente neanche mediante il ricorso alla procedura semplificata di cui all'art. 83.3 TFUE.

³³¹ Per una compiuta disamina della questione, si rimanda al par. III.2.1 del capitolo II. Tale regolamento potrebbe altresì contenere le condizioni di esercizio delle funzioni della Procura europea, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove, le disposizioni sostanziali generali (si pensi, ad esempio, alla prescrizione, alla disciplina del tentativo) e le regole applicabili al controllo giurisdizionale dei suoi atti, ma anche il suo statuto.

³³² Per una compiuta analisi del tema e dell'armonizzazione sostanziale in generale, si rimanda al par. IV.5.2.1 del capitolo I.

³³³ Si veda il par. IV.2.3 del capitolo I.

³³⁴ T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio Penale* 2014 n. 1, p. 16.

identificare e precisare le ipotesi di archiviazione facoltativa previste dal comma 2 dell'art. 28, che possono altrimenti prestarsi ad un'applicazione "eccessivamente discrezionale". Questo limite della previsione, peraltro, risulta enfatizzato dall'assenza, nel sistema, di controllo giurisdizionale e della possibilità per gli interessati di attivare un riesame sulla decisione di inazione³³⁵, peraltro in contrasto con l'articolo 11 della direttiva 29/2012 UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, che prevede che gli Stati membri garantiscano alla vittima tale diritto³³⁶. Chi scrive è assolutamente consapevole dell'ulteriore aggravio del sistema che si produrrebbe attribuendo a un giudice terzo il potere di controllo sull'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO e sulla sua inazione, così come pienamente consapevole del fatto che solo in parte gli ordinamenti europei conoscono l'obbligatorietà dell'azione penale. Tuttavia, occorre tenere conto dell'impossibilità di pensare un sistema basato sull'obbligatorietà, ma che non preveda, per esempio, un controllo giurisdizionale sulla scelta della Procura europea di archiviare il caso in ragione del fatto che si tratti di un reato minore, o in caso di difetto di prove pertinenti³³⁷.

Ancora in tema di archiviazione, appare rilevante sciogliere il nodo relativo alla previsione, di cui all'art. 28.1 d) della proposta di regolamento, che fa derivare obbligatoriamente l'archiviazione dalla «scadenza del termine legale *nazionale* per l'esercizio dell'azione penale». Verosimilmente, l'art. 28.1 fa riferimento al termine prescrizione nazionale perché la proposta di direttiva UE relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale³³⁸ prevede (art. 12) l'introduzione di un termine minimo comune di prescrizione per i reati *de qua*, ma non fissa un massimo. Pertanto, spetta agli Stati stabilire tale termine in concreto, posto il limite minimo (5 anni) di cui all'art. 12 della proposta di direttiva. Si auspica che la direttiva in questione sia modificata nel senso di stabilire quantomeno un *range*, fissando un minimo e un massimo, per la

³³⁵ Si veda a tal proposito S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Diritto penale contemporaneo*, gennaio 2014, p. 14.

³³⁶ Direttiva 2012/29 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in *GUUE* L 315 del 14.11.2012, pp. 57-73.

³³⁷ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 28.2.

³³⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2012, cit.

prescrizione³³⁹. Alternativamente - in conformità con quanto suggerito ad inizio paragrafo - il regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata per l'istituzione della Procura europea potrebbe prevedere la disciplina dettagliata della prescrizione valida in tutti gli Stati membri partecipanti. In tal modo, si eviterebbe il trattamento diseguale di casi uguali dovuto ai diversi termini prescrizionali contemplati da ciascun ordinamento nazionale.

Analogamente, modifiche strutturali andrebbero apportate all'articolo 29 della proposta di regolamento, il quale disciplina il compromesso che conduce all'archiviazione del caso. Innanzitutto, l'espressione «nell'interesse della buona amministrazione della giustizia», individuato dalla norma quale criterio finalistico della decisione compromissoria adottabile dall'EPPO, risulta vago e andrebbe completata, per esempio, con un riferimento alla migliore tutela degli interessi finanziari dell'UE. Andrebbero poi aggiunti ulteriori criteri guida per la decisione, quali l'entità del fatto, l'offensività della condotta ovvero la prossimità della prescrizione del reato. Chi scrive vede l'utilità del mantenimento di questa previsione dal punto di vista del recupero di risorse, e non sottovaluta l'afflittività della sanzione pecuniaria prevista. Ciò nonostante, per evitare un potenziale conflitto con il principio di uguaglianza in ragione delle diverse situazioni economiche dei responsabili (che non sempre potrebbero permettersi di risarcire il danno e pagare l'obbligazione pecuniaria conseguente all'accordo), si propone una modifica all'art. 29 nel senso che la sanzione pecuniaria forfettaria sia proporzionata alle risorse di colui che è ritenuto il responsabile della commissione del reato. Ciò consentirebbe peraltro di uniformare l'afflittività della sanzione. Sicuramente non condivisibile è la previsione secondo cui l'archiviazione scaturente dall'accettazione del compromesso e dal pagamento della somma da parte dell'indagato non è soggetta ad alcun controllo giurisdizionale. Anche in questo caso, l'introduzione della previsione di un sindacato da parte di un giudice terzo è una modifica che chi scrive ritiene necessaria. Come rilevato in precedenza³⁴⁰, il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, si è

³³⁹ Trattandosi di una direttiva che si propone un'armonizzazione minima, appare difficile che essa possa prevedere un termine prescrizionale fisso che valga per tutti gli Stati membri.

³⁴⁰ Si veda il par. IV.6.1 del capitolo I.

espresso nel senso che «l'archiviazione e il compromesso dovrebbero essere soggette a controllo giurisdizionale dinanzi alle corti dell'Unione»³⁴¹.

Non appare conforme al diritto inalienabile della persona al giudice naturale (art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) la soluzione adottata dall'art. 27.4 della proposta di regolamento in materia di criteri di scelta del foro. Infatti, innanzitutto i criteri enunciati non risultano ordinati gerarchicamente, ma sono posti come «alternativi e disponibili»³⁴² e ciò comporta incertezza in ordine alla individuazione e precostituzione del giudice. Pertanto, la prima modifica che si propone consiste nella previsione di una rigida successione di tali criteri. Inoltre, andrebbe previsto, proprio a tutela di quel diritto, la possibilità di un ricorso effettivo, così come garantito dall'art. 47 sopra citato. Ancora, «non è previsto alcun organo sovraordinato competente a risolvere i conflitti di giurisdizione tra organi giudicanti nazionali»³⁴³ e il Procuratore europeo, incomprensibilmente escludendo la Corte di giustizia da ogni competenza in tal senso. Nulla impedirebbe infatti di attribuire alla CGUE il compito di dirimere il conflitto tra autorità giurisdizionali nazionali e la Procura europea, dato che tale controllo non potrebbe essere attribuito ad un giudice che non sia sovranazionale³⁴⁴. Si condivide a tal proposito l'avviso dell'Assemblea parlamentare europea, secondo la quale la scelta del foro per l'azione penale, così come l'archiviazione o riassegnazione di un caso o il compromesso, «dovrebbero essere soggette a controllo giurisdizionale dinanzi alle corti dell'Unione»³⁴⁵.

Sempre in materia di controllo giurisdizionale, come ampiamente analizzato in precedenza³⁴⁶, risulta difficilmente condivisibile – e pertanto da emendare – la disposizione dell'art. 36, a tenore della quale «[q]uando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, la Procura europea è considerata un'autorità

³⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punto n. 24.

³⁴² S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, cit., p. 19.

³⁴³ A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, gennaio 2014, p. 8.

³⁴⁴ Peraltro, si rammenta che a norma dell'art. 82 TFUE Parlamento e Consiglio sarebbero legittimati ad adottare misure in tal senso, al fine di «prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri».

³⁴⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punto n. 24.

³⁴⁶ Si rimanda al par. IV.6.1 del capitolo I.

nazionale ai fini del controllo giurisdizionale»³⁴⁷. Si propone pertanto un emendamento a tale articolo che escluda la natura nazionale dell'EPPO ai fini del controllo giurisdizionale, e che contestualmente affidi tale sindacato alla Corte di Giustizia o ad un tribunale specializzato istituito *ad hoc* ai sensi dell'art. 257 TFUE³⁴⁸, che sarebbe chiamato a conoscere in primo grado della competenza specifica di cui si tratta³⁴⁹. A tale Tribunale potrebbe essere attribuito in primo grado il contenzioso relativo alla verifica della conformità degli atti investigativi del Procuratore europeo alle norme contenute nel regolamento che lo istituisce e ne disciplina l'azione³⁵⁰. Peraltro, come esposto in precedenza³⁵¹, non va sottaciuto il grande vantaggio di dotare la Corte di giustizia della competenza sul controllo giurisdizionale dell'operato dell'EPPO, vale a dire avere una giurisprudenza coerente sulle fattispecie relative alla lesione degli interessi finanziari dell'UE. Ciò determinerebbe un'uniformità di interpretazione della parte sostanziale di quello che potrà definirsi un vero e proprio diritto penale europeo.

Non trascurabili sono le modifiche che potrebbero essere apportate al regolamento in materia di diritti dell'indagato e dell'imputato relativi alle prove. A tal proposito, l'art. 35 prevede il diritto di quest'ultimi «conformemente al diritto nazionale, di presentare prove che la Procura europea è tenuta a prendere in considerazione» e di «chiedere alla Procura europea di raccogliere qualunque prova utile alle indagini, comprese la nomina di esperti e l'audizione di testimoni». Risulta evidente l'insufficienza di questa disposizione a fronte della necessità di garantire alla difesa (in conformità con l'art. 6 CEDU) «la possibilità, non solo dall'inizio del

³⁴⁷ Il Parlamento europeo, nella già citata risoluzione del 29 aprile 2015, si è espresso anche su questo aspetto (punto n. 25), sostenendo la correttezza della scelta di considerare la Procura europea quale autorità nazionale «ai fini del controllo giurisdizionale di tutte le misure investigative e di altre misure procedurali adottate nell'esercizio dell'azione penale».

³⁴⁸ L'art. 257 TFUE così recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale, e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano mediante regolamenti su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte di giustizia o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione. [...] Le decisioni dei tribunali specializzati possono essere oggetto di impugnazione per i soli motivi di diritto o, qualora il regolamento sull'istituzione del tribunale specializzato lo preveda, anche per motivi di fatto, dinanzi al Tribunale. [...]».

³⁴⁹ E. PERILLO, *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo qui tra di noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene»?*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 635.

³⁵⁰ Per l'esposizione delle ragioni che militano in favore dell'individuazione del giudice dell'Unione quale unico giudice naturale, si rimanda al par. IV.6.1 del capitolo I.

³⁵¹ Si veda il par. IV.6.1 del capitolo I.

procedimento penale, ma anche in prospettiva di un suo inizio, di svolgere investigazioni difensive aventi tendenzialmente un'efficacia pari a quella del PM europeo»³⁵². L'emendamento dell'art. 35 che si propone va in questo senso: il difensore deve aver garantito il diritto a svolgere investigazioni difensive (compreso l'esame di testimoni, la richiesta di documentazione alle autorità dei diversi Stati membri e alle istituzioni dell'Unione, l'accesso ai luoghi e la documentazione di tale accesso) anche in territorio straniero e deve poter produrre i risultati delle proprie investigazioni direttamente all'organo giurisdizionale competente nel merito³⁵³.

Infine, ma non per importanza, si potrebbe pensare alla estensione delle attribuzioni della Procura europea in relazione ai reati espressione di «criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale», così come previsto dall'art. 86.4 TFUE³⁵⁴. Si ritiene che una siffatta estensione potrebbe incontrare il favore di quegli Stati che già si sono mostrati disposti a cedere ad un organo sovranazionale parte della loro sovranità in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE, e che avrebbero tutto l'interesse a cedergliela ulteriormente in un ambito – il terrorismo – che, purtroppo, ha rivelato la loro vulnerabilità e, insieme, compiutamente mostrato la natura transnazionale dell'organizzazione e dell'attività dei gruppi terroristici. Chi scrive è convinta che l'esercizio di una tale opzione non potrebbe che giovare alla sicurezza dei cittadini europei e garantirebbe una maggiore efficacia e coordinamento dell'azione repressiva, grazie alla specializzazione e concentrazione nella repressione di tali reati in Europa. Infatti, un'attività d'indagine a regia unitaria sovranazionale da parte di un unico organismo nei casi di criminalità organizzata, terrorismo, traffico illecito a dimensione transnazionale e similari determinerebbe di certo un miglioramento dello *status quo*, e tale consapevolezza deriva dalla constatazione che la situazione attuale è essa stessa dimostrazione dell'insufficienza e carenza della persecuzione, anche in via preventiva, di tali reati.

³⁵² F. CAGNOLA, *Le investigazioni della difesa nella prospettiva della istituzione del Pubblico Ministero europeo*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, op. cit., p. 167 ss.

³⁵³ *Ibidem*, p. 168.

³⁵⁴ Sul tema si rimanda al par. IV.5.3 del capitolo I.

III. Introduzione di norme *ad hoc*

Com'è noto, la cooperazione rafforzata è uno strumento di integrazione differenziata avente carattere istituzionale che consente ad alcuni Stati membri di realizzare una cooperazione più stretta tra loro. In particolare, la procedura per l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata è regolata dal combinato disposto degli articoli 86 TFUE, 20 TUE e 326-334 TFUE³⁵⁵. Oltre alle modifiche di cui ci si è occupati nei paragrafi precedenti, sarà quindi necessario introdurre nel regolamento delle disposizioni *ad hoc* che tengano conto di questa particolare modalità istitutiva.

Innanzitutto, nell'intestazione del regolamento andrebbe fatta una precisazione procedurale: come noto, ai sensi dell'articolo 86 TFUE per l'adozione del regolamento che istituisce la Procura europea è necessario il voto unanime in seno al Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo. La medesima norma, poi, in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata (a parte la presunzione di concessione dell'autorizzazione da parte del Consiglio) rimanda alle disposizioni dei trattati che la disciplinano (art. 20 TUE e artt. 326-334 TFUE). Di conseguenza, l'adozione del regolamento che attua la cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione della Procura europea da parte del Consiglio all'unanimità deve avvenire secondo le modalità di voto di cui agli articoli 20.3 TUE e 330 TFUE: tali disposizioni prevedono che tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo quelli che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto; peraltro, l'art. 330.2 TFUE chiarisce che per unanimità è da intendersi «unanimità dei voti degli Stati membri partecipanti»³⁵⁶. Alla luce di quanto appena esposto, nell'intestazione del regolamento andrebbe precisato che il Consiglio delibera, previa approvazione del Parlamento europeo, secondo la procedura legislativa speciale di cui all'articolo 86 TFUE, «nella sua composizione ordinaria ma con il voto unanime dei soli Stati membri desiderosi di partecipare alla cooperazione rafforzata».

Inoltre, andrebbe aggiunto un nuovo primo considerando recante l'indicazione degli Stati membri intenzionati ad istituire la cooperazione rafforzata

³⁵⁵ Per un'approfondita analisi della questione si rimanda ai paragrafi I.1, I.2 e I.3 del capitolo II.

³⁵⁶ Per un approfondimento su tale questione si rimanda al paragrafo I.2 del capitolo II.

di cui si tratta e la menzione della proposta della Commissione. Tale considerando potrebbe così recitare: «Preso atto dell'assenza di unanimità dei consensi degli Stati membri in seno al Consiglio relativamente all'istituzione della Procura europea e il permanere del disaccordo in sede di Consiglio europeo e viste l'intenzione di [inserire gli Stati membri] di istituire di una Procura europea mediante cooperazione rafforzata e la presunzione di autorizzazione del Consiglio di cui all'articolo 86.1 TFUE, la Commissione europea ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento relativa all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione della Procura europea».

Sarebbe oltremodo opportuna l'introduzione nel regolamento di una norma riguardante in generale l'assistenza e la collaborazione tra la Procura europea e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti. Si potrebbe pensare alla redazione di una nuova norma *ad hoc* oppure all'inserimento di un ulteriore paragrafo nell'articolo 11, che ha per oggetto i principi fondamentali delle attività della Procura europea e che prevede già un'attività di assistenza attiva e di sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura europea da parte delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti. In quest'ultima norma potrà essere aggiunta una disposizione che rechi l'indicazione che «L'assistenza, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la Procura europea e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti sono disciplinate da appositi accordi»: questo paragrafo costituirà quindi una norma chiave dell'intero sistema, in quanto vi faranno rimando tutti quegli articoli del regolamento che menzionano la necessità che singole questioni siano disciplinate dagli accordi.

Sulla falsariga di quanto dispongono gli articoli da 56 a 59, nel regolamento andrebbe aggiunta una norma *ad hoc* (art. 59 bis) che disciplini le relazioni dell'EPPO con le autorità di Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata: si tratterà di relazioni di cooperazione, conformemente agli accordi intercorrenti tra tali Stati e la Procura. L'articolo 59 della proposta di regolamento – che si occupa dei rapporti con le autorità di paesi terzi e le organizzazioni internazionali – prevede, tra l'altro, che la Procura europea possa «designare, di concerto con le autorità competenti, punti di contatto nei paesi terzi al fine di facilitare la cooperazione». Similmente, nell'articolo 59 bis sarebbe opportuno

inserire una disposizione che consenta alla Procura europea, quando previsto dagli accordi con gli Stati membri non partecipanti, di designare - di concerto con le autorità competenti dei paesi *out* e conformemente ai summenzionati accordi - punti di contatto in tali Stati al fine di facilitare la cooperazione. Infatti, tali punti di contatto sarebbero quanto mai utili ai fini della cooperazione e del coordinamento dell'azione dell'EPPO con quella delle procure degli Stati membri non partecipanti. Oltre a quanto già detto con riferimento ad Eurojust, si pensi al ruolo che tali punti di contatto potrebbero svolgere in casi transnazionali trattati dalla Procura europea ma coinvolgenti anche Stati non partecipanti. Inoltre, l'articolo 59 *bis* potrebbe anche disciplinare lo scambio d'informazioni tra l'EPPO, le autorità competenti e i punti di contatto negli Stati membri non partecipanti, se e con le modalità previste dagli accordi tra quest'ultimi e la Procura europea.

In relazione alle sopra richiamate integrazioni normative, anche l'articolo 62 andrebbe integrato da un paragrafo finale a tenore del quale «lo *status* giuridico, le condizioni operative della Procura europea nel territorio degli Stati membri non partecipanti e le disposizioni relative all'insediamento dei punti di contatto della Procura europea in tali Stati sono disciplinate dagli accordi di cui agli articoli 11.8 e 59 *bis*».

Alla fine del regolamento andrebbe posta una clausola di chiusura che preveda che esso «è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, conformemente ai trattati».

IV. Gli strumenti necessari per garantire il coordinamento tra Procura europea e procure nazionali

Nel corso della trattazione è stato già illustrato il funzionamento in concreto della Procura europea qualora questa sia istituita mediante cooperazione rafforzata e i problemi che sorgono in caso di ricorso a tale modalità istitutiva³⁵⁷. In questa sede ci si soffermerà unicamente sulle possibili soluzioni per garantire - nonostante

³⁵⁷ Si vedano i paragrafi III e IV del capitolo II.

l'assenza di un unico organismo di accusa europeo - il coordinamento, che è uno degli aspetti chiave legati all'istituzione della Procura europea. Infatti, come noto, il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni sono oggi intralciati da una serie di problemi e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali e al nuovo organismo sarà infatti demandato il compito di risolvere i summenzionati problemi e limitazioni.

Come esposto in precedenza³⁵⁸, nell'articolo 59 bis andrebbe inserita una disposizione che consenta alla Procura europea di stipulare accordi con gli Stati *out* volti, tra l'altro, a designare, di concerto con le autorità competenti, punti di contatto in tali paesi al fine di facilitare la cooperazione. Infatti, tali punti di contatto sarebbero quanto mai utili ai fini della cooperazione e del coordinamento dell'azione dell'EPPO con quella delle procure degli Stati membri non partecipanti: si tratterebbe di referenti ai quali le autorità nazionali potranno rivolgersi in casi dubbi o per richieste di assistenza, veri e propri punti di riferimento della Procura europea nel territorio di quegli Stati *out* che eventualmente acconsentano ad una tale istituzione. I summenzionati punti di contatto potrebbero fungere da tramite per lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali degli Stati *out* e la Procura europea nei casi di cui agli articoli 15, 20 e 21. Il loro mandato in casi transnazionali trattati dall'EPPO e coinvolgenti anche Stati non partecipanti andrebbe ad aggiungersi al compito generale di Eurojust e Europol di agevolare lo scambio di informazioni e coordinare le indagini e azioni penali nazionali. Infatti, anche nel caso di ricorso alla cooperazione rafforzata dovranno essere comunque rispettati gli obiettivi di cooperazione, coordinamento e azione sinergica tra Eurojust e la Procura europea stabiliti dalle due proposte di regolamento della Commissione, non per niente facenti parte dello stesso pacchetto³⁵⁹. In tal modo si creerebbe un sistema di coordinamento permanente volto a garantire un'azione sinergica e integrata tra la Procura europea e le autorità requirenti degli Stati *out*, anche grazie all'assistenza di Eurojust³⁶⁰.

³⁵⁸ Si veda il paragrafo III della parte I del presente capitolo.

³⁵⁹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, COM (2013) 535.

³⁶⁰ Per un'analisi del ruolo che sarebbe chiamato a svolgere Eurojust in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, si rimanda al paragrafo IV.1 del capitolo II.

V. Modifiche alla proposta di regolamento che istituisce Eurojust

Oltre alle summenzionate modifiche alla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, il ricorso alla cooperazione rafforzata richiederebbe anche emendamenti alla proposta di regolamento che istituisce Eurojust³⁶¹, in ragione dei compiti specifici che dovranno essere assegnati a tale agenzia in merito al sostegno alle autorità degli Stati membri non partecipanti nella lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e che sono già stati oggetto di trattazione³⁶².

Innanzitutto, sarebbe opportuna - sebbene probabilmente non strettamente necessaria - l'introduzione tra i *consideranda* del regolamento che istituisce Eurojust della menzione che la Procura europea sarà istituita mediante cooperazione rafforzata. Si sostiene tale opportunità non solo per ragioni di coerenza sistematica delle due proposte che, come noto, fanno parte dello stesso pacchetto, ma anche in virtù delle relazioni «privilegiate» intercorrenti tra i due organismi³⁶³. Peraltro, si rammenta che la Procura europea è istituita «a partire da Eurojust»³⁶⁴ e che l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale sarà tenuta a fornire sostegno amministrativo all'organo di accusa europeo (con personale, risorse finanziarie, strutture di sicurezza e strumenti informatici), sostegno che per forza di cose sarà modulato in maniera diversa nel caso in cui solo alcuni Stati membri partecipino all'istituzione dell'EPPO.

Senza voler scendere nel dettaglio delle relazioni tra i due organismi europei in questione e delle modifiche da apportare al regolamento istitutivo della Procura sul punto - temi peraltro già analizzati³⁶⁵ - ci si limita a ricordare la suggerita introduzione nell'articolo 57 di tale regolamento di una clausola generale che tenga conto del ruolo aggiuntivo che Eurojust sarebbe chiamato a svolgere. Speculari alle modifiche all'articolo 57 sono quelle che andrebbero apportate all'articolo 41 del

³⁶¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, cit.

³⁶² Per quanto riguarda il ruolo di Eurojust in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, si rimanda al par. IV.1 del capitolo II.

³⁶³ Si veda, ad esempio, l'art. 41 della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, cit.

³⁶⁴ Art. 86 TFUE. Per un'analisi sul tema si rimanda al paragrafo IV.4 del capitolo I.

³⁶⁵ Si veda il par. II.2 del capitolo III.

regolamento istitutivo di Eurojust, che disciplina le relazioni con la Procura europea, «basate su una stretta cooperazione e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione». La stessa norma prevede che i «dettagli dei servizi da fornire sono fissati in un accordo tra Eurojust e la Procura europea». Alla luce di quanto appena detto, potrebbe essere specificato che tale accordo regola altresì i compiti specifici di sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati membri dell'Unione che non partecipano alla cooperazione rafforzata e le attività di assistenza alla Procura europea nella gestione delle relazioni con le autorità giudiziarie di tali Stati.

Inoltre, andrebbero emendati gli articoli 2, 3 e 4 della proposta di regolamento che istituisce Eurojust, che si occupano, rispettivamente, dei compiti, della competenza e delle funzioni operative dell'agenzia *de qua*. Come noto³⁶⁶, il compito principale di Eurojust consiste nel sostenere e potenziare «il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro le forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri o che richiedono un'azione penale su basi comuni»³⁶⁷. L'articolo 3 precisa che «esulano dalla sua competenza le forme di criminalità di competenza della Procura europea». Pertanto, i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, pur essendo espressione di forme gravi di criminalità transnazionale, non rientrano nella competenza materiale di Eurojust. Tuttavia, in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata per l'istituzione della Procura europea, quest'esclusione varrebbe solo nei confronti degli Stati membri partecipanti. Infatti, nei casi di commissione di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione coinvolgenti esclusivamente gli Stati *in*, il ruolo di coordinamento con le procure nazionali non avrebbe ragione di esistere poiché unicamente la Procura europea sarebbe competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di tali crimini. Invece Eurojust diventerebbe competente riguardo alle forme di criminalità di competenza della Procura europea con riferimento agli Stati *out*, in quanto gli dovrebbe essere assegnato l'ulteriore compito consistente nel potenziamento della cooperazione tra le autorità nazionali di tali Stati e l'EPPO. Di conseguenza, sarebbero necessarie

³⁶⁶ Per un'analisi dei compiti svolti da Eurojust si rimanda al paragrafo III.2.2 del capitolo I.

³⁶⁷ Art. 2 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, cit.

puntualizzazioni: nell'articolo 2 potrebbe essere inserito un ulteriore paragrafo a tenore del quale «Eurojust sostiene e potenzia altresì il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale degli Stati membri non partecipanti all'istituzione della Procura europea e quest'ultima in materia di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione»; nell'articolo 3 andrebbe precisato che esulano dal suo ambito operativo le forme di criminalità di competenza dell'organo di accusa europeo «quando commesse esclusivamente negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata per l'istituzione della Procura europea».

Quanto alle funzioni operative di Eurojust in casi di competenza materiale della Procura europea, sarebbe appropriato inserire nell'articolo 4 un paragrafo finale che rinvii agli accordi tra la Procura europea ed Eurojust³⁶⁸, di cui agli articoli 41 del regolamento che istituisce Eurojust e 57 del regolamento istitutivo della Procura europea. Si pensi, ad esempio, al parere che la Procura europea o le autorità degli Stati membri non partecipanti potrebbero chiedere ad Eurojust nel caso in cui non concordino su chi debba avviare un'indagine o un'azione penale: si tratta di uno dei compiti principali dell'Agenzia europea per la cooperazione giudiziaria penale previsto dall'articolo 4.4 del relativo regolamento. Si consideri inoltre, a mero titolo esemplificativo, anche il compito di Eurojust di informare le autorità competenti degli Stati *out* in ordine alle indagini e azioni penali esercitate dall'EPPO e che abbiano una qualche incidenza sugli Stati membri diversi da quelli *in* direttamente interessati.

Concludendo, apportare le summenzionate modifiche sarebbe funzionale a consentire la costruzione di un sistema coerente che sormonti le difficoltà legate ad un'applicazione territorialmente diseguale del regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea.

³⁶⁸ Per la disamina del contenuto di tali accordi si rimanda al paragrafo VI.1 della parte II del presente capitolo.

PARTE II – LA STIPULA DI ACCORDI CON LA PROCURA EUROPEA

I. Premessa

Senza dubbio, la stipula di accordi con la Procura europea al fine di disciplinare le questioni strumentali ad un corretto ed efficace funzionamento della stessa sarebbe – nella prospettiva degli Stati *out* - una di quelle misure «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace» degli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE. Si rammenta, inoltre, che ai sensi dell'art. 327 TFUE gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata non devono ostacolarne l'attuazione da parte degli Stati che vi partecipano. Si ritiene che in questo particolare settore, connotato da una dimensione transfrontaliera dei reati e dalla protezione di un bene a caratura europea, tale obbligo negativo vada invece interpretato in positivo e letto in combinato disposto con le specifiche prescrizioni poste dall'art. 325 TFUE. Pertanto, a parere di chi scrive, gli Stati non partecipanti non dovrebbero limitarsi a non ostacolare l'operato della Procura europea, ma sarebbero chiamati a coordinarsi e collaborare con essa, consentendole di adempiere al meglio i suoi compiti e portare a compimento la sua missione³⁶⁹. In tale ottica, si ribadisce l'importanza dei summenzionati accordi, il cui possibile contenuto verrà esposto nei paragrafi che seguono³⁷⁰.

II. La questione della competenza della Procura europea a stipulare accordi con gli Stati membri non partecipanti

Non sussistendo dubbi sulla necessità di accordi tra Procura europea e Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata, sorge la questione relativa alla competenza della Procura a stipularli: si tratta di accordi *sui generis* in ragione del fatto che intercorrono tra un organismo dell'UE e alcuni Stati membri, quelli *out*.

³⁶⁹ Per un approfondimento sul tema, si rimanda al paragrafo III.2.3 del capitolo II.

³⁷⁰ Per un modello di tali accordi si rimanda all'allegato II alla presente tesi.

A questo proposito, appare quanto mai opportuna l'analisi dell'articolo 59 della proposta di regolamento della Commissione, disciplinante le relazioni tra l'EPPO e le autorità di paesi terzi e organizzazioni internazionali. Tale norma prevede la possibilità che la Procura stipuli accordi di lavoro con gli organismi e le agenzie dell'Unione, aventi ad oggetto, in particolare, «lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso la Procura europea». La summenzionata disposizione prevede altresì che l'organo di accusa europeo possa «designare, di concerto con le autorità competenti, punti di contatto nei paesi terzi al fine di facilitare la cooperazione». L'art. 59.3 prevede che la Commissione europea possa, in virtù dell'articolo 218 TFUE³⁷¹, «presentare al Consiglio proposte per negoziare accordi con uno o più paesi terzi riguardanti la cooperazione tra la Procura europea e le autorità competenti di tali paesi terzi in materia di assistenza giudiziaria penale e di estradizione nei casi di competenza della Procura europea»; sarà il Consiglio, qualora lo ritenga opportuno e/o necessario, a concludere tali accordi. Il paragrafo 4 dell'art. 59 aggiunge poi che gli Stati membri riconoscono nella Procura europea l'autorità competente ad attuare gli accordi internazionali in materia di assistenza giudiziaria penale e di estradizione e riguardanti i reati rientranti nella competenza materiale della stessa Procura.

Alla luce di quanto appena esposto, a parere di chi scrive, la competenza esclusiva riservata al Consiglio dall'articolo 218 TFUE in materia di conclusione di accordi internazionali tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali non osta a che la Procura europea possa stipulare accordi con gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata e le loro autorità competenti. Questa tesi appare sostenibile per due ordini di ragioni: innanzitutto, così come stabilito dalla proposta di regolamento (art. 3), la Procura europea è dotata di personalità giuridica. Inoltre, non si tratterebbe di accordi internazionali tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali (come quelli regolamentati dall'articolo 218 TFUE), ma di accordi di collaborazione tra un organismo dell'UE – l'EPPO appunto - e alcuni degli Stati membri dell'UE – quelli *out* – e le loro autorità competenti. Pertanto, più che ad accordi internazionali, gli accordi *sui generis* di cui si parla sarebbero assimilabili a quelli di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 59 del regolamento: il

³⁷¹ Tale disposizione prevede che gli accordi tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali sono negoziati seguendo le direttive del Consiglio e sono conclusi da quest'ultimo.

loro contenuto, infatti, dovrebbe riguardare la collaborazione, lo scambio di informazioni, la cooperazione – insieme con la possibilità di designare punti di contatto negli Stati *out* al fine di facilitarla – e il coordinamento tra l’azione dell’EPPO e quella delle autorità competenti nel territorio di tali Stati. A confortare tale tesi si pensi agli accordi di collaborazione che Eurojust stipula con gli Stati terzi a norma dell’articolo 26 bis della Decisione relativa al rafforzamento di Eurojust³⁷²: si tratta di accordi che, come quelli che potrebbero e dovrebbero essere stipulati dalla Procura europea, hanno come obiettivo il miglioramento della cooperazione tra lo Stato in questione e l’agenzia dell’Unione³⁷³. Giova rilevare a questo proposito che essi sono conclusi dal Presidente di Eurojust e dal Procuratore Generale dello Stato in questione, investito dal Primo Ministro e dal ministro degli Affari Esteri del potere di siglare l’accordo. Per le ragioni su esposte, si reputa la Procura europea competente alla stipula e si ritiene, altresì, opportuno l’inserimento nel regolamento, tra i principi fondamentali che regolano la sua attività (art. 11), di una disposizione generale a tenore della quale «l’assistenza, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la Procura europea e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti sono disciplinate da appositi accordi»³⁷⁴. La stessa esigenza e *ratio* giustifica l’introduzione di una norma *ad hoc* (art. 59 bis) che individui negli accordi intercorrenti tra gli Stati *out* e la Procura la fonte di disciplina delle relazioni tra quest’ultima e le autorità di tali Stati³⁷⁵.

III. Proposta di modelli contenutistici degli accordi con gli Stati membri non partecipanti

Come esposto in precedenza³⁷⁶, gli accordi tra la Procura europea, gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata e le loro autorità dovrebbero

³⁷² Decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *relativa al rafforzamento dell’Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l’Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, in *GUUE* L 138 del 4 giugno 2009.

³⁷³ Si veda, per esempio, l’accordo di cooperazione stipulato tra Eurojust e la Repubblica della Moldavia il 10 luglio 2014.

³⁷⁴ Si rimanda al paragrafo III della parte I del presente capitolo.

³⁷⁵ Si rimanda al paragrafo III della parte I del presente capitolo.

³⁷⁶ Si veda la parte I e il paragrafo II della parte II del presente capitolo.

avere ad oggetto la collaborazione, lo scambio di informazioni, la cooperazione – insieme con la possibilità di designare punti di contatto negli Stati *out* al fine di facilitarla – e il coordinamento tra l’azione dell’EPPO e quella delle autorità competenti nel territorio di tali Stati. I paragrafi che seguono saranno dedicati alla trattazione nel dettaglio del contenuto di tali accordi³⁷⁷: in generale, si rileva che la loro portata dipenderà in gran parte dalla disponibilità degli Stati membri non partecipanti di collaborare con l’EPPO e dalla presa di coscienza degli stessi dell’importanza rivestita dalla tutela degli interessi finanziari dell’Unione e, di conseguenza, dal ruolo della Procura europea. Si rammenta che l’intransigenza degli Stati *out* e la loro riluttanza a stipulare accordi con la Procura europea potrebbe essere suscettibile di una procedura d’infrazione ai sensi degli artt. 258-260 TFUE qualora la Commissione o altri Stati membri reputino tali comportamenti come integranti una mancanza a uno degli obblighi loro incombenti in virtù dei trattati. Infatti, come precedentemente messo in luce³⁷⁸, il primo obbligo la cui violazione potrebbe essere ritenuta integrata è quello di non ostacolare l’attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri partecipanti (art. 327 TFUE), che potrebbe essere lesa qualora gli Stati *out* rendessero impossibile, o particolarmente difficoltosa, l’operatività dell’EPPO nei casi transnazionali coinvolgenti anche Stati non partecipanti e non assicurassero la loro collaborazione all’organo di accusa europeo. L’altro obbligo suscettibile di essere violato è quello previsto dall’art. 325 TFUE, che consiste nel mettere in atto misure contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione che siano «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace».

In altre parole, chi scrive ritiene che qualora gli Stati non partecipanti si mostrassero restii rispetto alla stipula degli accordi in parola, la Commissione e ciascuno degli Stati membri potrebbero adire la Corte di Giustizia ex artt. 258 e 259 TFUE affinché quest’ultima valuti l’eventuale mancato rispetto, da parte dello Stato *out* in questione, degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati.

³⁷⁷ Per un esempio compiuto della formulazione di tali accordi, si rimanda all’allegato II alla presente tesi. In tale sede verrà proposto solo il contenuto “essenziale” di tali accordi, nel senso che verrà indicato quello che si ritiene dover essere l’oggetto minimo perché questi accordi rispondano al fine di consentire alla Procura europea di efficacemente perseguire i reati a danno del bilancio UE e migliorare la *status quo* in materia.

³⁷⁸ Per la trattazione di tale questione, si rimanda al paragrafo III.2.3 del capitolo II.

Infine, il testo degli accordi dovrà contenere – preferibilmente nell'*incipit* – un riferimento generale agli articoli 11 e 59 bis che, come detto in precedenza³⁷⁹, costituiscono norme di sistema in merito ai rapporti tra Stati membri non partecipanti ed EPPO e individuano negli accordi tra essi intercorrenti la fonte di disciplina delle loro relazioni. A mero titolo esemplificativo, si propone un possibile incipit degli accordi di cui si parla: «Conformemente a quanto stabilito dagli articoli 11.8 e 59 bis del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea, lo Stato membro X [non partecipante alla cooperazione rafforzata] e la Procura europea si sono accordati per regolare le loro relazioni reciproche come segue: ...»; oppure «Avendo riguardo a quanto stabilito dagli articoli 11.8 e 59 bis del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea, lo Stato membro X [non partecipante alla cooperazione rafforzata] e la Procura europea stipulano il seguente accordo regolante i loro rapporti reciproci».

III.1 Disciplina dello *status* giuridico e delle condizioni operative del Procuratore europeo in tali Stati

L'articolo 62 della proposta di regolamento regola lo *status* giuridico e le condizioni operative della Procura europea negli Stati membri. Come rappresentato in precedenza³⁸⁰, la disciplina dello *status* giuridico e delle condizioni operative della Procura europea nel territorio degli Stati membri non partecipanti e le disposizioni relative all'insediamento dei punti di contatto della Procura europea in tali Stati saranno oggetto degli accordi (art. 62.4 del regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata).

Si tratta di un argomento alquanto sensibile, in quanto sarà demandato alla discrezionalità degli Stati *out* il riconoscimento – o meno – alla Procura europea della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali e l'ampiezza delle condizioni operative riconosciute all'EPPO mediante, eventualmente, l'istituzione di punti di contatto. Chi scrive ritiene che,

³⁷⁹ Si vedano i paragrafi III della parte I e il paragrafo II della parte II del presente capitolo.

³⁸⁰ Si veda il paragrafo III della parte I del presente capitolo.

anche in considerazione dell'atteggiamento di chiusura che nel corso dei negoziati alcuni Stati membri hanno mostrato, sarà improbabile che tali Stati riconoscano all'EPPO la più ampia capacità giuridica nel proprio territorio. Restando sempre in argomento di *status* giuridico e condizioni operative, e alla luce delle summenzionate posizioni espresse dagli Stati che verosimilmente non parteciperanno alla cooperazione rafforzata, quelli meno gelosi della propria sovranità e consci del ruolo dell'EPPO potrebbero acconsentire alla costituzione di punti di contatto della Procura europea nel proprio territorio: veri e propri punti di riferimento della Procura europea nel territorio degli Stati *out*, ai quali le autorità di tali Stati potranno rivolgersi³⁸¹. Di conseguenza, gli accordi dovranno contenere le disposizioni relative all'istituzione dei punti di contatto: per esempio, dovranno essere previste le strutture che lo Stato deve mettere a disposizione, nonché le norme specifiche applicabili in questi paesi ai soggetti che rivestiranno tale ruolo. Si rammenta che il contenuto appena citato degli accordi è solo eventuale, in quanto alcuni Stati non partecipanti potrebbero non acconsentire alla designazione dei summenzionati funzionari nel proprio territorio.

III.2 Disciplina del coordinamento e della cooperazione tra la Procura europea e le autorità degli Stati non partecipanti

Indubbiamente, la parte più corposa degli accordi che dovranno regolamentare i rapporti tra Procura europea e Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata riguarderà il coordinamento e la cooperazione tra essi: sarà infatti necessaria una disciplina generale comprensiva dell'esercizio dell'azione penale, dello scambio di informazioni, dell'assistenza da richiedere agli Stati *out* ai fini del rispetto dei principi del *ne bis in idem* e di uguaglianza.

Come esposto in precedenza³⁸², particolarmente delicata è la disciplina dell'esercizio dell'azione penale davanti agli organi giurisdizionali nazionali da parte della Procura europea e, in generale, la disciplina della cooperazione giudiziaria tra Stati membri partecipanti e non quando i reati transfrontalieri di

³⁸¹ Si veda il paragrafo IV della parte I del presente capitolo.

³⁸² Si veda il paragrafo III.2.4 del capitolo II.

competenza dell'EPPO sono commessi in parte in Stati *out* oppure i relativi autori sono residenti in tali Stati. Tale materia è regolata dall'articolo 25 del regolamento nella formulazione in precedenza proposta³⁸³, che rimanda agli accordi per la disciplina della richiesta di assistenza da parte della Procura europea per ottenere la cooperazione delle autorità degli Stati *out*, in particolare quando l'organo di accusa europeo decide di esercitare la sua competenza per un reato commesso in parte al di fuori del territorio degli Stati membri partecipanti ovvero da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni nel territorio degli Stati *out*.

La ragione della delicatezza della questione, che richiede quindi una precisa regolamentazione negli accordi tra l'organo di accusa europeo e gli Stati membri non partecipanti, è costituita dalla necessità di assicurare il rispetto del principio del giudice naturale preconstituito per legge³⁸⁴ da un lato, e l'efficacia dell'azione repressiva dall'altro. Pertanto, quando in casi coinvolgenti Stati *in* e *out* i criteri sulla scelta della giurisdizione di cui agli articoli 14 e 27 del regolamento porterebbero alla competenza giurisdizionale di uno Stato non partecipante, il Pubblico ministero europeo non potrebbe esercitare l'azione penale: infatti, nello Stato *out* quest'ultimo non è titolare dell'accusa, mentre se esercitasse l'azione penale davanti agli organi giurisdizionali dello Stato *in* violerebbe il principio del giudice naturale. D'altro canto, però, se le competenti autorità dello Stato non partecipante decidessero di non perseguire il reato, oltre all'inefficacia dell'azione repressiva si potrebbe configurare anche una violazione del principio di uguaglianza all'interno dell'UE, poiché condotte analoghe verrebbero perseguite dall'EPPO se poste in essere in Stati *in* o da cittadini di tali Stati, mentre potrebbero restare impuniti se commesse in Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata³⁸⁵. A mero titolo esemplificativo – sebbene

³⁸³ Si rimanda al paragrafo II.2 della parte I del presente capitolo per le modifiche che si suggerisce di apportare a tale disposizione.

³⁸⁴ Questo principio è previsto e garantito dall'articolo 6.1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, dall'articolo 47.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, per quanto riguarda il nostro ordinamento, dall'articolo 25 della Costituzione. Tutte le summenzionate norme impongono la determinatezza delle norme sulla competenza al fine di garantire il diritto di ogni persona ad essere giudicato dal giudice naturale preconstituito per legge.

³⁸⁵ In questi casi a prima vista taluni potrebbero ravvisare anche la violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui ai *consideranda* 20 e 31 del regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione della Procura europea. Tuttavia, tale violazione non avrebbe luogo in quanto i summenzionati *consideranda* stabiliscono la necessità che le attività di indagine e quelle relative all'azione penale della Procura europea si informino al principio dell'obbligatorietà

non esaustivo dei casi che potrebbero richiedere il coordinamento e la cooperazione della Procura europea e delle competenti autorità degli Stati *out* - si pensi al caso in cui il Procuratore europeo, dopo aver condotto complesse indagini transazionali, si renda conto che la competenza giurisdizionale spetta, ai sensi degli articoli 14 e 27 del regolamento, ad un giudice davanti al quale non avrebbe il potere di esercitare l'azione. In tale ipotesi sarebbe impensabile che gli sforzi dell'EPPO in termini di raccolta di informazioni e di prove e di indagini in generale venissero vanificati, giacché finalizzati all'adempimento dell'obbligo di persecuzione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE di cui all'art. 325 TFUE.

Alla luce di quanto appena affermato e al fine di assicurare l'efficacia dell'azione repressiva dei reati summenzionati, gli accordi tra la Procura europea e gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata dovranno contenere una disciplina dettagliata del coordinamento e della cooperazione suddette: in particolare, si dovranno prevedere le modalità di trasmissione del fascicolo in casi come quello appena ipotizzato e, per esempio, un obbligo in capo ai pubblici ministeri degli Stati *out* di dare un seguito alle indagini già condotte dall'EPPO. Tali accordi troverebbero la loro base giuridica nell'articolo 17 del regolamento - avente ad oggetto le misure urgenti e i rinvii -, così come riformulato in sede di adattamento alla cooperazione rafforzata³⁸⁶. Infatti, è stato ritenuto opportuno inserire in tale norma un paragrafo che rimandi agli accordi tra l'EPPO e gli Stati *out* per la disciplina dei casi in cui un'indagine avviata dalle autorità di tali Stati riveli che la condotta costituisce reato di competenza della Procura europea e viceversa. La latitudine del contenuto di tali accordi potrebbe variare da Stato a Stato. Alcuni potrebbero impegnarsi affinché le loro autorità competenti diano seguito alle indagini condotte dalla Procura europea nei casi in cui questa è impossibilitata, per le ragioni su esposte, ad esercitare l'azione penale e acconsentire – di converso - ad un rinvio automatico del caso da parte delle autorità nazionali all'organo di accusa

dell'azione penale a due condizioni: che si tratti di reati di sua competenza e che possa rinviare a giudizio i presunti responsabili dinanzi all'organo giurisdizionale competente degli Stati membri partecipanti. Pertanto, quando il reato non è di competenza della Procura europea *ratione materiae* o *loci* non sussisterebbe alcuna violazione. D'altra parte le autorità competenti degli Stati *out* operano secondo i principi previsti dagli ordinamenti interni dei propri Stati, che ben possono prevedere il principio di discrezionalità dell'azione penale.

³⁸⁶ Si veda il paragrafo II.2 della parte I del presente capitolo.

europeo nel caso di reati di sua competenza. Altri potrebbero preferire la previsione di una semplice informativa all'EPPO³⁸⁷.

Imprescindibile contenuto degli accordi è la disciplina dello scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri non partecipanti e la Procura europea, ai sensi degli articoli 15, 20 e 21.3 del regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata. Si rammenta che lo scambio di informazioni costituisce la base per una cooperazione efficace: il tempestivo accesso ad informazioni e dati accurati ed aggiornati è un elemento essenziale affinché le autorità requirenti possano efficacemente indagare su reati o attività criminali e individuare i responsabili³⁸⁸. L'importanza della promozione del più ampio scambio di informazioni possibile deriva anche dal fatto che in tal modo si riducono i tempi d'indagine. Per questo motivo, si auspica che negli accordi sia dato il giusto spazio ad una disciplina dettagliata in tale materia.

Infine, a parere di chi scrive, la previsione negli accordi di modalità di consultazione periodica tra EPPO e organi di accusa degli Stati *out* e l'istituzione di punti di contatto negli Stati membri non partecipanti potrebbero rivelarsi strumenti funzionali ad evitare duplicazioni di indagini, a garantire uno scambio celere di informazioni – la cui rapida circolazione è una componente essenziale per un'efficace azione repressiva transnazionale –, una certa uniformità dell'azione di contrasto e ad assicurare al meglio il coordinamento e la cooperazione, *key feature* della Procura europea³⁸⁹. Per concludere, si auspica che il coordinamento e la collaborazione tra EPPO e autorità nazionali - che saranno oggetto degli accordi in parola - prendano la forma di vera e propria mutua assistenza, in vista del

³⁸⁷ In considerazione della discrezionalità degli Stati *out* di negoziare il contenuto degli accordi, la disciplina dei rinvii non è stata inclusa nel modello di accordo allegato II alla presente tesi.

³⁸⁸ In materia di scambio di informazioni merita un cenno il Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II). Il SIS II costituisce uno sviluppo del SIS creato a norma della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 ed è un sistema informativo su larga scala contenente segnalazioni su persone e oggetti. Esso ha come obiettivo quello di assicurare un elevato livello di sicurezza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE, incluso il mantenimento della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza nel territorio degli Stati membri. All'inizio del 2015 il SIS è stato aggiornato per migliorare lo scambio di informazioni sulle persone sospettate di terrorismo e rafforzare gli sforzi degli Stati membri diretti a invalidare i documenti di viaggio delle persone sospettate di voler entrare a far parte di gruppi terroristici al di fuori dell'UE. Si comprende come si tratti di uno strumento di scambio di informazioni che può rivelarsi di fondamentale importanza per le attività ispettive della Procura europea.

³⁸⁹ Per un approfondimento sul tema, si rimanda al paragrafo IV.1 del capitolo II.

raggiungimento di quell'obiettivo comune posto dall'articolo 325 TFUE, vale a dire la protezione efficace degli interessi finanziari dell'Unione.

III.3 Disciplina dello svolgimento delle indagini negli Stati membri non partecipanti

Senza dubbio, lo svolgimento dell'indagine da parte della Procura europea in casi transfrontalieri coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti dovrà essere regolamentato dagli accordi tra quest'ultimi e l'EPPO: è l'articolo 18 del regolamento a rinviare a tali accordi, i quali dovranno in particolare disciplinare le modalità e i limiti all'esercizio dei poteri dell'organo di accusa europeo in tali Stati e l'assistenza operativa da parte delle autorità degli Stati *de qua*. Essi regolano, altresì, lo scambio di informazioni e il coordinamento tra la Procura europea e le autorità degli Stati *out*. Sempre in materia di svolgimento dell'indagine, gli accordi dovranno contenere la disciplina delle misure investigative da eseguire in Stati membri non partecipanti che la Procura europea dovesse chiedere o disporre nell'esercizio della sua competenza, così come previsto dal paragrafo 8 dell'articolo 26 del regolamento, inserito in sede di adattamento del regolamento alla cooperazione rafforzata.

Se previsto dagli accordi tra Stati *out* e Procura europea, e secondo le modalità di volta in volta da essi stabilite, l'EPPO potrebbe essere anche in grado di acquisire prove in tali Stati, nel rispetto dell'obbligo di ottenere l'autorizzazione giudiziaria per specifici atti di indagine quando previsto dal diritto nazionale³⁹⁰. Chi scrive reputa che la disciplina dell'ammissione di tali prove nel processo davanti le autorità giurisdizionali degli Stati membri partecipanti debba essere la stessa di quella a cui sono soggette le prove acquisite negli Stati *in* (art. 30 del regolamento). Questa norma prevede che le prove presentate dalla Procura europea possano essere ammesse dall'organo giurisdizionale nazionale di merito «senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga alla sola condizione che non pregiudichino l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». Si ritiene che nulla

³⁹⁰ Obbligo previsto dal *considerandum* 28 della proposta di regolamento di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

osti a che anche l'ammissione delle prove ottenute dalla Procura europea in Stati *out* sia sottoposta alle stesse condizioni previste dall'articolo 30: infatti, le indagini e l'azione penale dell'EPPO, in qualunque Stato abbiano luogo, devono svolgersi sempre nel pieno rispetto dei diritti degli indagati nei procedimenti penali nelle fasi pre-processuale e di giudizio tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali e devono informarsi «ai principi di proporzionalità, imparzialità ed equità nei confronti dell'indagato. Ciò implica l'obbligo di raccogliere tutti i tipi di prova, sia a carico che a discarico»³⁹¹. Pertanto, non si vede perché tali prove non possano essere ammesse automaticamente quando raccolte nel rispetto del regolamento, dei diritti garantiti dalla Carta e dell'obbligo di ottenere l'autorizzazione giudiziaria per specifici atti di indagine quando previsto dal diritto nazionale.

III.4 Disciplina del riconoscimento e dell'esecuzione delle sentenze e del compromesso negli Stati non partecipanti

Come esposto in precedenza³⁹², agli accordi tra Stati membri non partecipanti e Procura europea sarà demandato anche il ruolo fondamentale di evitare la violazione del principio del *ne bis in idem*³⁹³, di regolare la prevenzione e composizione di possibili conflitti di giurisdizione e l'impedimento della formazione

³⁹¹ Si vedano i *consideranda* 17 e 18 della proposta di regolamento di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

³⁹² Si rimanda al paragrafo IV.1 del capitolo II.

³⁹³ Il diritto di non essere giudicato o punito due volte è contenuto nell'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che così recita: «Nessuno potrà essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un'infrazione per cui è già stato scagionato o condannato a seguito di una sentenza definitiva conforme alla legge ed alla procedura penale di tale Stato». Nonostante le parole «giurisdizione dello stesso Stato» limitino il campo di applicazione del presente articolo a livello nazionale, numerose altre convenzioni del Consiglio d'Europa regolano l'applicazione del principio a livello internazionale. Inoltre, tale diritto è affermato anche nell'art. 54 della Convenzione di Schengen che, come noto, alla luce dell'inserimento di Schengen nel diritto dell'Unione a seguito del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam, è parte integrante del diritto dell'Unione. La summenzionata norma dispone che «una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in una Parte contraente non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un'altra Parte contraente a condizione che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita». Infine, ma non per importanza, l'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali prevede che «Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge», in tal modo estendendo la portata di tale diritto all'intero territorio dell'Unione.

di giudicati contrastanti. Infatti, questi sono concreti rischi che potrebbero verificarsi in caso di azioni esercitate dalle autorità degli Stati *out* e dalla Procura “a nove o più Stati”. In quest’ambito, nonostante la regolamentazione auspicabilmente presente negli accordi, l’azione di Eurojust si potrebbe rivelare cruciale³⁹⁴.

Vale la pena a questo punto di analizzare gli articoli del regolamento che si occupano della chiusura delle indagini, dell’esercizio dell’azione penale e dell’archiviazione del caso (articoli 27, 28 e 29). La prima delle citate norme prevede che, concluse le indagini, il procuratore europeo delegato, se non ritiene di dover archiviare il caso ai sensi dell’articolo 28, formula l’imputazione con richiesta di rinvio a giudizio dinanzi all’organo giurisdizionale dello Stato membro partecipante competente secondo i criteri di cui all’articolo 27.4. Invece, in presenza dei motivi di cui all’articolo 28, la Procura europea può archiviare il caso. Procedura particolare di archiviazione a seguito di compromesso è quella prevista dall’articolo 29 del regolamento: «quando il caso non deve essere archiviato e la prosecuzione del procedimento è nell’interesse della buona amministrazione della giustizia, la Procura europea può, previo risarcimento del danno, proporre all’indagato una sanzione pecuniaria forfettaria il cui pagamento comporta l’archiviazione definitiva del caso (compromesso). Se acconsente, l’indagato versa l’importo forfettario all’Unione». All’accettazione del compromesso da parte dell’indagato e al pagamento segue, quindi, l’archiviazione del caso.

Sia nel caso di sentenza (di condanna o assoluzione) da parte dell’organo giudicante dello Stato *in* a seguito di azione esercitata dall’EPPO, che in caso di archiviazione, che in caso di compromesso ex art. 29 del regolamento, sorge la necessità che provvedimenti dell’EPPO o dell’organo giudicante nazionale vengano riconosciuti negli Stati *out*, al fine di evitare la violazione del principio del *ne bis in idem*. Vale a pena in questa sede solo di accennare che, in virtù degli articoli 54 della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen e dell’articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali, il principio *de qua*, che ha valenza di principio fondamentale del diritto dell’Unione, non impedisce solo una nuova condanna, ma è volto a prevenire che una persona sia sottoposta in tutto il territorio dell’Unione ad

³⁹⁴ Per un’analisi del ruolo di Eurojust in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, si rimanda al paragrafo IV.1 del capitolo II.

un nuovo procedimento penale per i medesimi fatti³⁹⁵. Alla luce di tutto quanto sopra, si comprende l'importanza del fatto che la questione del riconoscimento della sentenza definitiva, dell'archiviazione e del compromesso negli Stati membri non partecipanti sia oggetto degli accordi tra questi e la Procura europea. Sarebbe auspicabile, in sede di accordi, il consenso degli Stati *out* al riconoscimento automatico delle summenzionate decisioni³⁹⁶.

IV. Le relazioni con i *partner*

La proposta di regolamento relativa all'istituzione di una Procura europea contempla la facoltà - o, meglio, indica l'opportunità - che quest'ultima concluda

³⁹⁵ La Corte di Giustizia nel noto caso *Gözütök Brügge* (11 febbraio 2003, cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Gözütök e Brügge*, in *Raccolta*, 2003, p. I-01345) ha collocato il divieto di *bis in idem* tra le garanzie vincolanti per gli Stati dell'Unione anche quando l'applicazione del diritto nazionale porterebbe a soluzioni diverse, e ha affermato che esso vale anche a fronte di provvedimenti definitivi che comportino l'estinzione dell'azione penale (come il compromesso ex art. 29 del regolamento istitutivo della Procura europea), purché sia effettuato l'accertamento della responsabilità e siano adempiuti gli obblighi a tutela della vittima. La sentenza di assoluzione per insufficienza di prove viene individuata dalla Corte di Giustizia a fondamento del *ne bis in idem* nel caso *Van Straten* (28 settembre 2006, C-150/05, in *Raccolta*, 2006, p. I-9350). L'approccio interpretativo della Corte si è orientato nel senso di negare l'applicazione del divieto di doppio processo a casi nei quali non sono rinvenibili i presupposti nel tempo sanciti, quali l'accertamento nel merito (si veda la sentenza della Corte di Giustizia, del 10 marzo 2005, C-469/03, *Miraglia*, in *Raccolta*, 2005, p. I-2011), la definitività della pronuncia e con essa la stabilità della situazione giuridica trattata, nonché la verifica della effettiva esecuzione della pena ovvero la sua ineseguitabilità.

³⁹⁶ A questo proposito si rammenta che il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie è a fondamento della cooperazione giudiziaria penale (ma anche civile) a far data dal Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999: v. le conclusioni della Presidenza, punto 33 ss.). Il principio del mutuo riconoscimento è ora il principio cardine su cui è basata la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione, come previsto dall'art. 82 TFUE dopo il Trattato di Lisbona. In virtù di tale principio, su cui si basano strumenti quali il mandato di arresto europeo, lo Stato richiesto è esentato da puntuali verifiche in merito alla legalità del provvedimento adottato nello Stato richiedente. A tal proposito si rammenta che l'Unione europea ha recentemente approvato la direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (in *GUUE* L 130/1 del 1.5.2014), che dovrà essere attuata negli Stati membri nel giro di due anni. L'ordine europeo di indagine penale basa l'attività di acquisizione della prova all'estero sul principio del mutuo riconoscimento: i provvedimenti investigativi adottati dalle autorità dello Stato membro richiedente potranno essere eseguiti nello Stato richiesto sulla base del principio della fiducia reciproca, prescindendo dalla verifica della loro legalità e, per i fatti che integrano i reati più gravi, dal principio della doppia incriminazione, con notevole semplificazione dell'esecuzione, anche in termini temporali. In materia di riconoscimento reciproco si rimanda ad autorevole dottrina: N. PARISI, *Riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali, confianze mutuelle e armonizzazione delle garanzie procedurali negli Stati membri dell'Unione europea*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 503 ss., ad ancora N. PARISI, *Tecniche di costruzione di uno spazio penale europeo. In tema di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e di armonizzazione delle garanzie processuali*, in *I quaderni europei*, Centro di documentazione europea - Università di Catania - Online Working Paper 2012 n. 38, Febbraio 2012. Si veda, inoltre, L. CAMALDO, *La Direttiva sull'ordine europeo di indagine penale (OEI): un congegno di acquisizione della prova dotato di molteplici potenzialità, ma di non facile attuazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, maggio 2014.

accordi formali sulle modalità di cooperazione e scambio di informazioni con le altre istituzioni e agenzie dell'Unione per facilitare l'esercizio delle sue funzioni (*considerandum* 41). Anche l'articolo 59 della suddetta proposta prevede la possibilità che l'organo di accusa europeo stipuli accordi di lavoro con gli organismi e le agenzie dell'Unione che abbiano ad oggetto, in particolare, lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso la Procura europea. Pertanto, la conclusione di accordi da parte dell'EPPO con gli altri organismi e le altre agenzie dell'Unione non è estranea alle sue competenze e in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata tali accordi dovranno avere un contenuto ulteriore che rifletta i compiti specifici che tali agenzie saranno chiamate a svolgere.

IV.1 Gli accordi tra la Procura europea e Eurojust

Come accennato nel paragrafo che precede, anche in caso di istituzione della Procura europea da parte di tutti gli Stati membri, i rapporti tra quest'ultima ed Eurojust sarebbero regolati dagli accordi reciproci, così come previsto dall'art. 57 della proposta di regolamento che istituisce la Procura europea e dall'art. 41 della proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale³⁹⁷. Non sarebbe, quindi, il ricorso alla cooperazione rafforzata a far sorgere la necessità di stipulare tale accordo, ma il suo contenuto dovrebbe essere integrato alla luce dei compiti ulteriori che l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale sarebbe chiamata a svolgere, e che sono stati trattati in precedenza³⁹⁸.

Da quanto appena detto discende che obiettivo dell'accordo *de qua* sarebbe definire, migliorare e incoraggiare la cooperazione tra i due attori in questione al fine di raggiungere un elevato livello di sinergia e consentire la creazione di un

³⁹⁷ In particolare, l'art. 57.6 stabilisce che «La Procura europea si avvale del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust. Le modalità sono regolate da un accordo». Invece l'articolo 41 del regolamento istitutivo di Eurojust - che disciplina le relazioni con la Procura europea «basate su una stretta cooperazione e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione» - prevede che i «dettagli dei servizi da fornire sono fissati in un accordo tra Eurojust e la Procura europea».

³⁹⁸ Si rimanda ai paragrafi IV.1 del capitolo II e V della parte I del presente capitolo.

sistema coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione capace di sormontare i problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata. Infatti, l'accordo in questione - oltre a disciplinare il sostegno tecnico e i servizi che Eurojust fornisce alla Procura europea ai sensi dell'art. 57.6 della proposta di regolamento istitutiva dell'EPPO - dovrebbe regolare in maniera dettagliata il ruolo di sostegno e potenziamento da parte di Eurojust del coordinamento e della cooperazione tra le autorità requirenti degli Stati *out* e la Procura europea in materia di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Oggetto di tale accordo dovrebbe essere, in particolare, la disciplina dei compiti specifici di sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati membri dell'Unione che non partecipano alla cooperazione rafforzata e le attività di assistenza alla Procura europea nella gestione delle relazioni con le autorità di tali Stati. Ivi dovrebbe essere anche contenuta la disciplina dello scambio di informazioni, di *expertise* e *best practices* tra i due organismi dell'UE.

Inoltre, con lo stesso strumento potrebbero essere regolamentate le modalità con cui Eurojust adempie il suo compito consistente nel dirimere i conflitti positivi e negativi di competenza tra la Procura europea e le autorità requirenti degli Stati *out* circa l'avvio di un'indagine o un'azione penale. Ulteriore contenuto dell'accordo potrebbe essere la disciplina del compito dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale di informare le autorità competenti degli Stati *out* in ordine alle indagini e azioni penali esercitate dall'EPPO e che abbiano una qualche incidenza sugli Stati membri diversi da quelli *in* direttamente interessati.

IV.2 Gli accordi tra la Procura europea, OLAF e Europol

Come previsto nel preambolo della proposta di regolamento istitutiva della Procura europea, «particolare importanza dovrebbe rivestire la cooperazione con Europol e l'OLAF, onde evitare sovrapposizioni e consentire alla Procura europea di ottenere le informazioni pertinenti in loro possesso e avvalersi delle loro analisi in

determinate indagini»³⁹⁹. Ne discende la necessità del ricorso ad accordi tra i summenzionati organismi dell'Unione.

Infatti, l'art. 58.3 della proposta di regolamento stabilisce esplicitamente che tali accordi debbano fissare le modalità di cooperazione tra OLAF e la Procura europea per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 325.3 TFUE, il quale prevede che «gli Stati membri coordinino l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode» e organizzino, a tale fine, «assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti». In caso di ricorso alla cooperazione rafforzata questo accordo riguarderà la disciplina della cooperazione in generale tra le due Parti e, in particolare, dell'attività di OLAF in casi coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata o Stati terzi.

Infatti, il supporto di OLAF (come quello di Eurojust) si riveleranno fondamentali per consentire agli Stati *out* di cooperare al meglio con la Procura europea al fine di rispettare l'obbligo imposto dall'articolo 325 TFUE. La non partecipazione alla cooperazione rafforzata non esime tali Stati dall'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE imposto dall'art. 325 TFUE, anzi, come visto in precedenza⁴⁰⁰, impone loro di trovare “strade alternative”, tra cui indubbiamente figurano la cooperazione con l'EPPO per il tramite di accordi e del ricorso alle altre Agenzie europee.

Obiettivo dell'accordo tra l'organo di accusa europeo e OLAF sarebbe migliorare la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altro reato lesivo degli interessi finanziari dell'UE e definire le modalità di una stretta cooperazione tra le parti, improntata ai principi di trasparenza, complementarità dei compiti e coordinamento degli sforzi.

L'accordo dovrebbe disciplinare, in primo luogo, la trasmissione delle raccomandazioni di OLAF (che costituiscono il principale risultato della sua attività investigativa) all'EPPO quando esse riguardano violazioni di natura penale commesse in Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata. Ulteriore contenuto fondamentale sarebbe la regolamentazione dell'attività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode consistente nell'agevolare le indagini della Procura europea sul

³⁹⁹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., *considerandum* 41.

⁴⁰⁰ Si veda il paragrafo I della parte II del presente capitolo.

territorio degli Stati *in* dal momento in cui quest'ultima riceve la notizia di reato fino a quando decide se avviare l'azione penale o disporre altrimenti. Infatti, nei settori di competenza della Procura europea, OLAF potrebbe contribuire alle indagini con il suo valore aggiunto, posto che detiene informazioni a livello europeo e/o internazionale, di cui le autorità nazionali potrebbero non essere a conoscenza. A tal fine, la previsione nell'accordo di contatti regolari tra le parti contraenti e la promozione di strategie comuni potrebbero agevolare la reciproca cooperazione e coordinamento. Oggetto comune all'accordo tra l'organo di accusa europeo e Eurojust sarebbe la disciplina volta ad una celere condivisione delle informazioni, di *expertise* e *best practices* tra OLAF ed EPPO, insieme con la promozione di politiche anti-frode: a tal proposito si rammenta che l'esperienza accumulata dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode risulterà fondamentale, essendo questo organismo a tutt'oggi l'unico abilitato a condurre indagini - seppure amministrative - a livello sovranazionale e avendo a disposizione personale specializzato con una notevole esperienza nella cooperazione con le autorità nazionali in materia penale. Più in dettaglio, in materia di scambio di informazioni si rammenta che ai sensi del regolamento istitutivo dell'Ufficio per la lotta anti-frode (n. 1073/99, poi modificato con il reg. 883/2013) OLAF ha autonomi poteri di indagine sul piano amministrativo senza limiti territoriali su condotte attinenti alla lesione degli interessi finanziari dell'Organizzazione. Le prove raccolte e le informazioni acquisite possono poi essere trasferite e utilizzate in sede giudiziaria anche penale: la Procura europea avrebbe a disposizione, in tal modo, dei formidabili strumenti di ausilio alle indagini, che attualmente sono poco conosciuti e utilizzati dalle autorità inquirenti nazionali.

Quanto al rapporto tra la Procura europea ed Europol, è lo stesso articolo 86.2 TFUE a individuare l'importanza del collegamento tra i due organismi in questione al fine dello svolgimento dei compiti da parte dell'EPPO, mentre l'art. 58.1 della proposta di regolamento istitutivo della Procura europea parla di «relazioni privilegiate con Europol». In caso di ricorso alla cooperazione rafforzata Europol sarà tenuto a prestare attivamente sostegno alle indagini e azioni penali della Procura europea, e a cooperare con la stessa nella maggior misura possibile, in particolare quando le indagini interessano Stati membri non partecipanti e

conformemente a quanto stabilito dagli accordi tra quest'ultimi e la Procura stessa. Il contenuto dell'accordo tra i due organismi dovrà quindi riflettere il summenzionato ruolo aggiuntivo.

In materia di raccolta di informazioni, se necessario ai fini delle proprie indagini, la Procura europea può chiedere a Europol qualunque informazione pertinente a un reato di propria competenza e di fornire supporto analitico a una sua indagine specifica⁴⁰¹. Indubbiamente, quindi, anche in questo caso l'accordo tra l'organo di accusa europeo e Europol dovrà contenere la regolamentazione dello scambio di informazioni e del supporto appena menzionato.

In definitiva, si auspica che gli accordi che la Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata sarà chiamata a stipulare con i partner (Eurojust, OLAF e Europol) abbiano un contenuto tale da consentirle di esercitare al meglio i propri poteri e le proprie competenze e di ottenere la collaborazione, ove necessario, delle autorità giudiziarie degli Stati *out*, al fine di limitare al minimo gli svantaggi che una tale modalità istitutiva indubbiamente comporta⁴⁰².

⁴⁰¹ Articolo 21 della Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

⁴⁰² Per un'analisi degli svantaggi e dei problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata si rimanda al paragrafo III del capitolo II.

CONCLUSIONE

Sono oggi unanimemente riconosciute l'insufficienza della cooperazione classica e l'urgenza di risposte di nuovo tipo nel contrasto al crimine transnazionale. Molteplici sono state le iniziative, in ambiti diversi, in un'epoca in cui la globalizzazione si impone come chiave di lettura per la comprensione dei fenomeni criminali e l'evoluzione della giustizia penale internazionale ha fatto registrare l'apparizione di nuovi attori. La Procura europea sarebbe uno di questi. L'esperienza dimostra che il successo degli strumenti elaborati dall'Unione negli ultimi anni si basa principalmente sulla ripartizione delle responsabilità, sulla fiducia reciproca e sull'effettiva cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti: istituzioni e agenzie dell'UE, Stati membri e autorità nazionali. Il coordinamento è diventato il concetto chiave della cooperazione giudiziaria nel campo della lotta al crimine organizzato di natura transnazionale. La potestà punitiva rimane compito riservato alle giurisdizioni nazionali, ma nel mondo attuale nessuna autorità nazionale, agendo isolatamente, è in condizione di contrastare in maniera adeguata fenomeni criminali senza frontiere. All'organizzazione e all'internazionalizzazione del crimine bisogna rispondere con altrettanta organizzazione e internazionalizzazione dei mezzi di contrasto.

In questo contesto, l'eterogeneità dei sistemi giuridici non può che essere un fattore penalizzante, ragion per cui nel presente lavoro si è sostenuta la necessità di un'armonizzazione penale a livello europeo che accompagni quella procedurale già in atto. L'assenza di un inquadramento sistematico generale, coerente e preciso di fonte UE quanto alle fattispecie incriminatrici reca, infatti, pregiudizio alla tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione, del necessario livello di deterrenza e del corretto, efficace e effettivo operare dell'istituenda Procura europea. Per non interrompere e, anzi, per stimolare ulteriori e più positivi sviluppi dell'integrazione europea in materia penale, l'elaborazione tramite una direttiva (da adottare ai sensi dell'art. 83 TFUE) di una parte generale comune razionale, coerente e rispettosa delle tradizioni giuridiche degli Stati membri deve quindi rappresentare un traguardo essenziale per l'Unione europea. L'iniziale scarso interesse nei confronti dell'uropeizzazione del diritto penale dovrà lasciare il posto ad un confronto costruttivo finalizzato a trovare risposte comuni a sfide concrete e attualissime.

Inoltre, sarebbe erroneo difendere l'identità statale richiudendosi in fortezze in nome della sicurezza, poiché il coordinamento degli sforzi e l'aiuto reciproco tra autorità nazionali requirenti e di polizia e gli organismi europei è esso stesso preconditione per la sicurezza.

Per quanto riguarda nello specifico la protezione degli interessi finanziari comunitari, si tratta di un settore essenziale per l'esistenza stessa dell'Unione e per il perseguimento dei suoi fini. Senza una tutela efficace delle proprie finanze, l'Unione non potrebbe avere i fondi necessari non solo per gestire la propria amministrazione, ma anche per erogarli agli Stati nella realizzazione degli obiettivi previsti dai Trattati. Nel corso della trattazione sono state ampiamente esposte le ragioni che rendono necessaria l'istituzione della Procura europea, prime tra tutte l'esigenza di una «risposta specifica che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica» e la consapevolezza che le lacune del sistema sono imputabili al frazionamento dello spazio penale europeo, in quanto la «compartimentazione» delle autorità di polizia e giudiziarie conduce ad indagini o azioni penali parziali, non coordinate o addirittura inesistenti⁴⁰³. Infatti, gli Stati si sono trovati impreparati e incapaci di rispondere in maniera integrata, efficace ed effettiva ad una forma di criminalità economica e finanziaria che si manifesta in un ambiente eterogeneo ed altamente diversificato, caratterizzata dalla complessità dei meccanismi fraudolenti, dal tecnicismo delle infrazioni, dalla loro dimensione internazionale e dall'elevato numero di responsabili normalmente coinvolti. Di conseguenza, anche le indagini si rivelano particolarmente complesse e di lunga durata. Si è sostenuto che la lacuna dell'azione nazionale non è rintracciabile solo nella sua insufficienza e inefficacia – si pensi, ad esempio, al deludente ricorso da parte delle autorità nazionali ai “nuovi” strumenti di cooperazione (quali le forme semplificate di rogatoria o di mutua assistenza giudiziaria) - ma anche nella sua intempestività e si è cercato di dimostrare che l'istituzione della Procura europea, specializzata e concentrata sulla repressione dei reati in parola, è un'iniziativa meritevole di plauso anche perché mira a velocizzare il processo di contrasto.

La convinzione che l'intrinseca dimensione europea del fenomeno non solo giustifica, ma richiede in maniera improcrastinabile una direzione e un

⁴⁰³ *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, del 11 dicembre 2001, COM (2001) 715, in *GU CE* 62, 11.3.2004, p. 191 ss.

coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per la tutela di un bene alla cui protezione sono tenuti insieme l'Unione e gli Stati membri⁴⁰⁴, non è condivisa da tutti gli Stati riuniti in sede di Consiglio. Infatti, il dissenso in merito ad aspetti cruciali legati all'istituzione di un nuovo organo di accusa europeo che abbia un impatto sostanziale sul livello di indagini e azioni penali per i reati nel settore della frode a danno dell'Unione, che sia volto a superare la frammentazione dell'azione repressiva e che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica è dimostrazione di un'assenza di volontà politica di fondo da parte degli Stati membri di trasferire parte della propria sovranità – o, meglio, della propria “sovranità giudiziaria” - ad un organismo sovranazionale in un ambito così delicato, qual è la repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE. Chi scrive ritiene che i persistenti slanci di sovranità nazionale in materia penale siano manifestazioni di un atteggiamento tanto facile quanto irrazionale ed antistorico, e che il ritorno al nazionalismo non sia la soluzione dei problemi legati alla prevenzione e repressione della criminalità transnazionale e dei reati appena menzionati nell'ambito di uno “spazio interno”, che necessita di essere bilanciato nelle sue componenti di libertà, di sicurezza e di giustizia. Peraltro, la logica nazionalizzante che ha caratterizzato gli ultimi Consigli nella formazione “Giustizia e Affari Interni” (GAI) è esattamente contraria alla logica sottesa ai Trattati e rischia di pregiudicare due dei loro principali obiettivi, vale a dire la «creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa» e «lo sviluppo dell'integrazione europea»⁴⁰⁵.

Constatata l'assenza di volontà politica, ci si è rivolti a valutare la possibilità di ricorrere allo strumento delle cooperazioni rafforzate in generale e in particolare della cooperazione rafforzata semplificata prevista dall'art. 86 TFUE, nella convinzione che sarebbe uno sbaglio perdere la preziosa occasione che esso consente, vale a dire la celere istituzione di un Procuratore che sia, nella forma come nella sostanza, un autentico organo di accusa sovranazionale. In altre parole, se il rischio è una battuta d'arresto in questo (purtroppo lento) cammino di creazione di un'area giuridica comune, si ritiene preferibile procedere mediante uno strumento di

⁴⁰⁴ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 2 punto 1 e p. 4, punto 3.2.

⁴⁰⁵ Preambolo e art. 1 TUE.

integrazione differenziata. Peraltro, la presunzione di concessione dell'autorizzazione a procedere mediante cooperazione rafforzata da parte del Consiglio (ai sensi dell'art. 86 TFUE) è stata dalla scrivente considerata una chiara dimostrazione di *favor* da parte dei redattori dei Trattati nei confronti di quest'opzione istitutiva.

La necessità di rispettare le regole precise e le condizioni stabilite dai Trattati per accedere alla cooperazione rafforzata, soluzione preconstituita di integrazione differenziata, ha indotto a ritenere opportuno esaminare la questione: l'analisi condotta in merito alle esperienze di cooperazione sinora realizzate (e peraltro in numero esiguo) ha portato alla conclusione che è lontano il rischio che esse inneschino dinamiche disgreganti. Per dirlo con parole di altri, con il ricorso a questo strumento «La coerenza del processo di integrazione non è scalfita e questo assume solo diverse *nuances* temporali e spaziali»⁴⁰⁶. Infatti, chi scrive ritiene che gli obiettivi comuni previsti dai Trattati restano tali se l'integrazione differenziata non viene avvertita come conflittuale, dato che si è in presenza di solidi meccanismi di accertamento circa il rispetto dei limiti e delle condizioni che sono poste a garanzia del sistema. Per queste ragioni, e in considerazione del fatto che l'esperienza insegna che nell'UE senza la cooperazione rafforzata alcune accelerazioni e allargamenti sarebbero stati impensabili, si è sostenuto il proprio favore per quest'ultima soluzione la quale, seppur non esente da problemi e difetti, sarebbe da preferire rispetto a un compromesso eccessivamente “al ribasso” in seno al Consiglio, che determinerebbe il permanere di una logica di cooperazione orizzontale e non apporterebbe un miglioramento dello *status quo*.

Preso atto della verosimiglianza e auspicabilità del ricorso alla cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione della Procura europea, si è cercato di rispondere ai dubbi e agli interrogativi che una tale modalità istitutiva comporta e di proporre le soluzioni per un corretto funzionamento dell'EPPO in uno spazio di repressione che permane frammentato. Inoltre, si è ritenuto necessario riscrivere la proposta di regolamento per adattarla al diverso contenuto, non più l'istituzione della Procura europea, ma l'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini di una tale istituzione, ed è questo che costituisce l'elemento di novità della presente tesi.

⁴⁰⁶ E. PISTOIA, *Uniti nella diversificazione. Il modello di integrazione differenziata nel quadro di cooperazioni rafforzate secondo la Corte di Giustizia*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2014.

Quanto ai problemi legati al ricorso alla cooperazione rafforzata, ai fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura europea il territorio degli Stati membri dell'Unione non sarà un unico spazio giuridico in cui essa potrà esercitare la sua competenza. Tuttavia, il sistema - che richiederà necessariamente il ricorso al riconoscimento reciproco delle decisioni e provvedimenti delle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata - sarà in grado di funzionare grazie al ricorso agli accordi tra Stati *out* e il nuovo organo europeo, che dovranno fare del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie la base dei rapporti tra Stati partecipanti e non. Si è affermato che la stipula di tali accordi sarebbe una di quelle misure «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace» degli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE, e, insieme, garantirebbe che gli Stati *out* adempiano agli obblighi da esso previsti e non ostacolino l'attuazione della cooperazione rafforzata, nel rispetto dell'art. 327 TFUE. Si è sostenuto che l'obbligo imposto da quest'ultimo articolo vada interpretato in positivo, e letto in congiunzione con le specifiche prescrizioni poste dall'art. 325 TFUE. Pertanto, a parere di chi scrive, gli Stati non partecipanti non dovrebbero limitarsi a non ostacolare l'operato della Procura europea, ma sarebbero chiamati a coordinarsi e collaborare con essa, consentendole di adempiere al meglio i suoi compiti e portare a compimento la sua missione. In tale ottica, si ribadisce l'importanza degli accordi tra Stati non partecipanti e la Procura europea, strumento chiave capace di sciogliere i nodi legati al ricorso alla cooperazione rafforzata, in quanto volti a disciplinare le questioni strumentali ad un corretto ed efficace funzionamento della stessa.

Inoltre, con il ricorso alla cooperazione rafforzata, nonostante il permanere della frammentazione dell'azione repressiva e l'impossibilità di considerare il territorio degli Stati membri dell'Unione come un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza, in materia di raccolta delle prove un miglioramento rispetto allo *status quo* deriverebbe dal fatto che tali situazioni sarebbero specificamente descritte e disciplinate in maniera dettagliata negli accordi tra la Procura e gli Stati non partecipanti. Inoltre, essendo Eurojust l'interlocutore privilegiato dell'EPPO, il collegamento e il coordinamento tra questi due organismi europei sarebbe molto più agevole rispetto alla situazione in cui siano due autorità

nazionali a rivolgersi ad Eurojust. Una volta raccolta la prova negli Stati *out*, la concentrazione delle indagini sulle frodi comunitarie presso un organismo investigativo giudiziario europeo comporterebbe la possibilità di farla circolare nel territorio degli Stati *in* e la possibilità per l'EPPO di utilizzarla in altri casi collegati di sua competenza; è evidente, quindi, il salto di qualità in tal senso.

Si auspica, peraltro, che il numero degli Stati *in* sia tale da rendere lo svolgimento dell'indagine in uno Stato non partecipante un'ipotesi residuale. In ogni caso, si avrebbe comunque il vantaggio che le indagini penali collegate (o relative ad un unico fatto storico) da condurre in Stati membri partecipanti, piuttosto che essere procedimenti separati, condotti secondo criteri che potrebbero anche essere diversi e basati sui rispettivi sistemi nazionali, vengano condotte da un unico Ufficio con piena visione dei fatti e con il potere di esercitare l'azione penale davanti ad una sola giurisdizione nazionale nei confronti di tutti gli imputati.

Si è ritenuto quanto mai opportuno che i rapporti tra EPPO ed Eurojust siano disciplinati da un accordo, avente come obiettivo definire, migliorare e incoraggiare la cooperazione tra i due attori in questione al fine di raggiungere un elevato livello di sinergia e consentire la creazione di un sistema coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, capace di sormontare i problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata. Tale accordo dovrà inoltre contenere la disciplina di un altro compito che sarà demandato a Eurojust, vale a dire quello di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità requirenti degli Stati *out* e la Procura europea.

Anche per quanto riguarda i rapporti con OLAF in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata si è individuato in un accordo con l'EPPO lo strumento necessario e più appropriato per disciplinare sia la cooperazione tra i due organismi che l'attività di OLAF in casi coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti, attività fondamentale per consentire a quest'ultimi di cooperare al meglio con la Procura europea al fine di rispettare l'obbligo imposto dall'articolo 325 TFUE. A quest'accordo è stato demandato anche il compito di evitare sovrapposizioni e consentire lo scambio d'informazioni in possesso di OLAF e avvalersi delle sue analisi in determinate indagini. L'obiettivo dell'accordo in questione è stato

individuato nel miglioramento della lotta contro la frode, la corruzione e ogni altro reato lesivo degli interessi finanziari dell'UE e nella definizione delle modalità di una stretta cooperazione tra le parti, improntata ai principi di trasparenza, complementarità dei compiti e coordinamento degli sforzi.

Al fine di giustificare la validità della cooperazione rafforzata come modalità istitutiva della Procura europea, si è ritenuto opportuno procedere ad una valutazione sia del grado di raggiungimento degli obiettivi posti dalla Commissione a sostegno della necessità dell'istituzione della Procura europea, che dei vantaggi che si avrebbero nonostante il ricorso alla summenzionata modalità istitutiva.

Quanto all'efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici, se è vero che il processo di contrasto dei reati di sua competenza subirebbe un'accelerazione immediata solo negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata, in ragione della specializzazione e concentrazione della Procura europea nella persecuzione di tali reati, tuttavia, l'attuale intempestività della loro repressione migliorerebbe in generale, anche grazie alla "forza motrice" del nuovo organo. Inoltre, i vantaggi sono stati rintracciati nel minor numero di interlocutori in materia di repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione – dato che almeno per nove Stati la competenza a perseguire tali reati sarà affidata alla Procura europea –, che indubbiamente faciliterà il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni intralciati attualmente da una serie di problemi e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali. Si è anche sostenuto che le maglie del sistema di repressione diventerebbero più fitte in virtù dello svolgimento a direzione unitaria delle indagini e dell'azione penale da parte dell'organo di accusa europeo almeno nei territori degli Stati *in*. Di conseguenza, sarebbe più difficile per gli autori dei reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione approfittare delle differenze di operatività delle autorità nazionali (ormai ridotte di numero) per ostacolare le forze di polizia e la magistratura nell'effettuazione di efficaci indagini di contrasto. Di certo, non si può ritenere raggiunto l'obiettivo specifico e operativo di istituire un sistema europeo coerente di indagine e azione penale. Tuttavia, è indubbio che l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata darebbe impulso allo sviluppo embrionale di un tale sistema. Infatti, sebbene il problema non potrebbe essere

considerato risolto, l'efficienza e l'efficacia delle indagini e dell'azione penale trarrebbero grande beneficio da una tale istituzione, anche in considerazione del fatto che il numero di azioni penali e il numero di condanne aumenterebbero, con conseguente aumento del recupero dei fondi e effetto dissuasivo in generale che comporterà benefici economici al bilancio dell'UE.

Quanto al grado di fattibilità, si è sostenuto realisticamente che quest'opzione è di non facile realizzabilità pratica, in ragione dell'applicazione diseguale del regolamento e della differente operatività della Procura nel territorio degli Stati membri. Essa richiederebbe, infatti, una serie di interventi normativi e organizzativi negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata e il raggiungimento di accordi con gli Stati membri che non vi parteciperanno.

Si è concluso nel senso che i punti deboli delle indagini transnazionali - quali, ad esempio, la scarsa collaborazione tra le autorità giudiziarie, la difficoltà a scambiare informazioni, lo scarso interesse delle autorità nazionali a reprimere i reati a danno degli interessi finanziari dell'UE - verrebbero rafforzati, se non risolti, dalla Procura europea "a nove o più Stati".

Nella consapevolezza che ci vuole coraggio e fantasia per immaginare e costruire strade nuove, e che si tratta di un progetto ambizioso, nel presente lavoro si è cercato di dimostrare che i problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata - seppur non indifferenti - sono superabili, e che i vantaggi superano gli svantaggi e i rischi a cui i Paesi membri si esporrebbero in assenza di un organo di accusa europeo. Senza dubbio, come ampiamente sostenuto, il successo del funzionamento del sistema così suggerito dipenderà dall'impegno politico di tutti gli attori interessati — istituzioni dell'UE, Stati membri (partecipanti e non) e agenzie dell'UE — a fare di più e collaborare meglio. Ai singoli accordi tra la Procura europea, gli Stati non partecipanti e le agenzie dell'Unione è affidato il compito di massimizzare, nelle condizioni date, gli effetti della loro collaborazione. Per tutti l'impegno richiederà di assumere una prospettiva globale e a lungo termine, in cui la lotta alla criminalità e la repressione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE sia principale priorità. In questo momento il diritto penale europeo, almeno nel settore delle finanze comunitarie, si trova ad un bivio e sta agli Stati manifestare a quale Europa vogliono veramente tendere:

all'Europa protagonista della tutela dei diritti (perché un diritto penale sviluppato e implementato è, ovviamente, anche questo) o ad un'Europa senza identità, anonima, percepita come sempre più lontana dai cittadini europei e dai loro bisogni⁴⁰⁷. Senza dubbio, agli Stati membri è richiesto un notevole sacrificio in termini di sovranità affinché l'organo requirente europeo possa essere istituito. Probabilmente, solo coloro che credono in questo progetto "rivoluzionario" vi parteciperanno e ad essi spetterà il compito di dimostrarne la fattibilità e l'effettività, di provare che "ne vale la pena". E questo non solo perché la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea – il che equivale alle risorse di tutti i cittadini europei – è una priorità che necessita di risposte immediate, un imperativo che s'impone a tutti gli Stati membri, ma anche perché, intraprendendo questo progetto, gli Stati che verosimilmente vi parteciperanno si assumeranno la responsabilità di costituire un esempio, un modello, in vista di una futura adesione anche degli Stati che oggi si mostrano reticenti e gelosi delle proprie prerogative sovrane. E, per sua parte, l'UE deve essere in grado di reagire agli imprevisti, cogliere le nuove opportunità (come la cooperazione rafforzata in forma semplificata), prevedere le tendenze future e adattarvisi.

In definitiva, sebbene la cooperazione rafforzata sia suscettibile di critiche e perplessità, non v'è dubbio che, anche ricorrendo a questa modalità istitutiva, la previsione di un organo inquirente sovranazionale dotato di autonome competenze investigative contribuisca in maniera preponderante all'affermazione di quel comune senso di giustizia così cruciale per la futura costruzione dell'identità europea. Anche se organo di accusa comune a solo alcuni Stati membri, il Procuratore europeo sarà fautore di scenari politicamente nuovi e molto impegnativi e conferirà una nuova dimensione alla questione specifica della tutela del bilancio dell'UE da danni derivanti da un'attività criminosa.

Tuttavia, nel corso della redazione della presente tesi la suggestione prodotta da questo progetto è sempre stata accompagnata dalla consapevolezza delle difficoltà che lo accompagnano. La riscrittura del regolamento per adattarlo al nuovo oggetto, vale a dire l'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione

⁴⁰⁷ A. VENEGONI, *Dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 40.

della Procura europea, va letta tenendo presente che in processi a così lungo raggio non è realizzabile la pretesa di una immediata perfezione tecnica del prodotto giuridico-normativo. Si auspica che il testo del regolamento proposto, seppur certamente perfezionabile, contribuisca a far credere nella realizzabilità di una Procura europea “a nove o più Stati” e far crescere la consapevolezza della peculiare rilevanza di questa tematica e dell’urgenza di un intervento, seppur embrionale e frutto di cooperazione diseguale.

Per concludere, chi scrive ritiene che la possibilità di istituire la Procura europea da parte di nove o più Stati costituisca un’imperdibile occasione che non va tralasciata, pena il rischio di non adempiere al disposto dell’art. 86 TFUE, che dietro una possibilità, un invito, cela, in effetti, un obbligo. Essa costituirebbe un modello in termini di operatività ed uno stimolo a perseguire efficacemente i reati contro gli interessi finanziari dell’Unione anche per quei Paesi che non decideranno di parteciparvi neanche in un secondo momento. Certamente, la cooperazione rafforzata non deve essere considerata l’approdo definitivo di un tale progetto, ma un imprescindibile punto di arrivo e allo stesso tempo un nuovo punto di partenza per arrivare ad un vero e proprio organo di accusa euro-unitario in un’ottica di passaggio dalla cooperazione in materia penale, all’integrazione europea vera e propria. La si è definita uno *step* necessario perché, come insegnano le cooperazioni esistenti, quest’ultime sono funzionali – quasi come “trampolini di lancio” - a successive accelerazioni e allargamenti.

ALLEGATO I¹

REGOLAMENTO (UE) N./.... DEL CONSIGLIO

del [data]

Relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea

Il Consiglio dell'Unione europea,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 86,

vista *la presunzione di autorizzazione del Consiglio a procedere mediante cooperazione rafforzata di cui all'articolo 86.1 TFUE,*

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

sentito il garante europeo della protezione dei dati,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale, *nella sua composizione ordinaria ma con il voto unanime dei soli Stati membri autorizzati a partecipare alla cooperazione rafforzata,*

considerando quanto segue:

(0) *Preso atto dell'assenza di unanimità dei consensi degli Stati membri in seno al Consiglio relativamente all'istituzione della Procura europea e il permanere del disaccordo in sede di Consiglio europeo e viste l'intenzione di [inserire gli Stati*

¹ Le modifiche alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534, del 17 luglio 2013, ai fini di una sua adozione mediante cooperazione rafforzata, sono riportate in corsivo.

membri] di istituire di una Procura europea mediante cooperazione rafforzata e la presunzione di autorizzazione del Consiglio di cui all'articolo 86.1 TFUE, la Commissione europea ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento relativa all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione della Procura europea.

(1) L'Unione e gli Stati membri hanno entrambi l'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro i reati che ogni anno cagionano gravi danni finanziari. Eppure, attualmente le autorità nazionali competenti non individuano né perseguono gli autori di questi reati in misura sufficiente.

(2) Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che sia istituita una Procura europea nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; *esso consente altresì che tale organo sia istituito facendo ricorso alla cooperazione rafforzata.*

(3) Il trattato esige espressamente che la Procura europea sia istituita a partire da Eurojust, pertanto occorre che il presente regolamento stabilisca i collegamenti tra i due organismi.

(4) Ai sensi del trattato, la Procura europea ha il compito di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

(5) In virtù del principio di sussidiarietà, l'obiettivo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione può, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione. La situazione attuale, in cui i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione sono perseguiti solo su iniziativa delle autorità degli Stati membri, non consente di conseguire tale obiettivo in misura sufficiente. Poiché gli obiettivi del presente regolamento, in particolare istituire la Procura europea, non possono essere conseguiti dagli Stati membri a causa della disorganicità dell'azione penale nazionale contro i reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione e possono dunque, a motivo della competenza esclusiva della Procura europea a perseguire tali reati, essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire, *anche mediante cooperazione rafforzata*, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

(6) Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, e garantisce di incidere sugli ordinamenti giuridici e sulle strutture istituzionali degli *Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata* nella misura più contenuta possibile.

(7) La Procura europea dovrebbe essere competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio negli *Stati membri partecipanti* gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Ciò presuppone poteri autonomi di indagine e di esercizio dell'azione penale, compresa la facoltà di svolgere indagini nei casi transfrontalieri o altrimenti complessi.

(8) La struttura organizzativa della Procura europea dovrebbe altresì consentire un processo decisionale rapido ed efficiente nello svolgimento delle indagini e dell'azione penale che coinvolgono uno o più *Stati membri partecipanti*.

(9) Di norma, è opportuno che le indagini della Procura europea siano affidate ai procuratori europei delegati negli *Stati membri partecipanti*. Nei casi che riguardano più *Stati membri partecipanti* o particolarmente complessi, l'efficacia delle indagini e dell'azione penale può imporre che la Procura europea eserciti i suoi poteri anche istruendo le autorità di contrasto nazionali.

(10) Poiché alla Procura europea devono essere conferiti poteri di indagine e di esercizio dell'azione penale, occorre che siano disposte garanzie istituzionali per garantirne l'indipendenza e responsabilità nei confronti delle istituzioni dell'Unione.

(11) Il rigido obbligo di rendere conto fa da contrappeso all'indipendenza e ai poteri che il presente regolamento conferisce alla Procura europea. Il procuratore europeo rende pienamente conto dell'esercizio delle sue funzioni di capo della Procura europea e, in quanto tale, ha la responsabilità istituzionale globale e risponde delle attività generali della Procura europea alle istituzioni dell'Unione. Di conseguenza, qualsiasi istituzione dell'Unione può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per ottenerne la revoca dall'incarico in determinate circostanze, ad esempio in caso di colpa grave. Tale obbligo di rendere conto dovrebbe essere combinato con un rigoroso regime di controllo giurisdizionale in base al quale la Procura europea può esercitare i poteri coercitivi di indagine solo previa

autorizzazione giudiziaria e l'organo giurisdizionale cui sono presentate le prove deve verificarne il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(12) Per garantire la coerenza dell'azione della Procura europea e quindi una tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione, occorre che la struttura organizzativa della Procura europea permetta di coordinare e dirigere a livello centrale tutte le indagini e le azioni penali di sua competenza. La Procura europea dovrebbe pertanto avere una struttura centrale, in cui le decisioni sono prese dal procuratore europeo.

(13) Al fine di massimizzare l'efficienza e ridurre al minimo i costi, è necessario che la Procura europea si conformi al principio di decentramento e che si avvalga quindi, in linea di principio, per svolgere le indagini e le azioni penali, di procuratori europei delegati negli *Stati membri partecipanti*. La Procura europea dovrebbe appoggiarsi alle autorità degli *Stati membri partecipanti*, comprese le autorità di polizia, in particolare per l'esecuzione delle misure coercitive. In virtù del principio di leale cooperazione, tutte le autorità nazionali e gli organismi competenti dell'Unione, compresi Europol, Eurojust e l'OLAF, sono tenuti a prestare attivamente sostegno alle indagini e azioni penali della Procura europea, e a cooperare con la stessa nella maggior misura possibile.

(14) Dovrebbero condurre le attività operative della Procura europea, su istruzione e per conto del procuratore europeo, i procuratori europei delegati designati o il loro personale nazionale negli *Stati membri partecipanti*. È necessario che il procuratore europeo e i sostituti dispongano del personale necessario per svolgere le loro funzioni ai sensi del presente regolamento. La Procura europea dovrebbe essere considerata indivisibile.

(15) La procedura di nomina del procuratore europeo deve garantirne l'indipendenza e la sua legittimità deve discendere dalle istituzioni dell'Unione. È opportuno che i sostituti del procuratore europeo siano nominati con la stessa procedura.

(16) La procedura di nomina dei procuratori europei delegati deve garantire che questi siano parte integrante della Procura europea e siano integrati a livello operativo e funzionale nei sistemi giuridici e di iniziativa penale nazionali.

(17) La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea costituisce la base comune per la tutela dei diritti degli indagati nei procedimenti penali nelle fasi preprocessuale e di giudizio. Le attività della Procura europea devono svolgersi sempre nel pieno rispetto di tali diritti.

(18) Le indagini e l'azione penale della Procura europea devono informarsi ai principi di proporzionalità, imparzialità ed equità nei confronti dell'indagato. Ciò implica l'obbligo di raccogliere tutti i tipi di prova, sia a carico che a discarico.

(19) Occorre stabilire le regole procedurali applicabili alle attività della Procura europea. Poiché sarebbe sproporzionato disporre nel dettaglio in materia di svolgimento delle indagini e dell'azione penale, è opportuno che il presente regolamento elenchi solo le misure investigative che la Procura europea debba decidere, lasciando le altre questioni, in particolare le norme per la loro esecuzione, alla disciplina nazionale.

(20) Al fine di garantire la certezza del diritto e una politica di tolleranza zero verso i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è necessario che le attività di indagine e relative all'azione penale della Procura europea si informino al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in base al quale la Procura europea avvia le indagini e, fatte salve ulteriori condizioni, persegue ogni reato di sua competenza.

(21) La competenza materiale della Procura europea dovrebbe limitarsi ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Estendere tale competenza alle forme gravi di criminalità che hanno una dimensione transfrontaliera richiederebbe la decisione unanime del Consiglio europeo.

(22) I reati contro gli interessi finanziari dell'Unione sono spesso strettamente connessi ad altri reati. Per garantire l'efficienza procedurale ed evitare eventuali violazioni del principio del *ne bis in idem*, occorre che la Procura europea sia competente anche per quei reati che a livello nazionale non si qualificano tecnicamente come reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ma i cui fatti costitutivi sono identici e indissolubilmente collegati a quelli dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In tali casi "misti", qualora prevalga il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, spetterebbe alla Procura europea esercitare la

propria competenza previa consultazione delle autorità competenti dello *Stato membro partecipante* interessato. La prevalenza dovrebbe essere funzione di criteri quali l'incidenza finanziaria del reato sul bilancio dell'Unione e sui bilanci nazionali, il numero delle vittime o altre circostanze legate alla gravità del reato, oppure le sanzioni applicabili.

(23) È opportuno che la competenza della Procura europea per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione prevalga sulle rivendicazioni di competenza degli *Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata*, in modo da garantire la coerenza e assicurare la direzione delle indagini e azioni penali a livello dell'Unione. Per quanto riguarda tali reati le autorità degli Stati membri dovrebbero intervenire solo su richiesta della Procura europea, salvo ove siano necessarie misure urgenti.

(24) Dovendo la Procura europea esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali degli *Stati membri partecipanti*, occorre che la sua competenza sia definita con riferimento al diritto penale degli Stati membri, che qualifica come reato gli atti o le omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e fissa le sanzioni irrogabili in applicazione della normativa pertinente dell'Unione, in particolare [la direttiva 2013/xx/UE²], nell'ordinamento giuridico nazionale.

(25) La Procura europea dovrebbe esercitare la propria competenza nel modo più ampio possibile, in modo da estendere le indagini e l'azione penale ai reati commessi al di fuori del territorio degli *Stati membri partecipanti*. L'esercizio della sua competenza dovrebbe pertanto essere in linea con le disposizioni della [direttiva 2013/xx/UE].

(26) Poiché la Procura europea ha competenza esclusiva negli *Stati membri partecipanti* per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le autorità nazionali competenti e i pertinenti organismi dell'Unione, compresi Eurojust, Europol e l'OLAF, dovrebbero agevolare le indagini sul territorio degli *Stati membri partecipanti* dal momento in cui la Procura europea riceve la notizia di reato fino a quando decide se avviare l'azione penale o disporre altrimenti.

² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM(2012) 363 final dell'11 luglio 2012).

(27) Al fine di adempiere pienamente all'obbligo di informare la Procura europea in caso di presunto reato di sua competenza, le autorità nazionali degli *Stati membri partecipanti* e tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione dovrebbero seguire le procedure di segnalazione esistenti e disporre di meccanismi efficaci per una valutazione preliminare delle denunce che ricevono. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione possono avvalersi dell'OLAF a tal fine.

(28) Per l'efficacia delle indagini e dell'azione penale contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione è indispensabile che la Procura europea possa raccogliere prove nel *territorio degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata* avvalendosi di un'intera batteria di misure investigative, fatto salvo il principio di proporzionalità e l'obbligo di ottenere l'autorizzazione giudiziaria per specifici atti di indagine. È opportuno che la Procura europea possa ricorrere a tali misure per i reati di sua competenza ai fini delle indagini e dell'azione penale. Una volta disposte dalla Procura europea o dall'autorità giudiziaria competente su istanza della Procura europea, esse dovrebbero essere eseguite in conformità del diritto nazionale. Inoltre, la Procura europea dovrebbe avere accesso a tutte le fonti di dati pertinenti, compresi i registri pubblici e privati. *Per la disciplina delle misure investigative da eseguire in Stati membri non partecipanti che la Procura europea dovesse chiedere o disporre, si rimanda agli accordi tra quest'ultima e gli Stati membri non partecipanti.*

(29) L'uso di misure investigative ai sensi del presente regolamento deve essere conforme alle condizioni ivi previste, tra cui l'obbligo di ottenere l'autorizzazione giudiziaria per specifici atti d'indagine coercitivi. Possono essere soggette ad autorizzazione giudiziaria anche altre misure investigative, ove richiesto dal diritto nazionale dello *Stato membro partecipante* in cui devono essere eseguite. Alle misure disposte dalla Procura europea e all'autorizzazione rilasciata dall'autorità giudiziaria nazionale competente a norma del presente regolamento si applicano i principi generali di proporzionalità e necessità.

(30) Ai sensi dell'articolo 86 del trattato, la Procura europea esercita l'azione penale, il che implica l'imputazione e la scelta del foro. La decisione di rinviare a giudizio l'indagato dovrebbe essere presa dal procuratore europeo onde garantire una

politica comune in materia di azione penale. Il foro dovrebbe essere scelto sempre dal procuratore europeo in base a una serie di criteri trasparenti.

(31) Tenuto conto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in presenza di prove solide e in assenza di impedimenti giuridici le indagini della Procura europea dovrebbero di norma comportare l'azione penale dinanzi all'organo giurisdizionale degli *Stati membri partecipanti* competente. Se non sussistono prove solide ed è altamente improbabile che siano prodotte durante il processo, il caso può essere archiviato. Inoltre la Procura europea dovrebbe avere la possibilità di archiviare il caso qualora si tratti di un reato minore. Se non sussistono gli estremi per archiviare il caso ma l'azione penale non si giustifica, è opportuno che la Procura europea abbia la possibilità di proporre un compromesso, qualora ciò sia nell'interesse della buona amministrazione della giustizia. Le norme applicabili al compromesso e al calcolo delle sanzioni pecuniarie irrogabili dovrebbero essere chiarite nelle regole amministrative della Procura europea. La chiusura di un caso mediante compromesso ai sensi del presente regolamento non dovrebbe pregiudicare l'applicazione di misure amministrative da parte delle autorità competenti, purché tali misure non comportino sanzioni assimilabili a sanzioni penali.

(32) È necessario che le prove presentate dalla Procura europea all'organo giurisdizionale di merito siano considerate ammissibili e quindi conformi ai requisiti pertinenti in materia di prove previsti dal diritto nazionale dello Stato membro del foro, purché l'organo giurisdizionale ritenga che rispettino l'imparzialità del giudice e i diritti della difesa sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'organo giurisdizionale di merito non può escludere la prova proveniente dalla Procura europea perché il diritto nazionale applicabile a quel tipo di prova prevede condizioni e modalità di raccolta diverse.

(33) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Esso fa obbligo alla Procura europea di rispettare, in particolare, il diritto a un giudice imparziale, i diritti della difesa e la presunzione di innocenza sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta. L'articolo 50 della Carta, che tutela il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (*ne bis in idem*), garantisce che l'azione penale promossa

dalla Procura europea non porti a una doppia condanna. Le attività della Procura europea devono essere pertanto pienamente conformi a tali diritti e il regolamento va applicato e interpretato di conseguenza.

(34) L'articolo 82, paragrafo 2, del trattato permette all'Unione di stabilire norme minime sui diritti della persona nella procedura penale, al fine di assicurare il rispetto dei diritti della difesa e l'imparzialità del giudice. Malgrado l'importante *acquis* costituito al riguardo, questi diritti non sono ancora del tutto armonizzati. È pertanto opportuno che, in relazione a tali diritti, il presente regolamento fissi disposizioni da applicarsi esclusivamente ai suoi fini.

(35) Alle attività della Procura europea devono applicarsi i diritti della difesa previsti dalla legislazione dell'Unione pertinente, come la direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali³, la direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali⁴ e la direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari⁵, quali attuate dal diritto nazionale. Di tali diritti dovrebbe beneficiare chiunque sia indagato dalla Procura europea.

(36) L'articolo 86, paragrafo 3, del trattato permette al legislatore dell'Unione di stabilire le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali adottati dalla Procura europea nell'esercizio delle sue funzioni. Questa competenza conferita al legislatore è riflesso della natura specifica della Procura europea, che è diversa da tutti gli altri organismi e agenzie dell'Unione e richiede norme speciali in materia di controllo giurisdizionale.

(37) L'articolo 86, paragrafo 2, del trattato dispone che la Procura europea eserciti l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. *In*

³ GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1.

⁴ GU L 142 dell'1.6.2012, pag. 1.

⁵ GU L 294 del 6.11.2013, pag. 1.

ragione del ricorso alla cooperazione rafforzata tale disposizione deve essere intesa nel senso che la Procura europea può esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri partecipanti. Gli atti predisposti dalla Procura europea nel corso delle indagini sono strettamente collegati all'azione penale che ne può conseguire, e producono i loro effetti negli ordinamenti giuridici degli *Stati membri partecipanti*. Nella maggior parte dei casi procederanno a tali atti le autorità di contrasto degli *Stati membri partecipanti* su istruzione della Procura europea, talvolta previa autorizzazione di un organo giurisdizionale nazionale. Di conseguenza è necessario considerare la Procura europea un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale dei suoi atti di indagine e relativi all'esercizio dell'azione penale. Occorre pertanto che il controllo giurisdizionale di siffatti atti contro i quali è possibile proporre impugnazione sia affidato agli organi giurisdizionali nazionali, e che la Corte di giustizia dell'Unione europea non ne sia direttamente competente ai sensi degli articoli 263, 265 e 268 del trattato, poiché tali atti non sono da considerarsi atti di un organismo dell'Unione ai fini del controllo giurisdizionale.

(38) In applicazione dell'articolo 267 del trattato, gli organi giurisdizionali nazionali possono o, in determinate circostanze, sono tenuti a rivolgersi alla Corte di giustizia perché si pronunci in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento, pertinenti per il controllo giurisdizionale degli atti di indagine e relativi all'esercizio dell'azione penale della Procura europea. È opportuno che gli organi giurisdizionali nazionali non abbiano facoltà di sottoporre alla Corte di giustizia questioni sulla validità degli atti della Procura europea, poiché tali atti non sono da considerarsi atti di un organismo dell'Unione ai fini del controllo giurisdizionale.

(39) Occorre inoltre precisare che dovrebbe competere ai soli giudici nazionali trattare le questioni sull'interpretazione delle disposizioni del diritto nazionale applicabili in forza del presente regolamento. Di conseguenza, tali organi non potranno deferire alla Corte di giustizia questioni di interpretazione del diritto nazionale cui rinvia il presente regolamento.

(40) Poiché il trattato esige che la Procura europea sia istituita a partire da Eurojust, occorre che i due organismi coesistano, cooperino e si completino sotto il profilo organico, operativo e amministrativo.

(41) La Procura europea dovrebbe inoltre collaborare strettamente con le altre istituzioni e agenzie dell'Unione per facilitare l'esercizio delle sue funzioni a norma del presente regolamento e, ove necessario, istituire accordi formali sulle modalità di cooperazione e scambio di informazioni. Particolare importanza dovrebbe rivestire la cooperazione con Europol e l'OLAF, onde evitare sovrapposizioni e consentire alla Procura europea di ottenere le informazioni pertinenti in loro possesso e avvalersi delle loro analisi in determinate indagini.

(42) Al trattamento dei dati personali effettuato dalla Procura europea si applica il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati⁶. Ciò riguarda il trattamento dei dati personali nel quadro degli obiettivi e dei compiti della Procura europea e i dati personali dei membri del suo personale e i dati personali amministrativi in suo possesso. Il garante europeo della protezione dei dati dovrebbe monitorare il trattamento dei dati personali effettuato dalla Procura europea. È opportuno che i principi stabiliti dal regolamento (CE) n. 45/2001 siano specificati nel dettaglio e integrati, ove necessario, per quanto riguarda il trattamento dei dati personali operativi da parte della Procura europea. Quando la Procura europea trasferisce dati personali operativi a un'autorità di un paese terzo o a un'organizzazione internazionale o a Interpol in virtù di un accordo internazionale concluso a norma dell'articolo 218 del trattato, le adeguate garanzie offerte per la protezione della vita privata e dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche devono assicurare il rispetto delle norme di protezione dei dati del presente regolamento.

(43) Al trattamento dei dati personali effettuato dalle autorità competenti degli *Stati membri partecipanti* a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali si applica la [direttiva

⁶ GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

xxxx/xx/UE concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati].

(44) Il sistema di trattamento dei dati della Procura europea dovrebbe basarsi sul sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust, ma è opportuno che i suoi archivi di lavoro temporanei siano considerati fascicoli dal momento in cui è avviata l'indagine.

(45) Al regime finanziario, di bilancio e di personale della Procura europea dovrebbero applicarsi le pertinenti norme dell'Unione vigenti per gli organismi di cui all'articolo 208 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio⁷, tenendo tuttavia in debito conto che la competenza della Procura europea a svolgere indagini e azioni penali a livello dell'Unione è unica. È opportuno subordinare la Procura europea all'obbligo di presentare relazioni annuali.

(46) Le norme generali in materia di trasparenza applicabili alle agenzie dell'Unione dovrebbero valere anche per la Procura europea, ma solo in relazione ai compiti amministrativi per non pregiudicare in alcun modo l'obbligo di riservatezza nella sua attività operativa. Analogamente, le indagini amministrative condotte dal Mediatore europeo dovrebbero rispettare l'obbligo di riservatezza della Procura europea.

~~(47) A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detti Stati membri hanno notificato che [non] desiderano [partecipare] all'adozione e all'applicazione del presente regolamento.~~

~~(48) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.~~

⁷ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

(49) I rappresentanti degli *Stati membri partecipanti*, riuniti a livello di capi di Stato o di governo a Bruxelles il, hanno stabilito la sede della Procura europea,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

CAPO I

OGGETTO E DEFINIZIONI

Articolo 1

Oggetto

Il presente regolamento attua una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) "persona", qualsiasi persona fisica o giuridica;
- b) "reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione", i reati previsti dalla direttiva 2013/xx/UE, quale attuata dalla legislazione nazionale;
- c) "interessi finanziari dell'Unione", tutte le entrate e le spese e i beni coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione e dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati;
- d) "dati personali amministrativi", tutti i dati personali trattati dalla Procura europea, esclusi i dati personali operativi;

- e) "dati personali operativi", tutti i dati personali trattati dalla Procura europea per le finalità di cui all'articolo 37;
- f) *“Stati membri partecipanti”, gli Stati membri che in virtù della presunzione di cui all'articolo 86 TFUE sono autorizzati a partecipare alla cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea;*
- g) *“Stati membri non partecipanti”, gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata.*

CAPO II STATUTO

SEZIONE 1

STATUS, ORGANIZZAZIONE E STRUTTURA DELLA PROCURA EUROPEA

Articolo 3

Istituzione

1. *La Procura europea è istituita come organismo europeo a struttura decentrata negli Stati membri partecipanti.*
2. La Procura europea ha personalità giuridica.
3. La Procura europea coopera con Eurojust e si avvale del suo sostegno amministrativo in conformità dell'articolo 57.

Articolo 4

Compiti

1. La Procura europea combatte i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.
2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui al paragrafo 1, e i loro complici. A tal fine la Procura europea dirige e controlla le indagini ed esercita l'azione penale, comprensiva dell'archiviazione del caso.

3. La Procura europea esercita l'azione penale per i reati di cui al paragrafo 1 dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli *Stati membri partecipanti*, comprensiva dell'imputazione e dell'eventuale impugnazione fino a pronuncia del provvedimento definitivo.

Articolo 5

Indipendenza e obbligo di rendere conto

1. La Procura europea è indipendente.
2. Nell'esercizio delle sue funzioni la Procura europea, nella persona del procuratore europeo, dei suoi sostituti e del suo personale, dei procuratori europei delegati e del personale nazionale, non sollecita né accetta istruzioni da nessuna persona, Stato membro, istituzione, organo o organismo dell'Unione. Le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione e gli Stati membri rispettano l'indipendenza della Procura europea e non cercano di influenzarla nell'assolvimento dei suoi compiti.
3. Il procuratore europeo risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea delle attività generali della Procura europea, in particolare con la relazione annuale di cui all'articolo 70.

Articolo 6

Struttura e organizzazione della Procura europea

1. La struttura della Procura europea comprende un procuratore europeo, i suoi sostituti, il personale che li aiuta nell'esercizio dei loro compiti ai sensi del presente regolamento, e i procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri *partecipanti*.
2. La Procura europea è posta sotto l'autorità del procuratore europeo, che ne dirige le attività e ne organizza il lavoro. Il procuratore europeo è assistito da quattro sostituti.
3. I sostituti assistono il procuratore europeo in tutte le sue funzioni e lo sostituiscono in caso di assenza o impedimento in conformità delle norme adottate ai

sensi dell'articolo 72, lettera d). Uno dei sostituti è responsabile dell'esecuzione del bilancio.

4. Compete ai procuratori europei delegati svolgere le indagini e l'azione penale della Procura europea sotto la direzione e il controllo del procuratore europeo. Se ritenuto necessario ai fini dell'indagine o dell'azione penale, il procuratore europeo può anche esercitare la sua autorità direttamente in conformità dell'articolo 18, paragrafo 5.

5. In ogni *Stato membro partecipante* è presente almeno un procuratore europeo delegato che è parte integrante della Procura europea. Nello svolgimento delle indagini e azioni penali assegnate loro, i procuratori europei delegati agiscono sotto l'autorità esclusiva del procuratore europeo e si attengono alle sue sole istruzioni, linee guida e decisioni. Quando agiscono nell'ambito del proprio mandato ai sensi del presente regolamento, sono completamente indipendenti dalle procure nazionali e non hanno obblighi nei loro confronti.

6. I procuratori europei delegati possono espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali. In caso di incarichi conflittuali, il procuratore europeo delegato ne informa il procuratore europeo che, previa consultazione della procura nazionale, può dare istruzione affinché prevalgano, nell'interesse delle indagini e dell'azione penale della Procura europea, le funzioni derivanti dal presente regolamento. In tal caso, il procuratore europeo ne informa immediatamente la procura nazionale.

7. Sono attribuiti alla Procura europea gli atti compiuti dal procuratore europeo, dai procuratori europei delegati, dai membri del personale della Procura europea o da chiunque agisca per suo conto nell'esercizio delle sue funzioni. Il procuratore europeo rappresenta la Procura europea dinanzi alle istituzioni dell'Unione, agli Stati membri e a terzi.

8. Se necessario ai fini dell'indagine o dell'azione penale, il procuratore europeo può assegnare temporaneamente risorse e personale ai procuratori europei delegati.

Articolo 7

Regolamento interno della Procura europea

1. Il regolamento interno della Procura europea è adottato con decisione del procuratore europeo, dei suoi quattro sostituti e di cinque procuratori europei delegati, scelti dal procuratore europeo in base a un sistema di rotazione assolutamente paritaria che consenta di riflettere la molteplicità demografica e geografica degli *Stati membri partecipanti*. La decisione è presa a maggioranza semplice e ciascun membro dispone di un voto. In caso di parità di voti, il voto del procuratore europeo è decisivo.
2. Il regolamento interno regola l'organizzazione del lavoro della Procura europea e comprende norme generali per l'assegnazione dei casi.

SEZIONE 2

NOMINA E REVOCA DEI MEMBRI DELLA PROCURA EUROPEA

Articolo 8

Nomina e revoca del procuratore europeo

1. Il procuratore europeo è nominato dal Consiglio, con l'approvazione del Parlamento europeo, per un periodo non rinnovabile di otto anni. *Il Consiglio decide a maggioranza semplice degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, sebbene tutti i suoi membri possano partecipare alle sue deliberazioni.*
2. Il procuratore europeo è scelto tra personalità degli *Stati membri partecipanti* che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali e che posseggano una grande esperienza in materia di azione penale.
3. La selezione si basa su un invito generale a presentare candidature pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, a seguito del quale la Commissione stabilisce una rosa dei candidati e la presenta al Parlamento europeo e al Consiglio. Prima di presentare la rosa dei candidati, la Commissione chiede il parere di un comitato da essa stessa istituito e composto da sette personalità scelte tra ex membri

della Corte di giustizia, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, membri delle procure nazionali e/o giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo, nonché dal presidente di Eurojust in qualità di osservatore.

4. Qualora il procuratore europeo non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave, la Corte di giustizia dell'Unione europea, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, può revocarlo dall'incarico.

Articolo 9

Nomina e revoca dei sostituti del procuratore europeo

1. I sostituti del procuratore europeo sono nominati secondo le modalità di cui all'articolo 8, paragrafo 1.

2. I sostituti del procuratore europeo sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali e che posseggano una grande esperienza in materia di azione penale.

3. La selezione si basa su un invito generale a presentare candidature pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, a seguito del quale la Commissione, di concerto con il procuratore europeo, redige una rosa dei candidati che consenta di riflettere la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri, e la presenta al Parlamento europeo e al Consiglio.

4. I sostituti possano essere revocati secondo le modalità di cui all'articolo 8, paragrafo 4, su iniziativa del procuratore europeo.

Articolo 10

Nomina e revoca dei procuratori europei delegati

1. I procuratori europei delegati sono nominati dal procuratore europeo in base a un elenco di almeno tre candidati che rispondono ai requisiti di cui al paragrafo 2, presentati dallo o dagli *Stati membri partecipanti* interessati. Sono nominati per un periodo rinnovabile di cinque anni.

2. I procuratori europei delegati riuniscono le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali e posseggono una grande esperienza in materia di azione penale. Essi offrono tutte le garanzie di indipendenza. Se al momento della nomina a procuratore europeo delegato l'interessato non possiede lo *status* di pubblico ministero ai sensi del diritto nazionale, lo Stato membro lo nomina tale.

3. Qualora un procuratore europeo delegato non risponda più ai requisiti di cui al paragrafo 2 o ai criteri per l'esercizio delle sue funzioni, oppure abbia commesso una colpa grave, il procuratore europeo può revocarlo dall'incarico. Nell'esercizio delle loro funzioni per conto della Procura europea, i procuratori europei delegati possono essere revocati dall'incarico di pubblico ministero nazionale per iniziativa delle autorità nazionali competenti soltanto previo consenso del procuratore europeo.

SEZIONE 3

PRINCIPI FONDAMENTALI

Articolo 11

Principi fondamentali delle attività della Procura europea

1. La Procura europea garantisce che le sue attività rispettino i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. Le azioni della Procura europea si informano al principio di proporzionalità di cui all'articolo 26, paragrafo 3.

3. Le indagini e le azioni penali della Procura europea sono disciplinate dal presente regolamento. Il diritto nazionale degli *Stati membri partecipanti* si applica agli aspetti non disciplinati dal presente regolamento. Il diritto nazionale applicabile è il diritto dello *Stato membro partecipante* in cui si svolge l'indagine o l'azione penale. Qualora un aspetto sia disciplinato dal diritto nazionale e dal presente regolamento, prevale quest'ultimo.

4. La Procura europea ha competenza esclusiva nel territorio degli *Stati membri partecipanti* per individuare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.
5. La Procura europea svolge le indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico.
6. La Procura europea avvia le indagini senza indebito ritardo e veglia al pronto svolgimento delle indagini e dell'azione penale.
7. Le autorità competenti degli *Stati membri partecipanti* assistono attivamente e prestano sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura europea su sua richiesta, e si astengono da qualsiasi intervento, politica o procedura che ne possa ritardare o ostacolare l'avanzamento.
8. *L'assistenza, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la Procura europea e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti sono disciplinate da appositi accordi.*

SEZIONE 4

COMPETENZA DELLA PROCURA EUROPEA

Articolo 12

Reati di competenza della Procura europea

La Procura europea è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, di cui alla direttiva 201x/xx/UE quale attuata dal diritto nazionale.

Articolo 13

Competenza accessoria

1. Qualora i reati di cui all'articolo 12 siano indissolubilmente collegati ad altri reati e sia nell'interesse della buona amministrazione della giustizia svolgere le indagini e le azioni penali congiuntamente, la Procura europea è competente anche per questi altri reati, a condizione che i reati di cui all'articolo 12 siano prevalenti e gli altri reati si basino su fatti identici.

Se tali condizioni non sono soddisfatte, lo *Stato membro partecipante* competente per gli altri reati è competente anche per i reati di cui all'articolo 12.

2. La Procura europea e le procure degli *Stati membri partecipanti* si consultano per determinare l'autorità competente ai sensi del paragrafo 1. Ove opportuno per agevolare la determinazione della competenza, Eurojust può essere associato a norma dell'articolo 57.

3. In caso di disaccordo tra la Procura europea e le procure nazionali quanto alla competenza di cui al paragrafo 1, l'autorità giudiziaria dello *Stato membro partecipante* competente a decidere sull'attribuzione della competenza per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decide la competenza accessoria.

4. La determinazione della competenza a norma del presente articolo non è soggetta a riesame.

Articolo 14

Esercizio della competenza della Procura europea

La Procura europea esercita la sua competenza esclusiva a individuare e perseguire i reati di cui agli articoli 12 e 13 che siano stati commessi in tutto o in parte:

- a) *sul territorio di uno o più Stati membri partecipanti*, oppure
- b) da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni.

CAPO III
REGOLE PROCEDURALI APPLICABILI ALLE INDAGINI, ALL'AZIONE
PENALE E AL PROCEDIMENTO PENALE

SEZIONE 1
SVOLGIMENTO DELLE INDAGINI

Articolo 15

Fonti dell'indagine

1. Tutte le autorità nazionali degli *Stati membri partecipanti* e tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione informano immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire reato di sua competenza.
2. *Gli obblighi di informativa alla Procura europea da parte delle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti sono regolamentati da appositi accordi.*
3. Qualora i procuratori europei delegati vengano a conoscenza di una condotta che possa costituire reato di competenza della Procura europea, ne informano immediatamente il procuratore europeo.
4. La Procura europea può raccogliere o ricevere da qualsiasi persona informazioni su una condotta che può costituire reato di sua competenza.
5. Il procuratore europeo o i procuratori europei delegati registrano e verificano le informazioni portate a conoscenza della Procura europea. Se, a seguito della verifica, decidono di non avviare un'indagine, chiudono il caso e annotano i motivi nel sistema automatico di gestione dei fascicoli. Ne informano l'autorità nazionale, l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione, o, su sua richiesta e se opportuno, la persona che ha fornito le informazioni.

Articolo 16

Avvio dell'indagine

1. Quando vi è fondato motivo di ritenere che sia stato commesso o si stia consumando un reato di competenza della Procura europea *sul territorio di uno o più Stati membri partecipanti oppure da un loro cittadino*, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni, il procuratore europeo o, per suo conto, un procuratore europeo delegato avvia l'indagine con decisione scritta.
2. Quando l'indagine è avviata dal procuratore europeo, questi attribuisce il caso a un procuratore europeo delegato, salvo che voglia svolgere l'indagine di persona conformemente ai criteri di cui all'articolo 18, paragrafo 5. Quando l'indagine è avviata da un procuratore europeo delegato, questi ne informa immediatamente il procuratore europeo. Ricevuta tale informazione, il procuratore europeo verifica che non sia già in corso un'indagine avviata per sua iniziativa o di un altro procuratore europeo delegato. Ai fini dell'efficacia dell'indagine, il procuratore europeo può attribuire il caso a un altro procuratore europeo delegato o decidere di farsene carico conformemente ai criteri di cui all'articolo 18, paragrafo 5.

Articolo 17

Misure urgenti e rinvii

1. Qualora un reato di competenza della Procura europea richieda un'azione immediata *nel territorio degli Stati membri partecipanti, le autorità nazionali di tali Stati* dispongono le misure urgenti necessarie per garantire l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale. Senza indugio, rinviando poi il caso alla Procura europea. La Procura europea conferma, se possibile entro 48 ore dall'avvio della sua indagine, le misure disposte dalle autorità nazionali, anche qualora siano state disposte e eseguite in base a norme diverse da quelle del presente regolamento.
2. In qualsiasi fase dell'indagine la Procura europea può, ove sussistano dubbi sulla sua competenza, consultare la procura nazionale per determinare l'autorità competente. In attesa di una decisione sulla competenza, la Procura europea dispone

le misure urgenti necessarie per garantire l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale. Se è determinata la competenza dell'autorità nazionale, questa conferma entro 48 ore dall'avvio dell'indagine nazionale le misure urgenti disposte dalla Procura europea.

3. Qualora un'indagine avviata dalla Procura europea riveli che la condotta oggetto d'indagine costituisce un reato che non è di sua competenza, la Procura europea rinvia senza indugio il caso alle competenti autorità giudiziarie e di polizia degli *Stati membri partecipanti*.

4. Qualora un'indagine avviata dalle autorità degli *Stati membri partecipanti* riveli che la condotta costituisce reato di competenza della Procura europea, le autorità nazionali rinviando senza indugio il caso alla Procura europea. La Procura europea conferma, se possibile entro 48 ore dall'avvio della sua indagine, le misure disposte dalle autorità nazionali, anche qualora siano state disposte e eseguite in base a norme diverse da quelle del presente regolamento.

5. *Qualora un'indagine avviata dalle autorità degli Stati membri non partecipanti riveli che la condotta costituisce reato di competenza della Procura europea, le autorità nazionali informano senza indugio la Procura europea con le forme e nei modi previsti dagli accordi tra quest'ultima e gli Stati di appartenenza. Tali accordi disciplinano anche i casi in cui un'indagine avviata dalla Procura europea riveli che la condotta oggetto d'indagine costituisce un reato che non è di sua competenza, ma di autorità giudiziarie di Stati membri non partecipanti.*

Articolo 18

Svolgimento dell'indagine

1. Il procuratore europeo delegato designato conduce l'indagine per conto e su istruzione del procuratore europeo. Può disporre le misure investigative di persona o darne incarico alle autorità di contrasto competenti dello Stato membro in cui ha sede. Tali autorità si attengono alle istruzioni del procuratore europeo delegato ed eseguono le misure investigative assegnate loro.

2. Nei casi transfrontalieri, qualora le misure investigative vadano eseguite in uno *Stato membro partecipante* diverso da quello in cui è stata avviata l'indagine, il procuratore europeo delegato che l'ha avviata o il procuratore europeo delegato designato dal procuratore europeo agisce in stretta consultazione con il procuratore europeo delegato dello *Stato partecipante* in cui va eseguita la misura investigativa. Quest'ultimo dispone le misure investigative di persona o ne dà incarico alle autorità nazionali competenti ad eseguirle.

3. Nei casi transfrontalieri coinvolgenti più *Stati membri partecipanti* il procuratore europeo può associare all'indagine più procuratori europei delegati e costituire squadre investigative comuni. Può incaricare un qualsiasi procuratore europeo delegato di raccogliere informazioni pertinenti o disporre specifiche misure investigative per suo conto.

4. Il procuratore europeo controlla le indagini condotte dai procuratori europei delegati e ne garantisce il coordinamento. Ove necessario dà loro istruzioni.

5. Il procuratore europeo può riassegnare il caso a un altro procuratore europeo delegato o condurre le indagini di persona se ciò risulta necessario ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale in funzione di uno o più dei seguenti criteri:

- a) la gravità del reato,
- b) circostanze specifiche connesse allo *status* del presunto autore del reato,
- c) circostanze specifiche connesse alla dimensione transfrontaliera dell'indagine,
- d) l'indisponibilità delle autorità investigative nazionali, oppure
- e) la richiesta delle autorità competenti dello Stato membro in questione.

6. Quando a condurre l'indagine è direttamente il procuratore europeo, questi ne informa il procuratore europeo delegato dello *Stato membro partecipante* in cui devono essere eseguite le misure investigative. Le misure investigative disposte dal procuratore europeo sono eseguite in collegamento con le autorità dello Stato membro del territorio interessato. Le misure coercitive sono eseguite dalle autorità nazionali competenti.

7. Le indagini svolte sotto l'autorità della Procura europea sono protette dalle norme sul segreto professionale ai sensi del diritto dell'Unione applicabile. Le autorità che partecipano alle indagini della Procura europea sono inoltre tenute al segreto professionale ai sensi del diritto nazionale applicabile.

8. *Appositi accordi tra gli Stati membri non partecipanti e la Procura europea regolamentano le indagini condotte dalla Procura europea in casi transfrontalieri coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti. Essi disciplinano in particolare le modalità e i limiti dell'esercizio dei poteri della Procura europea in tali Stati, lo scambio di informazioni e il coordinamento tra la Procura europea e le autorità di tali Stati.*

Articolo 19

Revoca dei privilegi e delle immunità

1. Quando le indagini della Procura europea riguardano persone protette da privilegi o immunità ai sensi del diritto degli *Stati membri partecipanti* che ostacolano lo svolgimento di un'indagine specifica, la Procura europea presenta richiesta scritta motivata di revoca di tali privilegi o immunità, in conformità delle procedure previste dal diritto nazionale in questione.

2. *Gli accordi intercorrenti tra gli Stati membri non partecipanti e la Procura europea disciplinano la revoca dei privilegi o delle immunità delle persone protette ai sensi del diritto di tali Stati.*

3. Quando le indagini della Procura europea riguardano persone protette da privilegi o immunità ai sensi del diritto dell'Unione, in particolare il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, che ostacolano lo svolgimento di un'indagine specifica, la Procura europea presenta richiesta scritta motivata di revoca di tali privilegi o immunità, in conformità delle procedure previste dal diritto dell'Unione.

SEZIONE 2

TRATTAMENTO DELLE INFORMAZIONI

Articolo 20

Accesso della Procura europea alle informazioni

Dal momento in cui registra un caso, la Procura europea può esigere qualunque informazione pertinente dalle banche dati degli *Stati membri partecipanti* relative alle indagini penali e all'attività di contrasto o da altro registro pertinente delle autorità pubbliche, o ha accesso a tali informazioni tramite i procuratori europei delegati.

La regolamentazione dell'accesso della Procura europea alle informazioni contenute nelle banche dati degli Stati membri non partecipanti è contenuta negli accordi tra quest'ultimi e la Procura europea, conformemente agli articoli 11 paragrafo 8 e 59 bis.

Articolo 21

Raccolta delle informazioni

1. Se necessario ai fini delle sue indagini, la Procura europea ottiene da Eurojust e da Europol, su richiesta, qualunque informazione pertinente a un reato di sua competenza, e può anche chiedere a Europol di fornire supporto analitico a una sua indagine specifica.
2. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e le autorità degli *Stati membri partecipanti* prestano assistenza alla Procura europea e le trasmettono le informazioni necessarie, su richiesta.
3. *La disciplina dello scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri non partecipanti e la Procura europea è demandata agli accordi tra quest'ultima e gli Stati non partecipanti, conformemente agli articoli 11 paragrafo 8 e 59 bis.*

Articolo 22

Sistema automatico di gestione dei fascicoli, indice e archivi di lavoro temporanei

1. La Procura europea istituisce un sistema automatico di gestione dei fascicoli composto di archivi di lavoro temporanei e di un indice contenenti i dati personali di cui all'allegato e dati non personali.
2. Il sistema automatico di gestione dei fascicoli è volto a:
 - a) prestare sostegno alla gestione delle indagini e delle azioni penali promosse dalla Procura europea, segnatamente tramite il controllo incrociato delle informazioni;
 - b) agevolare l'accesso alle informazioni sulle indagini e le azioni penali in corso;
 - c) agevolare il controllo della legittimità del trattamento dei dati personali e del rispetto del presente regolamento in tale ambito.
3. Il sistema automatico di gestione dei fascicoli può essere collegato alla rete di telecomunicazioni protetta di cui all'articolo 9 della decisione 2008/976/GAI⁸.
4. L'indice contiene rinvii agli archivi di lavoro temporanei trattati nel quadro delle attività della Procura europea e non può contenere dati personali diversi da quelli di cui all'allegato, punto 1, lettere da a) a i), k) e m), e punto 2.
5. Nello svolgimento delle sue funzioni ai sensi del presente regolamento, la Procura europea può trattare in un archivio di lavoro temporaneo dati relativi ai casi specifici dei quali si occupa. La Procura europea ne consente l'accesso al responsabile della protezione dei dati di cui all'articolo 41. La Procura europea informa il responsabile della protezione dei dati della creazione di ogni nuovo archivio di lavoro temporaneo contenente dati personali.
6. Per il trattamento di dati personali connessi a un caso, la Procura europea non può istituire archivi automatizzati diversi dal sistema automatico di gestione dei fascicoli.

⁸ GU L 348 del 24.12.2008, pag. 130.

Articolo 23

Funzionamento degli archivi di lavoro temporanei e dell'indice

1. La Procura europea crea un archivio di lavoro temporaneo per ogni caso in merito al quale le sono trasmesse informazioni, purché la trasmissione sia conforme al presente regolamento o agli altri strumenti giuridici applicabili. La Procura europea è responsabile della gestione degli archivi di lavoro temporanei che ha creato.
2. La Procura europea decide, caso per caso, se mantenere riservato tale archivio ovvero se concedervi accesso totale o parziale a membri del suo personale, ove necessario per consentire a tale personale di svolgere i suoi compiti.
3. La Procura europea decide quali informazioni relative a tale archivio inserire nell'indice. Salvo altrimenti deciso dal procuratore europeo, non sono inserite nell'indice le informazioni registrate e soggette a verifica ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4.

Articolo 24

Accesso al sistema automatico di gestione dei fascicoli

I procuratori europei delegati e il loro personale, nella misura in cui sono collegati al sistema automatico di gestione dei fascicoli, possono accedere unicamente:

- a) all'indice, purché tale accesso non sia stato espressamente negato;
- b) agli archivi di lavoro temporanei creati dalla Procura europea in relazione a indagini o azioni penali che si svolgono nel loro Stato membro;
- c) agli archivi di lavoro temporanei creati dalla Procura europea in relazione a indagini o azioni penali che si svolgono in un altro *Stato membro partecipante* nella misura in cui si riferiscono a indagini o azioni penali che si svolgono nel loro Stato membro.

SEZIONE 3
MISURE INVESTIGATIVE

Articolo 25

Potere della Procura europea di svolgere indagini

1. Ai fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli *Stati membri partecipanti* è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza.
2. Quando la Procura europea decide di esercitare la sua competenza per un reato commesso, in tutto o in parte, *al di fuori del territorio degli Stati membri partecipanti da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni, chiede assistenza per ottenere la cooperazione:*
 - a) *dello Stato non partecipante in virtù degli accordi con esso intercorrenti, conformemente agli articoli 11 paragrafo 8 e 59 bis;*
 - b) *del paese terzo interessato in virtù degli strumenti e delle procedure di cui all'articolo 59.*

Articolo 26

Misure investigative

1. Nell'esercizio della sua competenza negli *Stati membri partecipanti* la Procura europea ha il potere di chiedere o disporre le seguenti misure investigative:
 - a) perquisizione di locali, terreni, mezzi di trasporto, abitazioni private, indumenti o altro bene personale e sistemi informatici;
 - b) produzione di qualsiasi oggetto o documento pertinente e di dati informatici archiviati, inclusi i dati relativi al traffico e al conto bancario, cifrati o decifrati, in originale o in altra forma specificata;

- c) apposizione di sigilli a locali e mezzi di trasporto e congelamento di dati, in modo da preservarne l'integrità, evitare la perdita o la contaminazione di prove o garantire la possibilità di confisca;
- d) congelamento dei proventi o degli strumenti di reato, compreso il congelamento dei beni, se è previsto che il giudice competente ne disporrà la confisca e vi è motivo di ritenere che il proprietario, chi li possiede o ne ha il controllo si adopererà per vanificare il provvedimento di confisca;
- e) intercettazione delle telecomunicazioni di cui l'indagato è destinatario o mittente, comprese le e-mail, su tutte le connessioni di rete utilizzate;
- f) sorveglianza in tempo reale delle telecomunicazioni, con ordine di immediata trasmissione dei dati relativi al traffico delle telecomunicazioni al fine di localizzare l'indagato e individuare le persone con cui è stato in contatto in un determinato momento;
- g) monitoraggio delle operazioni finanziarie, con ordine a qualsiasi ente finanziario o creditizio di informare in tempo reale la Procura europea delle operazioni finanziarie su un conto specifico intestato all'indagato o da questi controllato o su altri conti che si presume ragionevolmente siano utilizzati in connessione con il reato;
- h) congelamento delle operazioni finanziarie future, con ordine a qualsiasi ente finanziario o creditizio di astenersi dall'effettuare transazioni finanziarie su un conto o conti specifici intestati all'indagato o da questi controllati;
- i) sorveglianza in luoghi non aperti al pubblico, con ordine di procedere a video e audio sorveglianza nascosta di luoghi non aperti al pubblico, esclusa la video sorveglianza di abitazioni private, e registrazione dei risultati;
- j) svolgimento di operazioni di infiltrazione, con ordine di agire sotto copertura o sotto falsa identità;
- k) convocazione di indagati e testimoni, quando vi è fondato motivo di ritenere che possano fornire informazioni utili alle indagini;
- l) misure di identificazione, con ordine di fotografare e filmare persone e rilevare elementi biometrici;

- m) sequestro di oggetti a fini probatori;
- n) accesso a locali e prelevamento di campioni di beni;
- o) ispezione di mezzi di trasporto, quando vi è fondato motivo di ritenere che trasportino beni connessi all'indagine;
- p) misure per rintracciare e controllare gli spostamenti di una persona;
- q) tracciamento e rintracciamento di oggetti mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci e le operazioni finanziarie controllate;
- r) sorveglianza mirata in luoghi pubblici dell'indagato e di terzi;
- s) accesso a registri pubblici nazionali o europei e a registri tenuti da soggetti privati nell'interesse pubblico;
- t) interrogatorio di indagati e testimoni;
- u) nomina di esperti, d'ufficio o su istanza dell'indagato, ove siano necessarie conoscenze specializzate.

2. Gli *Stati membri partecipanti* provvedono affinché le misure di cui al paragrafo 1 possano essere usate nelle indagini e nelle azioni penali della Procura europea. Tali misure sono soggette alle condizioni di cui al presente articolo e fissate dal diritto nazionale. La Procura europea può disporre o chiedere misure investigative diverse da quelle del paragrafo 1 solo se sono contemplate nel diritto dello *Stato membro partecipante* in cui devono essere eseguite.

3. Le singole misure investigative di cui al paragrafo 1 non possono essere disposte in assenza di fondati motivi e se lo stesso obiettivo è conseguibile con mezzi meno intrusivi.

4. Gli *Stati membri partecipanti* provvedono affinché le misure investigative di cui al paragrafo 1, lettere da a) a j), siano soggette all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente dello *Stato membro partecipante* in cui devono essere eseguite.

5. Le misure investigative di cui al paragrafo 1, lettere da k) a u), sono soggette a autorizzazione giudiziaria se così dispone il diritto nazionale dello *Stato membro partecipante* in cui devono essere eseguite.

6. Se sussistono le condizioni di cui al presente articolo e quelle applicabili ai sensi del diritto nazionale per autorizzare la misura richiesta, l'autorizzazione è concessa entro 48 ore con decisione scritta e motivata dell'autorità giudiziaria competente.

7. La Procura europea può chiedere all'autorità giudiziaria competente dello *Stato membro partecipante* di disporre l'arresto o la detenzione preventiva dell'indagato in conformità del diritto nazionale.

8. *Le misure investigative di cui al paragrafo 1 da eseguire in Stati membri non partecipanti che la Procura europea dovesse chiedere o disporre nell'esercizio della sua competenza ai sensi dell'articolo 14 sono disciplinate dagli accordi tra quest'ultima e gli Stati membri non partecipanti.*

SEZIONE 4

CHIUSURA DELLE INDAGINI E POTERI RELATIVI ALL'ESERCIZIO DELL'AZIONE

PENALE

Articolo 27

Esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali

1. Il procuratore europeo e i procuratori europei delegati hanno gli stessi poteri dei pubblici ministeri nazionali in ordine all'esercizio dell'azione penale e al rinvio a giudizio, in particolare il potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili.

2. Quando ritiene che l'indagine sia giunta a conclusione, il procuratore europeo delegato competente presenta al procuratore europeo, per esame, una sintesi del caso e una bozza dell'imputazione, unitamente all'elenco delle prove. Se non dà istruzione di archiviare il caso ai sensi dell'articolo 28, il procuratore europeo incarica il procuratore europeo delegato di formulare l'imputazione con richiesta di rinvio a giudizio dinanzi all'organo giurisdizionale dello *Stato membro partecipante* competente, oppure chiede ulteriori indagini. Il procuratore europeo può anche

esercitare l'azione penale di persona dinanzi all'organo giurisdizionale dello *Stato membro partecipante competente*.

3. L'imputazione formulata all'organo giurisdizionale dello *Stato membro partecipante* competente contiene un elenco delle prove da addurre in giudizio.

4. Il procuratore europeo sceglie la giurisdizione in stretta consultazione con il procuratore europeo delegato che presenta il caso e in considerazione della corretta amministrazione della giustizia, e determina l'organo giurisdizionale competente alla luce dei seguenti criteri:

- a) il luogo in cui è stato commesso il reato o, nel caso di più reati, la maggioranza dei reati;
- b) il luogo in cui l'imputato ha la residenza abituale;
- c) il luogo in cui è ubicata la prova;
- d) il luogo in cui le vittime dirette hanno la residenza abituale.

5. Se necessario ai fini del recupero, seguito amministrativo o monitoraggio, il procuratore europeo comunica l'imputazione alle autorità nazionali competenti, alle persone e alle istituzioni, agli organismi e alle agenzie dell'Unione interessate.

6. *In caso di esercizio dell'azione penale da parte della Procura europea, quest'ultima informa le autorità degli Stati membri non partecipanti al fine di un coordinamento con esse, conformemente a quanto stabilito dagli accordi di cui agli articoli 11 paragrafo 8 e 59 bis. A tali accordi è altresì demandata la disciplina del riconoscimento, negli Stati membri non partecipanti, delle sentenze emanate dagli organi giurisdizionali degli Stati membri partecipanti a seguito di azioni intraprese dalla Procura europea.*

Articolo 28

Archiviazione del caso

1. Il procuratore europeo archivia il caso se l'esercizio dell'azione penale è impossibile per uno dei seguenti motivi:

- a) morte dell'indagato;

- b) la condotta oggetto di indagine non costituisce reato;
- c) amnistia o immunità concessa all'indagato;
- d) scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale;
- e) l'indagato è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva per gli stessi fatti o il caso è stato trattato in conformità dell'articolo 29.

2. Il procuratore europeo può archiviare il caso per uno dei seguenti motivi:

a) il reato è un reato minore ai sensi della legge nazionale di attuazione della direttiva 2013/xx/UE relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale;

b) mancanza di prove pertinenti.

3. La Procura europea può rinviare i casi che ha archiviato all'OLAF o alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti ai fini del recupero, seguito amministrativo di altro tipo o monitoraggio.

4. La Procura europea ne informa la persona offesa dal reato, se l'indagine è stata avviata a seguito di informazioni da quella fornite.

5. *In caso di archiviazione del caso da parte della Procura europea, quest'ultima informa le autorità degli Stati membri non partecipanti al fine di un coordinamento con esse, conformemente a quanto stabilito dagli accordi di cui agli articoli 11 paragrafo 8 e 59 bis. A tali accordi è altresì demandata la disciplina del riconoscimento, negli Stati membri non partecipanti, del provvedimento di archiviazione adottato dalla Procura europea.*

Articolo 29

Compromesso

1. Quando il caso non deve essere archiviato e la prosecuzione del procedimento è nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, la Procura europea può, previo risarcimento del danno, proporre all'indagato una sanzione

pecuniaria forfettaria il cui pagamento comporta l'archiviazione definitiva del caso (compromesso). Se acconsente, l'indagato versa l'importo forfettario all'Unione.

2. La Procura europea controlla la riscossione della pena pecuniaria stabilita nel compromesso.

3. Quando il compromesso è accettato e l'indagato ha pagato, il procuratore europeo archivia definitivamente il caso e ne dà comunicazione ufficiale alle competenti autorità giudiziarie e di polizia nazionali e ne informa le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'Unione interessate.

4. L'archiviazione di cui al paragrafo 3 non è soggetta a controllo giurisdizionale.

5. *In caso di compromesso la Procura europea informa le autorità degli Stati membri non partecipanti al fine di un coordinamento con esse, conformemente a quanto stabilito dagli accordi di cui agli articoli 11 paragrafo 8 e 59 bis. A tali accordi è altresì demandata la disciplina del riconoscimento, negli Stati membri non partecipanti, del provvedimento di archiviazione adottato dalla Procura europea a seguito di compromesso.*

SEZIONE 5

AMMISSIBILITÀ DELLE PROVE

Articolo 30

Ammissibilità delle prove

1. Ove l'organo giurisdizionale di merito dello *Stato membro partecipante* ritenga che l'ammissione delle prove presentate dalla Procura europea non pregiudica l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ammette tali prove al processo senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se il diritto nazionale dello *Stato membro partecipante* in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove. *Alla medesima disciplina è soggetta l'ammissione al processo delle prove ottenute*

dalla Procura europea negli Stati membri non partecipanti in virtù degli accordi intercorrenti tra quest'ultimi e la Procura europea.

2. L'ammissione al processo delle prove provenienti dalla Procura europea non pregiudica la competenza degli organi giurisdizionali nazionali a valutarle liberamente.

SEZIONE 6

CONFISCA

Articolo 31

Disposizione dei beni confiscati

Ove, su richiesta della Procura europea, l'organo giurisdizionale dello *Stato membro partecipante* competente abbia deciso, con decisione definitiva, di confiscare i beni connessi a un reato di competenza della Procura europea o i relativi proventi, il valore monetario di tali beni o proventi è trasferito al bilancio dell'Unione nella misura necessaria a risarcire il danno causato all'Unione.

CAPO IV

GARANZIE PROCEDURALI

Articolo 32

Portata dei diritti degli indagati, degli imputati e altre persone coinvolte

1. Le attività della Procura europea si svolgono nel pieno rispetto dei diritti degli indagati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa.

2. Chiunque sia indagato o imputato in un procedimento della Procura europea gode almeno dei seguenti diritti processuali, quali stabiliti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale dello *Stato membro partecipante*:

- (a) il diritto all'interpretazione e alla traduzione, di cui alla direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- (b) il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, di cui alla direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- (c) il diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, di cui alla Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013;
- (d) il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza;
- (e) il diritto al patrocinio a spese dello Stato;
- (f) il diritto di presentare prove e di chiedere la nomina di esperti e l'audizione di testimoni.

3. L'indagato e l'imputato godono dei diritti di cui al paragrafo 2 dal momento in cui sono sospettati di aver commesso un reato. Una volta che l'organo giurisdizionale nazionale competente ha preso atto dell'imputazione, i diritti processuali dell'imputato si basano sui regimi nazionali applicabili.

4. I diritti di cui al paragrafo 2 si applicano anche a qualsiasi persona, diversa dall'indagato o dall'imputato, che è ascoltata dalla Procura europea qualora, nel corso di un'audizione, un interrogatorio o un'udienza, essa si ritrovi indagata per aver commesso un reato.

5. Fatti salvi i diritti di cui al presente capo, l'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento della Procura europea godono di tutti i diritti processuali previsti dal diritto nazionale applicabile.

Articolo 33

Diritto al silenzio e diritto alla presunzione di innocenza

1. Chiunque sia indagato o imputato in un procedimento della Procura europea gode, conformemente al diritto nazionale, del diritto di non rispondere alle domande

poste in relazione ai reati che si sospetta abbia commesso ed è informato del fatto che non è obbligato a testimoniare contro di sé.

2. L'indagato e l'imputato sono considerati innocenti fino a quando la loro colpevolezza non sia stata provata conformemente al diritto nazionale.

Articolo 34

Diritto al patrocinio a spese dello Stato

Chiunque sia indagato o imputato per un reato di competenza della Procura europea e non disponga di risorse sufficienti, gode, conformemente al diritto nazionale, del diritto di ricevere l'assistenza giuridica gratuita o parzialmente gratuita delle autorità nazionali.

Articolo 35

Diritti relativi alle prove

1. L'indagato e l'imputato godono, conformemente al diritto dello *Stato membro partecipante*, del diritto di presentare prove che la Procura europea è tenuta a prendere in considerazione.

2. L'indagato e l'imputato godono, conformemente al diritto dello *Stato membro partecipante*, del diritto di chiedere alla Procura europea di raccogliere qualunque prova utile alle indagini, comprese la nomina di esperti e l'audizione di testimoni.

CAPO V

CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Articolo 36

Controllo giurisdizionale

1. Quando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, la Procura europea è considerata un'autorità degli *Stati membri partecipanti* ai fini del controllo giurisdizionale.

2. Le disposizioni del diritto nazionale applicabili in virtù del presente regolamento non sono considerate disposizioni del diritto dell'Unione ai fini dell'articolo 267 del trattato.

CAPO VI

PROTEZIONE DEI DATI

Articolo 37

Trattamento dei dati personali

1. La Procura europea può trattare con procedimenti automatizzati o casellari manuali strutturati a norma del presente regolamento soltanto i dati personali di cui all'allegato, punto 1, riguardanti persone che, in base all'ordinamento nazionale degli Stati membri interessati, sono sospettate di aver commesso un reato di sua competenza o di avervi partecipato, o che sono state condannate per siffatto reato, per le seguenti finalità:

- svolgimento delle indagini penali e dell'azione penale ai sensi del presente regolamento;
- scambio di informazioni con le autorità competenti degli Stati membri e altri organismi dell'Unione ai sensi del presente regolamento;
- cooperazione con paesi terzi ai sensi del presente regolamento.

2. La Procura europea può trattare soltanto i dati personali di cui all'allegato, punto 2, riguardanti persone che, in base all'ordinamento nazionale degli *Stati membri partecipanti* interessati, sono considerate testimoni o vittime in un'indagine o azione penale riguardante una o più fattispecie di reato di sua competenza, oppure persone di età inferiore a 18 anni. Il trattamento di tali dati personali può aver luogo solo se strettamente necessario per le finalità di cui al paragrafo 1.

3. In casi eccezionali la Procura europea può anche trattare, per un periodo limitato che non può superare il tempo necessario per concludere il caso in relazione al quale sono trattati, dati personali diversi da quelli di cui ai paragrafi 1 e 2 riguardanti le circostanze di un reato, se sono di rilevanza immediata e rientrano

nell'ambito di indagini in corso condotte dalla Procura europea e se il loro trattamento è strettamente necessario per le finalità di cui al paragrafo 1, purché il trattamento di tali dati specifici sia conforme al presente regolamento. Il responsabile della protezione dei dati di cui all'articolo 41 ne è immediatamente informato.

4. La Procura europea può trattare, mediante procedimenti automatizzati o meno, dati personali che rivelino la razza, l'origine etnica, le opinioni politiche, la religione o le convinzioni personali, l'appartenenza sindacale, come pure dati relativi alla salute o alla vita sessuale, soltanto se strettamente necessario per le sue indagini nazionali e se tali dati integrano altri dati personali già trattati dalla Procura europea. Il responsabile della protezione dei dati ne è immediatamente informato. Tali dati non possono essere trattati nell'indice di cui all'articolo 22, paragrafo 4. Qualora questi altri dati riguardino testimoni o vittime ai sensi del paragrafo 2, la decisione di trattarli è presa dal procuratore europeo.

5. Al trattamento dei dati personali effettuato dalla Procura europea nell'ambito delle sue attività si applica il regolamento (CE) n. 45/2001. Il presente regolamento specifica e integra il regolamento (CE) n. 45/2001 per quanto riguarda i dati personali operativi.

Articolo 38

Termini per la conservazione dei dati personali

1. I dati personali trattati dalla Procura europea non possono essere conservati oltre la prima data applicabile tra le seguenti:

- a) la scadenza del termine di prescrizione dell'azione penale in tutti gli *Stati membri partecipanti* interessati dall'indagine e dall'azione penale;
- b) la data in cui la persona è assolta e la decisione giudiziaria diventa definitiva;
- c) tre anni dopo la data in cui è divenuta definitiva la decisione giudiziaria dell'ultimo degli *Stati membri partecipanti* interessati dalle indagini o dall'azione penale;
- d) la data in cui la Procura europea constata che non è più necessario il proseguimento delle indagini o dell'azione penale.

2. Il rispetto dei termini per la conservazione previsti al paragrafo 1 è costantemente verificato mediante un idoneo trattamento automatizzato. In ogni caso, una verifica della necessità di conservare i dati è effettuata ogni tre anni dopo il loro inserimento. Se i dati delle persone di cui all'allegato sono conservati per più di cinque anni, ne è informato il garante europeo della protezione dei dati.

3. Qualora sia scaduto uno dei termini di cui al paragrafo 1, la Procura europea verifica la necessità di conservare i dati più a lungo per poter assolvere i suoi compiti, e può decidere di conservare tali dati a titolo di deroga fino alla verifica successiva. I motivi dell'ulteriore conservazione devono essere giustificati e registrati. Se non è deciso nulla in merito all'ulteriore conservazione dei dati personali, questi sono automaticamente cancellati dopo tre anni.

4. Quando, in conformità del paragrafo 3, i dati sono conservati oltre le date di cui al paragrafo 1, il garante europeo della protezione dei dati verifica ogni tre anni la necessità di conservarli.

5. Qualora un fascicolo contenga dati non automatizzati e non strutturati e sia scaduto il termine per la conservazione dell'ultimo dato automatizzato proveniente da tale fascicolo, ciascun elemento del fascicolo e le eventuali copie sono distrutte.

Articolo 39

Registrazione e documentazione

1. Ai fini della verifica della liceità del trattamento dei dati e dell'autocontrollo e per garantire l'integrità e la sicurezza dei dati, la Procura europea provvede affinché siano registrati la raccolta, la modifica, l'accesso, la comunicazione, l'interconnessione e la cancellazione di dati personali usati a fini operativi. I registri o la documentazione sono cancellati dopo 18 mesi, salvo che i dati siano necessari per un controllo in corso.

2. I registri o la documentazione preparati ai sensi del paragrafo 1 sono trasmessi, su richiesta, al garante europeo della protezione dei dati. Il garante europeo della protezione dei dati utilizza le informazioni solo per il controllo della protezione dei dati e per garantire un trattamento corretto dei dati, nonché la loro integrità e sicurezza.

Articolo 40

Accesso autorizzato ai dati personali

Possono avere accesso ai dati personali trattati dalla Procura europea a fini operativi, nello svolgimento dei loro compiti e nei limiti previsti dal presente regolamento, soltanto il procuratore europeo, i procuratori europei delegati e il loro personale autorizzato.

Articolo 41

Responsabile della protezione dei dati

1. Il procuratore europeo nomina un responsabile della protezione dei dati conformemente all'articolo 24 del regolamento (CE) n. 45/2001.
2. Nell'adempire agli obblighi di cui all'articolo 24 del regolamento (CE) n. 45/2001, il responsabile della protezione dei dati:
 - a) garantisce che sia mantenuta traccia scritta del trasferimento dei dati personali;
 - b) coopera con il personale della Procura europea preposto alle procedure, alla formazione e alla consulenza in materia di trattamento dati;
 - c) redige una relazione annuale e la trasmette al procuratore europeo e al garante europeo della protezione dei dati.
3. Nello svolgimento dei suoi compiti, il responsabile della protezione dei dati ha accesso a tutti i dati trattati dalla Procura europea e a tutti i locali della Procura europea.
4. I membri del personale della Procura europea che assistono il responsabile della protezione dei dati nell'esercizio delle sue funzioni hanno accesso ai dati personali trattati presso la Procura europea e ai locali della Procura europea nella misura necessaria allo svolgimento dei loro compiti.
5. Qualora ritenga che non siano state rispettate le disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 o del presente regolamento relative al trattamento dei dati personali, il responsabile della protezione dei dati ne informa il procuratore europeo chiedendogli di porre rimedio all'inadempienza entro un dato termine. Se il

procuratore europeo non pone rimedio al trattamento non conforme entro il termine determinato, il responsabile della protezione dei dati si rivolge al garante europeo della protezione dei dati.

6. Il procuratore europeo adotta le norme d'attuazione di cui all'articolo 24, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 45/2001.

Articolo 42

Modalità per l'esercizio del diritto di accesso

1. L'interessato può esercitare il diritto di accesso ai dati personali in conformità del regolamento (CE) n. 45/2001, in particolare l'articolo 13.

2. Quando il diritto di accesso è limitato a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 45/2001, la Procura europea ne informa per iscritto l'interessato conformemente all'articolo 20, paragrafo 3, dello stesso regolamento. Le informazioni sulle motivazioni principali della limitazione possono essere omesse qualora la loro comunicazione privi di effetto la limitazione. L'interessato è informato almeno del fatto che il garante europeo della protezione dei dati ha effettuato tutte le verifiche necessarie.

3. La Procura europea documenta i motivi per cui ha omesso di comunicare le motivazioni principali su cui si basa la limitazione di cui al paragrafo 2.

4. Quando, in applicazione degli articoli 46 e 47 del regolamento (CE) n. 45/2001, il garante europeo della protezione dei dati verifica la liceità del trattamento presso la Procura europea, quanto meno informa l'interessato di aver effettuato tutte le verifiche necessarie.

Articolo 43

Diritto di rettifica, cancellazione e limitazione di trattamento

1. Se i dati personali trattati dalla Procura europea devono essere rettificati, cancellati o sottoposti a limitazione di trattamento a norma dell'articolo 14, 15 o 16 del regolamento (CE) n. 45/2001, la Procura europea provvede alla loro rettifica, cancellazione o alla limitazione del loro trattamento.

2. Nei casi di cui all'articolo 14, 15 o 16 del regolamento (CE) n. 45/2001, tutti i destinatari dei dati sono informati senza indugio in conformità dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 45/2001. I destinatari provvedono quindi alla rettifica, cancellazione o limitazione di trattamento dei dati nei rispettivi sistemi, conformemente alle norme loro applicabili.

3. Senza indebito ritardo e in ogni caso entro tre mesi dal ricevimento della domanda, la Procura europea informa per iscritto l'interessato che i dati che lo riguardano sono stati rettificati, cancellati o sottoposti a limitazione di trattamento.

4. La Procura europea informa per iscritto l'interessato di ogni rifiuto di rettifica, cancellazione o limitazione di trattamento e delle possibilità di proporre reclamo al garante europeo della protezione dei dati e di proporre ricorso giurisdizionale.

Articolo 44

Responsabilità in materia di protezione dei dati

1. La Procura europea tratta i dati personali in modo che sia possibile individuare l'autorità che li ha forniti o i sistemi da cui sono stati ottenuti.

2. La responsabilità del rispetto del regolamento (CE) n. 45/2001 e del presente regolamento incombe alla Procura europea. La responsabilità della liceità del trasferimento di dati personali incombe, per i dati personali forniti alla Procura europea, al fornitore e, per i dati personali forniti dalla Procura europea a Stati membri, organismi dell'Unione, paesi terzi o organizzazioni internazionali, alla Procura europea.

3. Fatte salve altre disposizioni del presente regolamento, la Procura europea è responsabile di tutti i dati da essa trattati.

Articolo 45

Cooperazione tra il garante europeo della protezione dei dati e le autorità di controllo nazionali

1. Il garante europeo della protezione dei dati agisce in stretta cooperazione con le autorità di controllo nazionali riguardo a temi specifici che richiedono un

contributo nazionale, in particolare se esso o un'autorità di controllo nazionale constata notevoli differenze tra le pratiche degli *Stati membri partecipanti* o trasferimenti potenzialmente illeciti nell'uso dei canali della Procura europea per lo scambio di informazioni, o in relazione a questioni sollevate da una o più autorità di controllo nazionali sull'attuazione e interpretazione del presente regolamento.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1, il garante europeo della protezione dei dati e le autorità di controllo nazionali, ciascuno nei limiti delle proprie competenze, possono scambiare informazioni pertinenti, assistersi vicendevolmente nello svolgimento di revisioni e ispezioni, esaminare difficoltà di interpretazione o applicazione del presente regolamento, studiare problemi inerenti all'esercizio di un controllo indipendente o all'esercizio dei diritti delle persone cui i dati si riferiscono, elaborare proposte armonizzate per soluzioni congiunte di eventuali problemi e promuovere la sensibilizzazione del pubblico in materia di diritti di protezione dei dati.

3. Le autorità di controllo nazionali e il garante europeo della protezione dei dati si riuniscono ai fini di cui al presente articolo a seconda delle necessità. I costi di tali riunioni e la gestione delle stesse sono a carico del garante europeo della protezione dei dati. Nella prima riunione è adottato un regolamento interno. Ulteriori metodi di lavoro sono elaborati congiuntamente, se necessario.

Articolo 46

Diritto di proporre reclamo al garante europeo della protezione dei dati

1. Se il reclamo presentato dall'interessato a norma dell'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001 riguarda una decisione di cui all'articolo 43, il garante europeo della protezione dei dati consulta l'autorità di controllo nazionale o l'autorità giudiziaria competente dello *Stato membro partecipante* da cui provengono i dati o dello *Stato membro partecipante* direttamente interessato. La decisione del garante europeo della protezione dei dati, che può estendere il rifiuto alla comunicazione di qualsiasi informazione, è adottata in stretta collaborazione con l'autorità di controllo nazionale o l'autorità giudiziaria competente.

2. Se il reclamo riguarda il trattamento di dati forniti alla Procura europea da organismi dell'Unione, paesi terzi, organizzazioni internazionali o parti private, il garante europeo della protezione dei dati si accerta che la Procura europea abbia effettuato le opportune verifiche.

Articolo 47

Responsabilità in caso di trattamento di dati non autorizzato o scorretto

1. La Procura europea è responsabile dei danni cagionati da un proprio trattamento non autorizzato o scorretto dei dati conformemente all'articolo 340 del trattato.

2. Le denunce nei confronti della Procura europea nell'ambito della responsabilità di cui al paragrafo 1 sono presentate dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 268 del trattato.

CAPO VII

DISPOSIZIONI FINANZIARIE E DISPOSIZIONI RELATIVE AL PERSONALE

SEZIONE 1

DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Articolo 48

Attori finanziari

1. Il procuratore europeo è competente a decidere sulle questioni finanziarie e di bilancio.

2. Il sostituto designato dal procuratore europeo a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, è responsabile dell'esecuzione del bilancio della Procura europea in veste di ordinatore.

Articolo 49

Bilancio

1. Tutte le entrate e le spese della Procura europea sono oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario, che coincide con l'anno civile, e sono iscritte nel bilancio della Procura europea.
2. Le entrate e le spese iscritte nel bilancio della Procura europea devono essere in pareggio.
3. Fatte salve altre risorse, le entrate della Procura europea comprendono:
 - a) un contributo degli *Stati membri partecipanti* iscritto al bilancio generale dell'Unione europea;
 - b) i diritti percepiti per pubblicazioni o qualsiasi altro servizio fornito dalla Procura europea.
4. Le spese della Procura europea comprendono le retribuzioni del personale, le spese amministrative e di infrastruttura e le spese di esercizio.
5. Quando i procuratori europei delegati agiscono nell'ambito dei compiti della Procura europea, le spese pertinenti per tali attività sono considerate spese operative.

Articolo 50

Stesura del bilancio

1. Ogni anno il sostituto del procuratore europeo di cui all'articolo 48 predispone un progetto di stato di previsione delle entrate e delle spese della Procura europea per l'esercizio finanziario successivo. Sulla base di tale progetto, il procuratore europeo prepara uno stato di previsione provvisorio delle entrate e delle spese della Procura europea per l'esercizio finanziario successivo.
2. Il progetto di stato di previsione provvisorio delle entrate e delle spese della Procura europea è trasmesso alla Commissione entro il 31 gennaio di ogni anno. Entro il 31 marzo il procuratore europeo invia alla Commissione lo stato di previsione definitivo, che include un progetto di tabella dell'organico.

3. La Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio ("l'autorità di bilancio") lo stato di previsione con il progetto di bilancio generale dell'Unione europea.
4. Sulla base di tale stato di previsione, la Commissione inserisce nel progetto di bilancio generale dell'Unione europea le previsioni ritenute necessarie per la tabella dell'organico nonché l'importo del contributo da iscrivere al bilancio generale, che sottopone all'autorità di bilancio a norma degli articoli 313 e 314 del trattato.
5. L'autorità di bilancio autorizza gli stanziamenti a titolo del contributo destinato alla Procura europea.
6. L'autorità di bilancio adotta la tabella dell'organico della Procura europea.
7. Il procuratore europeo adotta il bilancio della Procura europea. Esso diventa definitivo dopo l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea. Se del caso, si procede agli opportuni adeguamenti.
8. Per qualsiasi progetto di natura immobiliare che possa avere incidenze finanziarie significative sul bilancio, la Procura europea informa quanto prima il Parlamento europeo e il Consiglio in conformità delle disposizioni dell'articolo 203 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.
9. Salvo in casi di forza maggiore, il Parlamento europeo e il Consiglio si pronunciano sul progetto immobiliare entro quattro settimane dal suo ricevimento da parte delle due istituzioni, in conformità dell'articolo 203 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012. Il progetto immobiliare si considera approvato alla scadenza del termine di quattro settimane, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non adottino una decisione contraria alla proposta entro tale periodo. Se durante tale periodo di quattro settimane il Parlamento europeo o il Consiglio avanzano obiezioni debitamente giustificate, tale periodo è prorogato una volta di due settimane. Se il Parlamento europeo e/o il Consiglio adottano una decisione contraria al progetto immobiliare, la Procura europea ritira la proposta e può presentarne una nuova.

10. La Procura europea può finanziare un progetto di acquisto immobiliare mediante un prestito previa approvazione dell'autorità di bilancio ai sensi dell'articolo 203, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

Articolo 51

Esecuzione del bilancio

1. Il sostituto del procuratore europeo di cui all'articolo 48 agisce in qualità di ordinatore della Procura europea ed esegue il bilancio della Procura europea, sotto la propria responsabilità ed entro i limiti autorizzati nel bilancio.
2. Il sostituto del procuratore europeo di cui all'articolo 48 trasmette ogni anno all'autorità di bilancio tutte le informazioni rilevanti in relazione ai risultati delle procedure di valutazione.

Articolo 52

Rendicontazione e discarico

1. Il contabile di Eurojust funge da contabile della Procura europea ai fini dell'esecuzione del bilancio di quest'ultima. Sono prese le disposizioni necessarie per evitare eventuali conflitti di interesse.
2. Entro il 1° marzo successivo alla chiusura dell'esercizio, il contabile della Procura europea comunica i conti provvisori al contabile della Commissione e alla Corte dei conti.
3. Entro il 31 marzo dell'esercizio successivo, la Procura europea trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti la relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio.
4. Entro il 31 marzo successivo alla chiusura dell'esercizio, il contabile della Commissione trasmette alla Corte dei conti i conti provvisori della Procura europea consolidati con i conti della Commissione.
5. Ai sensi dell'articolo 148, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, la Corte dei conti formula, entro il 1° giugno che segue l'esercizio chiuso, le sue osservazioni sui conti provvisori della Procura europea.

6. Al ricevimento delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sui conti provvisori della Procura europea ai sensi dell'articolo 148 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, il contabile della Procura europea stabilisce i conti definitivi della Procura europea sotto la sua responsabilità.

7. Entro il 1° luglio che segue l'esercizio chiuso, il contabile della Procura europea trasmette i conti definitivi al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti.

8. I conti definitivi della Procura europea sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea entro il 15 novembre che segue l'esercizio chiuso.

9. Il sostituto del procuratore europeo di cui all'articolo 48 invia alla Corte dei conti una risposta alle sue osservazioni entro il 30 settembre che segue l'esercizio chiuso. Le risposte della Procura europea sono inviate contestualmente alla Commissione.

10. Il sostituto del procuratore europeo di cui all'articolo 48 presenta al Parlamento europeo, su richiesta dello stesso e a norma dell'articolo 165, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 966/2012, tutte le informazioni necessarie per il corretto svolgimento della procedura di scarico per l'esercizio in oggetto.

11. Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, dà scarico al sostituto del procuratore europeo di cui all'articolo 48, entro il 15 maggio dell'anno N + 2, per l'esecuzione del bilancio dell'esercizio N.

Articolo 53

Regole finanziarie

Le regole finanziarie applicabili alla Procura europea sono adottate dal procuratore europeo in conformità del [regolamento (CE, Euratom) n. 2343/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, che reca regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee], previa consultazione della Commissione. Si discostano dal

[regolamento (CE, Euratom) n. 2343/2002] solo per esigenze specifiche di funzionamento della Procura europea e previo accordo della Commissione.

SEZIONE 2

DISPOSIZIONI RELATIVE AL PERSONALE

Articolo 54

Disposizioni generali

1. Salvo altrimenti stabilito nella presente sezione, al procuratore europeo, ai sostituti e al personale della Procura europea si applicano lo statuto dei funzionari⁹, il regime applicabile agli altri agenti e le regole adottate di comune accordo dalle istituzioni dell'Unione europea per l'applicazione di detto statuto e di detto regime.
2. In relazione al personale della Procura europea, i poteri conferiti all'autorità che ha il potere di nomina dallo statuto dei funzionari e dal regime applicabile agli altri agenti per la conclusione dei contratti di assunzione sono esercitati dal procuratore europeo.
3. Il procuratore europeo adotta adeguate modalità di applicazione dello statuto dei funzionari e del regime applicabile agli altri agenti a norma dell'articolo 110 dello statuto dei funzionari. Il procuratore europeo adotta altresì la programmazione delle risorse di personale nell'ambito del documento di programmazione.
4. Alla Procura europea e al suo personale si applica il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.
5. I procuratori europei delegati sono assunti come consiglieri speciali ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti. Le autorità nazionali competenti agevolano l'esercizio delle funzioni dei procuratori europei delegati ai sensi del presente regolamento e si astengono da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera e sul loro status nei

⁹ Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEE), del 18 dicembre 1961, relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (GU P 45 del 14.6.1962, pag. 1385), modificato in particolare dal regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio del 29 febbraio 1968 (GU L 56 del 4.3.1968, pag. 1) successivamente modificato.

sistemi giudiziari nazionali. In particolare, le autorità nazionali competenti dotano i procuratori europei delegati delle risorse e attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni ai sensi del presente regolamento, e assicurano che siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali.

Articolo 55

Esperti nazionali distaccati e altro personale

1. La Procura europea può avvalersi di esperti nazionali distaccati o di altro personale non impiegato dalla medesima. Nell'esercizio dei compiti relativi alle funzioni della Procura europea gli esperti nazionali distaccati sono soggetti all'autorità del procuratore europeo.
2. Il procuratore europeo adotta una decisione in cui stabilisce le norme relative al distacco di esperti nazionali presso la Procura europea e le ulteriori disposizioni di attuazione eventualmente necessarie.

CAPO VIII

RELAZIONI CON I PARTNER

SEZIONE 1

DISPOSIZIONI COMUNI

Articolo 56

Disposizioni comuni

1. Se necessario allo svolgimento dei suoi compiti, la Procura europea può instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con gli organismi e le agenzie dell'Unione, conformemente ai loro obiettivi, le autorità competenti di paesi terzi, le organizzazioni internazionali e l'organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol).
2. Se utile allo svolgimento dei suoi compiti, la Procura europea può, ai sensi dell'articolo 61, scambiare direttamente con le entità di cui al paragrafo 1 tutte le informazioni, esclusi i dati personali.

3. Se necessario allo svolgimento dei suoi compiti e fatte salve le disposizioni di cui alla sezione 3, la Procura europea può ricevere dalle entità di cui al paragrafo 1 dati personali e trattarli, conformemente all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 45/2001.

4. La Procura europea trasferisce i dati personali a paesi terzi, organizzazioni internazionali e a Interpol solo se necessario per prevenire e combattere i reati di sua competenza e conformemente al presente regolamento.

5. Sono vietati i trasferimenti successivi a terzi di dati personali pervenuti alla Procura europea da Stati membri, organismi o agenzie dell'Unione, paesi terzi, organizzazioni internazionali o da Interpol, salvo esplicito consenso della Procura europea alla luce delle circostanze del caso, per una finalità specifica che non sia incompatibile con le finalità per le quali sono stati trasmessi i dati.

SEZIONE 2

RELAZIONI CON I PARTNER

Articolo 57

Relazioni con Eurojust

1. La Procura europea instaura e mantiene relazioni privilegiate con Eurojust, basate su una stretta cooperazione e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione come specificato in appresso.

2. Sul fronte operativo, la Procura europea può associare Eurojust alle proprie attività nei casi transfrontalieri o complessi:

a) condividendo informazioni, anche personali, riguardanti le indagini, in particolare qualora rivelino elementi che possono esulare dalla competenza materiale o territoriale della Procura europea;

b) chiedendo a Eurojust o al suo o ai suoi membri nazionali competenti di partecipare al coordinamento di specifici atti di indagine riguardanti specifici aspetti che possono esulare dalla competenza materiale o territoriale della Procura europea;

- c) chiedendo a Eurojust di agevolare l'accordo tra la Procura europea e lo *Stato o gli Stati membri partecipanti* interessati in materia di competenza accessoria a norma dell'articolo 13, fatta salva l'eventuale decisione dell'autorità giudiziaria dello Stato membro interessato, competente a decidere al riguardo;
- d) chiedendo a Eurojust o al suo o ai suoi membri nazionali competenti di usare dei poteri conferiti loro dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale in relazione a specifici atti di indagine che possono esulare dalla competenza materiale o territoriale della Procura europea;
- e) condividendo con Eurojust o con il suo o i suoi membri nazionali competenti informazioni sulle decisioni di cui agli articoli 27, 28 e 29, prima che queste siano presentate al procuratore europeo, in caso di ripercussioni sulle competenze di Eurojust e ove opportuno vista la precedente partecipazione di Eurojust al caso;
- f) chiedendo a Eurojust o al suo o ai suoi membri nazionali competenti di prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli *Stati che sono membri di Eurojust ma che non partecipano all'istituzione della Procura europea*, o nei paesi terzi.

3. *Eurojust si adopera, conformemente al regolamento n./.... che lo istituisce, per promuovere il coordinamento tra l'azione della Procura europea e le procure di Stati membri non partecipanti in caso di reati transnazionali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.*

4. La Procura europea ha accesso a un meccanismo di controllo incrociato automatico dei dati inseriti nel sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust. Quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati del sistema automatico di gestione dei fascicoli inseriti dalla Procura europea e quelli inseriti da Eurojust, ne è data notizia a Eurojust, alla Procura europea, nonché allo Stato membro che ha fornito i dati a Eurojust. Nel caso in cui i dati siano stati trasmessi da un terzo, Eurojust informa della concordanza solo il terzo, previo consenso della Procura europea.

5. La cooperazione instaurata a norma del paragrafo 1 comporta lo scambio di informazioni, anche personali. I dati così scambiati sono usati solo per le finalità per le quali sono stati forniti. Qualsiasi altro uso dei dati è autorizzato soltanto nella

misura in cui rientra nel mandato dell'organismo che riceve i dati e previa autorizzazione dell'organismo che li ha forniti.

6. La Procura europea designa i membri del personale autorizzati ad accedere ai risultati del meccanismo di controllo incrociato e ne informa Eurojust.

7. La Procura europea si avvale del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust. Le modalità sono regolate da un accordo. Eurojust fornisce alla Procura europea i seguenti servizi:

- a) il sostegno tecnico per la preparazione del bilancio annuale, del documento di programmazione contenente la programmazione annuale e pluriennale e del piano di gestione;
- b) il sostegno tecnico per l'assunzione del personale e la gestione delle carriere;
- c) i servizi di sicurezza;
- d) i servizi di tecnologia dell'informazione;
- e) i servizi di gestione finanziaria, contabilità e audit;
- f) qualunque altro servizio di interesse comune.

Articolo 58

Relazioni con le istituzioni, le agenzie e altri organismi dell'Unione

1. La Procura europea sviluppa relazioni privilegiate con Europol.

2. La cooperazione instaurata a norma del paragrafo 1 comporta lo scambio di informazioni, anche personali. I dati così scambiati sono usati solo per le finalità per le quali sono stati forniti. Qualsiasi altro uso dei dati è autorizzato soltanto nella misura in cui rientra nel mandato dell'organismo che riceve i dati e previa autorizzazione dell'organismo che li ha forniti.

3. La Procura europea coopera con la Commissione, compreso l'OLAF, per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 325, paragrafo 3, del trattato. A tal fine concludono un accordo che fissa le modalità di cooperazione.

4. La Procura europea instaura e mantiene relazioni di cooperazione con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione.

Articolo 59

Relazioni con le autorità di paesi terzi e le organizzazioni internazionali

1. La Procura europea può stipulare accordi di lavoro con le entità di cui all'articolo 56, paragrafo 1. Detti accordi di lavoro possono riguardare, in particolare, lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso la Procura europea.

2. La Procura europea può designare, di concerto con le autorità competenti, punti di contatto nei paesi terzi al fine di facilitare la cooperazione.

3. In virtù dell'articolo 218 del trattato, la Commissione europea può presentare al Consiglio proposte per negoziare accordi con uno o più paesi terzi riguardanti la cooperazione tra la Procura europea e le autorità competenti di tali paesi terzi in materia di assistenza giudiziaria penale e di estradizione nei casi di competenza della Procura europea.

4. Per quanto riguarda i reati rientranti nella competenza materiale della Procura europea, gli *Stati membri partecipanti* riconoscono nella Procura europea l'autorità competente ad attuare gli accordi internazionali in materia di assistenza giudiziaria penale e di estradizione, oppure, se necessario, modificano tali accordi internazionali affinché la Procura europea possa esercitare le sue funzioni in virtù di questi ultimi dacché avrà assunto i suoi compiti conformemente all'articolo 75, paragrafo 2.

Articolo 59 bis

Relazioni con le autorità degli Stati membri non partecipanti

1. *La Procura europea instaura e mantiene relazioni di cooperazione con le autorità degli Stati membri non partecipanti, conformemente agli accordi intercorrenti tra tali Stati e la Procura.*

2. *Quando previsto dagli accordi tra gli Stati membri non partecipanti e la Procura europea, quest'ultima può designare, di concerto con le autorità*

competenti e conformemente ai summenzionati accordi, punti di contatto in tali Stati al fine di facilitare la cooperazione.

3. Se utile allo svolgimento dei suoi compiti e se previsto dagli accordi tra gli Stati membri non partecipanti e la Procura europea, quest'ultima può, ai sensi dell'articolo 61, scambiare direttamente tutte le informazioni, esclusi i dati personali, con le autorità competenti di tali Stati e i punti di contatto ivi presenti.

SEZIONE 3

TRASFERIMENTI DI DATI PERSONALI

Articolo 60

Trasferimento di dati personali agli organismi e alle agenzie dell'Unione

Fatta salva qualsiasi eventuale limitazione ai sensi del presente regolamento, la Procura europea può trasferire direttamente i dati personali agli organismi e alle agenzie dell'Unione se necessario allo svolgimento dei suoi compiti o dei compiti dell'organismo o dell'agenzia dell'Unione destinatario.

Articolo 61

Trasferimento dei dati personali ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali

1. Se necessario allo svolgimento dei suoi compiti, la Procura europea può trasferire i dati personali a un'autorità di un paese terzo, un'organizzazione internazionale o a Interpol sulla base di:

a) una decisione della Commissione adottata ai sensi [degli articoli 25 e 31 della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio] che sancisce che il paese terzo o l'organizzazione internazionale, o un settore di trattamento all'interno del paese terzo o dell'organizzazione internazionale, garantisce un livello di protezione adeguato (decisione di adeguatezza), oppure

b) un accordo internazionale concluso tra l'Unione europea e il paese terzo o l'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 218 del trattato, che presta garanzie sufficienti con riguardo alla tutela della vita privata e dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone.

In tal caso il trasferimento non necessita di ulteriori autorizzazioni.

La Procura europea può concludere accordi di lavoro per attuare tali accordi o decisioni di adeguatezza.

2. In deroga al paragrafo 1, la Procura europea può autorizzare, caso per caso, il trasferimento dei dati personali ai paesi terzi, alle organizzazioni internazionali o a Interpol se:

a) il trasferimento dei dati è assolutamente necessario per salvaguardare gli interessi fondamentali dell'Unione, inclusi i suoi interessi finanziari, nell'ambito degli obiettivi della Procura europea;

b) il trasferimento dei dati è assolutamente necessario per evitare un pericolo imminente associato alla criminalità o a reati terroristici;

c) il trasferimento è altrimenti necessario o prescritto dalla legge per la salvaguardia di un interesse pubblico rilevante dell'Unione o degli Stati membri, riconosciuto dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale, ovvero per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria, oppure

d) il trasferimento è necessario per salvaguardare un interesse vitale dell'interessato o di un terzo.

3. Inoltre il procuratore europeo, di concerto con il garante europeo della protezione dei dati, può autorizzare un complesso di trasferimenti in conformità delle lettere da a) a d), tenuto conto dell'esistenza di garanzie con riguardo alla tutela della vita privata e dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone, per un periodo non superiore a un anno e rinnovabile.

4. Il garante europeo della protezione dei dati è informato dei casi di applicazione del paragrafo 3.

5. La Procura europea può trasferire dati personali amministrativi conformemente all'articolo 9 del regolamento (CE) n. 45/2001.

CAPO IX

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 62

Status giuridico e condizioni operative

1. In ciascuno degli *Stati membri partecipanti*, la Procura europea ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare e alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio.
2. Le necessarie disposizioni relative all'insediamento della Procura europea nello Stato membro ospitante e alle strutture che questo deve mettere a disposizione nonché le norme specifiche applicabili in tale paese al procuratore europeo, ai suoi sostituti, al personale e ai relativi familiari sono fissate in un accordo di sede concluso tra la Procura europea e lo Stato membro ospitante entro [2 anni dall'entrata in vigore del presente regolamento].
3. Lo Stato membro ospitante garantisce le migliori condizioni possibili per il funzionamento della Procura europea, offrendo anche una scolarizzazione multilingue e a orientamento europeo, e adeguati collegamenti di trasporto.
4. *Lo status giuridico, le condizioni operative della Procura europea nel territorio degli Stati membri non partecipanti e le disposizioni relative all'insediamento dei punti di contatto della Procura europea in tali Stati sono disciplinate dagli accordi di cui agli articoli 11.8 e 59 bis.*

Articolo 63

Regime linguistico

1. Ai atti di cui agli articoli 7 e 72 si applica il regolamento n. 1 del Consiglio¹⁰.

¹⁰ GU L 17 del 6.10.1958, pag. 385.

2. I servizi di traduzione necessari per il funzionamento della Procura europea sono forniti dal Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea.

Articolo 64

Riservatezza

1. Il procuratore europeo, i sostituti e il personale, i procuratori europei delegati e il personale nazionale hanno l'obbligo della riservatezza rispetto a qualsiasi informazione di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

2. L'obbligo della riservatezza si applica a qualsiasi persona e a qualsiasi organismo che collabori con la Procura europea.

3. L'obbligo della riservatezza permane anche dopo la cessazione delle funzioni, del contratto di lavoro o dell'attività delle persone di cui ai paragrafi 1 e 2.

4. L'obbligo della riservatezza si applica a tutte le informazioni ricevute dalla Procura europea, a meno che tali informazioni siano già state rese pubbliche o accessibili al pubblico.

5. I membri e il personale del garante europeo della protezione dei dati hanno l'obbligo della riservatezza rispetto a qualsiasi informazione di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

Articolo 65

Trasparenza

1. Ai documenti attinenti ai compiti amministrativi della Procura europea si applica il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio.

2. Il procuratore europeo adotta, entro sei mesi dalla data del suo insediamento, le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

3. Le decisioni adottate dalla Procura europea ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1049/2001 possono costituire oggetto di denuncia presso il Mediatore o di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, alle condizioni di cui, rispettivamente, agli articoli 228 e 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 66

OLAF e Corte dei conti europea

1. Per facilitare la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio¹¹, la Procura europea, entro sei mesi da quando diventa operativa, aderisce all'accordo interistituzionale, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e adotta le opportune disposizioni applicabili a tutto il personale della Procura europea utilizzando i modelli riportati nell'allegato di tale accordo.
2. La Corte dei conti europea ha la facoltà di sottoporre ad audit, sulla base di documenti e con verifiche sul posto, tutti i beneficiari di sovvenzioni, i contraenti e i subcontraenti che hanno ottenuto fondi dell'Unione dalla Procura europea.
3. L'OLAF può svolgere indagini, compresi controlli e verifiche sul posto, conformemente alle disposizioni e procedure stabilite dal regolamento (CE) n. 1073/1999 e dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio¹², per accertare eventuali irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'Unione in relazione a spese finanziate dalla Procura europea.
4. Fatti salvi i paragrafi 1, 2 e 3, gli accordi di lavoro con i paesi terzi, le organizzazioni internazionali e Interpol, i contratti, le convenzioni di sovvenzione e le decisioni di sovvenzione della Procura europea contengono disposizioni che abilitano espressamente la Corte dei conti europea e l'OLAF a svolgere tali audit e indagini in base alle rispettive competenze.

Articolo 67

Norme di sicurezza in materia di protezione delle informazioni classificate

La Procura europea applica i principi di sicurezza contenuti nelle norme di sicurezza per la protezione delle informazioni classificate UE e delle informazioni sensibili non classificate, di cui all'allegato della decisione 2001/844/CE, CECA, Euratom

¹¹ GUL 136 del 31.5.1999, pag. 1.

¹² GUL 292 del 15.11.1996, pag. 2.

della Commissione¹³. Tali norme contengono, tra l'altro, disposizioni relative allo scambio, al trattamento e all'archiviazione di tali informazioni.

Articolo 68

Indagini amministrative

Le attività amministrative della Procura europea sono sottoposte al controllo del Mediatore europeo, ai sensi dell'articolo 228 del trattato.

Articolo 69

Regime generale di responsabilità

1. La responsabilità contrattuale della Procura europea è regolata dalla legge applicabile al contratto in causa.
2. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenute in un contratto concluso dalla Procura europea.
3. In materia di responsabilità extracontrattuale, la Procura europea risarcisce, secondo i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri e indipendentemente da una responsabilità ai sensi dell'articolo 47, i danni causati dal procuratore europeo o dal suo personale nell'esercizio delle loro funzioni, nella misura in cui possano essere imputati ad essi.
4. Il paragrafo 3 si applica anche ai danni per colpa di un procuratore europeo delegato nell'esercizio delle sue funzioni.
5. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi in merito alle controversie relative al risarcimento dei danni di cui al paragrafo 3.
6. Gli organi giurisdizionali degli *Stati membri partecipanti* competenti a conoscere delle controversie che coinvolgono la responsabilità della Procura

¹³ GU L 317 del 3.12.2001, pag. 1.

europea di cui al presente articolo sono determinati con riferimento al regolamento (CE) n. 44/2001¹⁴

7. La responsabilità individuale del personale della Procura europea nei confronti della Procura europea è regolata dalle disposizioni dello statuto o dal regime ad essi applicabile.

Articolo 70

Relazioni

1. La Procura europea pubblica una relazione annuale sulle sue attività generali. Essa trasmette tale relazione al Parlamento europeo e ai parlamenti degli *Stati membri partecipanti*, nonché al Consiglio e alla Commissione.

2. Una volta all'anno il procuratore europeo compare dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio per rendere conto delle attività generali della Procura europea, tenendo conto dell'obbligo del segreto e della riservatezza. Su richiesta, compare inoltre dinanzi alla Commissione.

3. I parlamenti degli *Stati membri partecipanti* possono invitare il procuratore europeo o i procuratori europei delegati a partecipare a uno scambio di opinioni sulle attività generali della Procura europea.

CAPO X

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 71

Disposizioni transitorie

1. Prima di esercitare i suoi compiti, il procuratore europeo prende tutte le misure necessarie per costituire la Procura europea.

2. Fatto salvo l'articolo 9, la prima nomina di due sostituti del procuratore europeo, scelti a sorte, è effettuata per un periodo di sei anni.

¹⁴ GUL 12 del 16.1.2001, pag. 1. Il regolamento (CE) n. 44/2001 è sostituito dal regolamento (CE) n. 1215/2012 a decorrere dal 10 gennaio 2015.

3. Gli *Stati membri partecipanti* mantengono le rispettive competenze fino alla data in cui la Procura europea è costituita e assume i suoi compiti in conformità dell'articolo 75, paragrafo 2. La Procura europea esercita le sue funzioni per i reati di sua competenza commessi dopo tale data. La Procura europea può altresì esercitare le sue funzioni per i reati di sua competenza commessi prima di tale data se nessuna autorità competente degli *Stati membri partecipanti* ha avviato le indagini o l'azione penale.

Articolo 72

Norme amministrative e documenti di programmazione

Il procuratore europeo:

- a) adotta ogni anno il documento di programmazione contenente la programmazione annuale e pluriennale della Procura europea;
- b) adotta una strategia antifrode, proporzionata ai rischi di frode, tenendo conto dei costi e dei benefici delle misure da attuare;
- c) adotta norme per la prevenzione e la gestione dei conflitti di interesse in relazione ai procuratori europei delegati;
- d) adotta le norme che regolano lo status, i criteri di rendimento, i diritti e gli obblighi dei sostituti e dei procuratori europei delegati, nonché la rotazione dei procuratori europei delegati al fine dell'applicazione dell'articolo 7;
- e) adotta le norme relative ai compromessi di cui all'articolo 29 e al calcolo degli importi delle pene pecuniarie;
- f) adotta le norme sulle modalità di riscontro alle persone o entità che hanno fornito informazioni alla Procura europea;
- g) adottare norme dettagliate per l'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 alle sue attività;
- h) adotta le norme di attuazione di cui all'articolo 24, paragrafo 8 del regolamento (CE) n. 45/2001.

Articolo 73

Comunicazioni

Ciascuno *Stato membro partecipante* designa le autorità competenti ai fini dell'articolo 6, paragrafo 6, dell'articolo 13, paragrafo 3, dell'articolo 17, paragrafo 2, e dell'articolo 26, paragrafo 4. Le informazioni sulle autorità designate, e ogni eventuale successiva modifica, sono notificate contemporaneamente al procuratore europeo, al Consiglio e alla Commissione.

Articolo 74

Clausola di revisione

1. Entro [*cinque anni dalla data di applicazione del presente regolamento*] la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione sull'attuazione del presente regolamento, eventualmente accompagnata da proposte legislative. La relazione contiene le conclusioni sulla fattibilità e sull'opportunità di estendere le attribuzioni della Procura europea ad altri reati, conformemente all'articolo 86, paragrafo 4, del trattato.
2. La Commissione presenta proposte legislative al Parlamento europeo e al Consiglio se ritiene che siano necessarie norme più dettagliate per la costituzione della Procura europea, per le sue funzioni o la procedura applicabile alle sue attività. Essa può raccomandare al Consiglio europeo di estendere le attribuzioni della Procura europea, conformemente all'articolo 86, paragrafo 4, del trattato.

Articolo 75

Entrata in vigore

1. Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
2. La Procura europea assume i compiti di indagine e azione penale negli *Stati membri partecipanti* ad essa conferiti dal presente regolamento a una data che sarà stabilita con decisione della Commissione su proposta del procuratore europeo una volta costituita la Procura europea. La decisione della Commissione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente

ALLEGATO II

Accordo di cooperazione tra

.... [Stato membro non partecipante alla cooperazione rafforzata] e la Procura europea¹

Lo Stato X [non partecipante alla cooperazione rafforzata] e la Procura europea (nel prosieguo indicati come “le Parti”),

Avendo riguardo a quanto stabilito dagli articoli 11.8 e 59 bis del regolamento (UE) n./.... del Consiglio relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell’istituzione di una Procura europea,

Considerando il comune interesse di sviluppare una stretta e proficua collaborazione per affrontare le sfide presenti e future poste dai reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea e dai reati ad essi indissolubilmente collegati ai sensi dell’articolo 13 del regolamento relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell’istituzione di una Procura europea,

Considerando l’obiettivo di migliorare la cooperazione giudiziaria per facilitare il coordinamento delle investigazioni e della persecuzione dei reati perpetrati nel territorio dello Stato X e in uno o più Stati dell’Unione europea,

Rispettando i diritti umani e i principi stabiliti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, così come riaffermati nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea,

si sono accordati per regolare le loro relazioni reciproche come segue:

¹ Si fa presente che solo il possibile contenuto non discrezionale di tali accordi è stato redatto, in quanto alcune disposizioni saranno oggetto di contrattazione volta per volta tra gli Stati non partecipanti e l’EPPO e di conseguenza non è immaginabile un contenuto univoco che possa fungere da modello.

Articolo 1²

Definizioni

Articolo 2

Obiettivo dell'accordo

L'obiettivo del presente accordo è migliorare la cooperazione giudiziaria (in materia di reati di competenza della Procura europea) per facilitare il coordinamento delle investigazioni e della persecuzione dei reati perpetrati nel territorio dello Stato parte e in uno o più Stati dell'Unione europea.

Articolo 3

Oggetto dell'accordo

Il presente accordo ha ad oggetto la collaborazione, lo scambio di informazioni, la cooperazione e il coordinamento tra l'azione della Procura europea e quella delle autorità competenti nel territorio dello Stato parte.

Articolo 4³

Lo *status* giuridico e le condizioni operative della Procura europea nel territorio dello Stato X

Articolo 5⁴

Disciplina del coordinamento e della cooperazione tra Procura europea e le autorità degli Stati non partecipanti

² Non si riporta il contenuto del presente articolo in quanto è suscettibile di essere formulato in maniera diversa a seconda della disponibilità e volontà politica degli Stati membri non partecipanti.

³ Si veda la nota 2.

⁴ Si veda la nota 2.

Articolo 6⁵

Lo scambio di informazioni e consultazione periodica

Articolo 7⁶

Punti di contatto

Articolo 8⁷

Il coordinamento in materia di esercizio dell'azione penale

Articolo 9⁸

Disciplina delle misure investigative

Articolo 10⁹

Disciplina delle prove

Articolo 11¹⁰

Riconoscimento ed esecuzione delle sentenze e del compromesso nello Stato X

⁵ Si veda la nota 2.

⁶ Si veda la nota 2.

⁷ Si veda la nota 2.

⁸ Si veda la nota 2.

⁹ Si veda la nota 2.

¹⁰ Si veda la nota 2.

BIBLIOGRAFIA

A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2010, p. 45 ss.

T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio Penale* 2014 n. 1, consultabile all'indirizzo: <http://www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2014/01/4.1-Cultura-europea-Alesci-Procura-europea.pdf>

S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura Europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Diritto penale contemporaneo*, ottobre 2013.

S. ALLEGREZZA, *Pubblico Ministero e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in *Aa.Vv, Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 219.

F. AMTENBRINK, D. KOCHENOV, *Towards a More Flexible Approach to Enhanced Cooperation*, in A. OTT, E. VOS (eds.), *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, The Hague, 2009, p. 181 ss.

E. APRILE, F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e processo penale oggi*, Milano, 2009.

R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 709 ss.

M. BARGIS, *Il pubblico ministero europeo nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2004, p. 745 ss.

F. BASSANINI E G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commentario al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.

V. BAZZOCCHI (a cura di), *Atti della Conferenza internazionale "La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo"*, organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco e svoltasi a Roma il 12-14 giugno 2013.

A. BERNARDI, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Rivista trimestrale diritto penale dell'economia*, 2002, p. 787 ss.

F. S. BORRELLI, *Globalizzazione dell'economia, del crimine, della giustizia*, in *Criminalità transnazionale fra esperienze europee e risposte penali globali*. Atti del III Convegno internazionale (Lucca, 24-25 maggio 2002), Milano, 2005.

M. BUSUIOC, *European Agencies: law and Practices of Accountability*, United Kingdom, 2013.

M. CAGOSSI, *Prosegue inarrestabile il percorso verso il rafforzamento dei diritti processuali dei cittadini dell'Unione Europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2013.

M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 597 ss.

L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014.

L. CAMALDO, *La Direttiva sull'ordine europeo di indagine penale (OEI): un congegno di acquisizione della prova dotato di molteplici potenzialità, ma di non facile attuazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, maggio 2014.

L. CAMALDO, *Il Pubblico ministero europeo dal Corpus Iuris al Trattato di Lisbona: un "fantasma" si aggira nell'Unione europea*, in P. CORSO, E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, Vol. II, Piacenza, 2010, pp. 69-94.

L. CAMALDO, *L'avvocato difensore di fronte al pubblico ministero europeo*, in *Rivista penale*, 2001 n. 11, pp. 873-875.

A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, gennaio 2014.

A. CANNONE, *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, 2005.

A. CANNONE, *Cooperazioni rafforzate [Diritto UE]*, in *Enciclopedia Treccani.it*, consultabile all'indirizzo: http://www.treccani.it/enciclopedia/cooperazioni-rafforzate-dir-ue_%28Diritto-on-line%29/

M. CASTELLANETA, *Commento all'articolo 86 TFUE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 687 ss.

A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008.

M. CONDINANZI, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 5/2015, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.federalismi.it/document/10032015211135.pdf>

- M. CORRADO, *L' intégration de Schengen dans l' Union européenne: problèmes et perspectives*, in *Revue du Marché commun et de l' Union européenne*, 1999, p. 342 ss.
- V. COVOLO, *From Europol to Eurojust – Towards a European Public Prosecutor. Where Does OLAF Fit In?*, in *EUCRIM*, 2012, n. 2, 83 ss.
- C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012.
- A. DAMASKOU, *The European Public Prosecutor's Office. A Ground-breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, p. 126 ss.
- A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014.
- A. DAMATO, *Commento all' articolo 325 TFUE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1485 ss.
- G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura Europea con Eurojust, Olaf ed Europol. Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013 pp. 645 ss.
- G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007.
- G. DE AMICIS, *Ne bis in idem, giurisdizioni concorrenti e divieto di azioni multiple nell'UE: il ruolo dell' Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2006, p. 1180.
- F. DE ANGELIS, *L' espace judiciaire pénal européen : une vision se concrétise*, in *EUCRIM*, 2012, 2, 75 ss.
- L. DE MATTEIS, C. FERRARA, F. LICATA, N. PIACENTE, A. VENEGONI, *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea*, vol. I, Padova, 2011.
- F. DE LEO, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2003 fasc. 4, pp. 1432-1450
- M. DELMAS-MARTY (a cura di), *“Corpus Juris” portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l' Union européenne*, Paris, 1997.
- M. DELMAS-MARTY, J.A.E. VERVAELE, *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000 e 2001, 4 vol.

G. DI PAOLO, *Note a margine della recente proposta di istituzione di una Procura europea contenuta nelle model rules for the procedure of the European Public Prosecutor's Office*, in F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, p. 129 ss.

U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014.

C. ELSSEN, *The role of the Schengen Agreements in the European construction*, in *ERA Forum*, 2011, p. 69 ss.

J. FENYK, *European Public Prosecutor, a step towards mutual recognition, or establishment of European criminal justice?* in *Czech yearbook of international law*, 2010, v. 1, pp. 187-205.

O. FERACI, *L'attuazione della cooperazione rafforzata nell'Unione Europea: un primo bilancio critico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 955 ss.

M. FIDELBO, *Il principio del ne bis in idem e la sentenza "Grande Stevens": pronuncia europea e riflessi nazionali. Nota a sentenza Corte EDU Grande Stevens e altri contro Italia*, in *Centro Studi di Diritto Penale Europeo* – <http://dirittopenaleeuropeo.it/il-principio-del-ne-bis-in-idem-e-la-sentenza-grande-stevens-pronuncia-europea-e-riflessi-nazionali/>

M. FIDELBO, *La proposition de directive 275/2011: la protection des victimes de la criminalité à la lumière de la reconnaissance mutuelle*, in *I quaderni europei*, Centro di documentazione europea - Università di Catania - Online Working Paper 2012 n. 42, consultabile all'indirizzo internet: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/42_2012.pdf

M. FLETCHER, R. LÖÖF, B. GILMORE, *EU criminal law and justice*, Cheltenham, 2008.

D. FLORE, *Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne*, II ed., Bruxelles, 2014.

D. FLORE, *A European Public Prosecutor's Office: guidelines for the European agenda*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 705 ss.

P. FOIS, *Applicazione differenziata e flessibilità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 25 ss.

M. FRANCHI FIOCCHI, *Commento agli articoli 20 TUE e 326-334 TFUE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014.

- M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La politica economica e monetaria. Prove di riforma della governance economica e finanziaria*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 330 ss.
- G. GAJA, *La cooperazione rafforzata*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 315 ss.
- N. GALANTINI, *Il ne bis in idem nello spazio giudiziario europeo: traguardi e prospettive*, in *Diritto penale contemporaneo*, febbraio 2011.
- S. GERLI, *Compendio di diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione*, Napoli, 2014.
- G. GRASSO, *Il "Corpus Juris" e le prospettive di formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997, pp. 1 ss.
- G. GRASSO, *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999, p. 127 ss.
- G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013.
- G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011.
- X. GROUSSOT & Z. POPOV, *What's wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy*, in *Common Market law review*, 2010, n. 47, pp. 605-643.
- S. GUERRERI, A. MANZELLA e F. SDOGATI (a cura di) *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001.
- L. HAMRAN, E. SZABOVA, *European Public Prosecutor's Office – Cui bono?*, in *New Journal of European Criminal Law*, voll. 1-2, 2013, p. 23 ss.
- E. HERLIN-KARNELL, *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, 2008, consultabile all'indirizzo: <http://www.sieps.se/sites/default/files/421-20083epa.pdf>
- A. HINAREJOS, J.R. SPENCER, S. PEERS, *Opting out of EU criminal law: what is actually involved?* - Centre for European legal studies, University of Cambridge, 2012, consultabile all'indirizzo: <http://www.statewatch.org/news/2012/oct/eu-cels-uk-opt-out-crim-law.pdf>

K. HOLZINGER, F. SHIMMELFENNIG, *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, p. 292 ss.

J. F. H. INGHELRAM, *Legal and institutional aspects of the European Anti-fraud Office (OLAF): an analysis with a look forward to a European Public Prosecutor's Office*, Groningen Europa Law, 2011.

L. KALB (a cura di), *“Spazio europeo di giustizia” e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012.

R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2015.

R. E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico post-moderno*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015 p. 35 ss.

R. E. KOSTORIS, *The perspective to establish a European Public Prosecutor's Office: lights and shadows of a work in progress*, in *Academic anthology for the Academic Celebration for the 10th Anniversary of the College for Criminal Law Science of the Beijing Normal University*, 2015.

L. KUHL, *Spazio giudiziario di cooperazione o di integrazione penale?*, in GRASSO, PICOTTI, SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo di Catania, Milano, 2011, p. 723 e ss.

M. LABAYLE, H.G. NILSSON, *The Role and Organisation of Eurojust. Added Value for Judicial cooperation in Criminal Matters*, in J. MONAR (ed.), *The Institutional Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*, College of Europe, Bruges, 2009.

A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002.

K. LENARTS, *Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, p. 727 ss.

S. LEONE, *Note critiche sulla Procura europea dopo Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 648-650.

D. LEUFFEN, B. RITTBERGER, F. SCHIMMELFENNIG, *Differentiated Integration: Explaining variation in the European Union*, Basingstoke, 2013.

K. LIGETI, *Toward a Public prosecutor for the European Union*, Londra, 2013.

K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: towards a Truly European Prosecution Service?* in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, vol. 4, p. 7 ss.

K. LIGETI, *Model Rules - Introduction to the Model Rules*, consultabile all'indirizzo internet: www.eppo-project.eu/index.php/EU-model-rules/english.

K. LIGETI, R. WAINRIGHT, M. WASMEIER, A. WILLIAMS, *The European Institutions: OLAF, EUROJUST and EUROPOL. What are they, what use are they and could we manage without them? And do we need another one - the European Public Prosecutor?*, IALS Seminar, held at the University of London, 18th October 2012.

K. LIGETI, *The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined*, in *EUCLR*, 2011.

K. LIGETI, *The European Public Prosecutor's Office: which model?*, contribution written as a commentary for the conference "Substantive Criminal Law of the European Union" held in Maastricht in January 2011.

P. LUIF, F. TRAUNER, *The Prüm Process: The Effects of Enhanced Cooperation within Europe and with the United States in Combating Serious Crime*, in R.L. HOLZHACKER, P. LUIF (a cura di), *Freedom, Security and Justice in the European Union*, Berlino, 2014.

A. MANZELLA, *Le cooperazioni rafforzate nell'Unione plurale*, in S. GUERRERI, A. MANZELLA e F. SDOGATI (a cura di) *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001.

A. MARANDOLA, *Information sharing nella prospettiva del Trattato di Prüm e della decisione di recepimento nel quadro giuridico dell'Unione*, Trieste, 2009, p. 166.

A. MOLINAROLLI, *Spunti problematici in materia di sussidiarietà europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, gennaio 2014.

V. MONETTI, *Il problema del pubblico ministero europeo. Le linee di tendenza più recenti nel dibattito internazionale*, in E. FALLETTI, V. PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano fra diritto nazionale e diritto europeo*, Bari, 2012, p. 297 ss.

S. MONTALDO, *La competenza dell'Unione europea ad adottare norme di diritto penale ex art. 83, par. 2, TFUE e sue possibili applicazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, n. 1, p. 101 ss.

C. MORINI, *La Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine transnazionale e all'immigrazione illegale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 184 ss.

P. MOSCARINI, *Eurojust e il PM europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Diritto Penale e Processo*, 2011, n. 5, pp. 635 ss.

A. MURA, *Integration of the EPPO in the National systems: concrete modalities in order to provide a real added value*, 11th OLAF Conference of Fraud Prosecutors, *Possible effects of establishing a European Public Prosecutor's Office on the National systems* – Bruxelles, 28 novembre 2013.

B. NASCIMBENE, *Le traité de Lisbonne et l'espace judiciaire européen: le principe de confiance réciproque et de reconnaissance mutuelle*, in *Revue des Affaires Européennes*, 2011, pp.787-791.

B. NASCIMBENE, *L'incorporazione degli Accordi di Schengen nel quadro dell'Unione europea e il futuro ruolo del Comitato parlamentare di controllo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 731 ss.

H. G. NILSSON, *Eurojust - The beginning or the end of the European Public Prosecutor?*, in *Europarättslig Tidskrift*, 2000, n. 4, p. 601 ss.

N. VON ONDARZA, *Strengthening the Core of Splitting Europe? – Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration*, SWP Research Paper, 2013, consultabile all'indirizzo internet: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP02_orz.pdf

F. PALAZZO, *Linee guida per l'agenda europea e per il legislatore nazionale. Introduzione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 677 ss.

M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005.

N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, Università di Catania - Online Working Paper 2013 n. 48, consultabile all'indirizzo internet: http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/48_2013.pdf

N. PARISI, *Tecniche di costruzione di uno spazio penale europeo. In tema di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e di armonizzazione delle garanzie processuali*, in *I quaderni europei*, Centro di documentazione europea - Università di Catania - Online Working Paper 2012 n. 38, Febbraio 2012.

N. PARISI, *Riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali, confiance mutuelle e armonizzazione delle garanzie procedurali negli Stati membri dell'Unione europea*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A.

SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 503 ss.

N. PARISI, *I diritti fondamentali nell'Unione europea fra mutuo riconoscimento in materia penale e principio di legalità*, in U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007.

M. PELISSERO, *Competenza della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 109 ss.

E. PERILLO, *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo qui tra noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene?»*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura Europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013.

E. PERILLO, *Noterelle sparse sulla teoria dei contro-limiti, sul Procuratore europeo, sulla Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *Atti della Conferenza internazionale "La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo"*, organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco e svoltasi a Roma il 12-14 giugno 2013, p. 75.

E. PERILLO, *Le droit pénal substantiel et l'espace de liberté, sécurité et justice: deux ans après Lisbonne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 576 ss.

S. PETIT LECLAIR, S. PEREZ, *Justice et sécurité en Europe : Eurojust ou la création d'un parquet européen*, in *Les Cahiers de la sécurité*, 2012, n. 20, p. 38-52.

B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002.

L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 65 ss.

L. PICOTTI, *Limiti garantistici delle incriminazioni penali e nuove competenze europee alla luce del Trattato di Lisbona*, in GRASSO, PICOTTI, SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori di interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo di Catania, Milano, 2011, p. 212 e ss.

E. PISTOIA, *'Enhanced cooperation as a tool to...enhance integration? Spain and Italy v. Council'*, in *Common Market Law Review*, 2014, n. 51, pp. 247–260.

E. PISTOIA, *Uniti nella diversificazione. Il modello di integrazione differenziata nel quadro di cooperazioni rafforzate secondo la Corte di Giustizia*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2014.

F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014.

F. POCAR, *Brevi note sulle cooperazioni rafforzate nel diritto dell'Unione europea*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 569-576.

T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011.

S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Diritto penale contemporaneo*, gennaio 2014.

V. RICCI, *Il controllo giurisdizionale sullo spazio penale europeo*, in GRASSO, PICOTTI, SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo di Catania, Milano, 2011, p. 739 ss.

D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Principi generali e questioni penalistiche*, Napoli, 2012.

F. ROSSI, *Presente e futuro del processo di armonizzazione europea della parte generale del diritto penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, luglio 2015.

L. S. ROSSI, *Commento agli articoli 20 TUE e 326-334 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 216-221 e 2426-2432.

L. S. ROSSI, *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 749 ss.

L. S. ROSSI, *Integrazione differenziata - Quattro opzioni per il futuro dell'Ue*, in *Affari internazionali*, 2011, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1938>

L. S. ROSSI, *L'integrazione differenziata nel Trattato di Lisbona*, in *Sud in Europa*, n. 1, febbraio 2008, p. 14 ss.

F. RUGGIERI, *Dal principio del mutuo riconoscimento alle nuove prospettive della cooperazione in materia penale alla luce del trattato di Lisbona. Il plus valore della creazione del pubblico ministero europeo*, in GRASSO, PICOTTI, SICURELLA (a

cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, pubblicazioni del Centro di Diritto Penale Europeo di Catania, Milano, 2011, p. 459 ss.

F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013.

L. SALAZAR, *Il negoziato sulla Procura europea nell'agenda della Presidenza italiana dell'Unione europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA E S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 693 ss.

H. SATZGER, *Quels principes pour une politique criminelle européenne après le Traité de Lisbonne? Le droit pénal européen, Etat des lieux et perspectives ouvertes par le Traité de Lisbonne*, in *Revue Internationale de Droit Pénal*, 2011, pp. 137-152.

F. SCHIMMELFENNIG, T. WINZEN, *Instrumental and Constitutional differentiation in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, p. 354 ss.

R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2013.

R. SICURELLA, *Lo spazio penale europeo dopo Lisbona: le nuove competenze dell'Unione europea alla prova dei principi fondamentali dello Stato di diritto*, in N. PARISI, V. PETRALIA, *L'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, p. 87 ss.

R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea; linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005.

F. SPIEZIA, *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati e le prospettive per il futuro di Eurojust*, in *Cassazione Penale*, 2015, p. 1614 ss.

F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cassazione penale* n. 5/2010, p. 270 e ss.

G. TAFFINI, *La proposta che istituisce la Procura europea e il principio di sussidiarietà: analisi del riesame della Commissione*, in *Magistratura democratica, Osservatorio internazionale*, gennaio 2014, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/stampa.php?id=276>

G. TAFFINI, *Risoluzione del Parlamento Europeo sulla proposta di istituzione della Procura Europea. Sintesi e commento*, in *Magistratura democratica, Osservatorio internazionale*, maggio 2014, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/articolo.php?id=396>

G. TESAURO, *Una procura europea per l'Europa del futuro*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 721 ss.

D. THYM, *United in diversity - The integration of enhanced cooperation into the European constitutional order*, in *German Law Journal*, 2005, p. 1731 ss.

G. TIBERI, *L'integrazione differenziata e le cooperazioni rafforzate nell'Unione europea*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona. Nuova edizione riveduta e aggiornata*, Bologna, 2010.

G. TIBERI, «*Uniti nella diversità*»: *l'integrazione differenziata e le cooperazioni rafforzate nell'Unione europea*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commentario al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.

A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.

A. TIZZANO, *Cooperazione rafforzata e flessibilità*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 460 ss.

P. TONINI, *Il Pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Vol. 1, 1999, p. 3 ss.

G. L. TOSATO, *Per un rilancio dell'Europa – Le ragioni della flessibilità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, n. 1, pp. 7-26.

V. VALENTINI, *Continua la navigazione a vista*, in *Diritto penale contemporaneo*, gennaio 2015.

M. VAUDANO, A. VENEGONI, *Commento art. 86 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 934 e ss.

A. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso legge penale (c. d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cassazione penale*, n. 6/2015, p. 2442 e ss.

A. VENEGONI, *Procura Europea e reati di terrorismo: un connubio impossibile? Una riflessione sulle prospettive della cooperazione penale alla luce dei tragici fatti di Parigi*, in *Magistratura democratica – Osservatorio Internazionale/Europa*, 12

febbraio 2015, consultabile all'indirizzo internet:
http://www.questionegiustizia.it/articolo/procura-europea-e-reati-di-terrorismo_un-connubio-impossibile__12-02-2015.php

A. VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal Pubblico Ministero Europeo nella proposta di regolamento COM (2013) 534*, in *Diritto penale contemporaneo*, novembre 2013.

A. VENEGONI, *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*, in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2012.

A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione Europea per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale COM (2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *Diritto penale contemporaneo*, settembre 2012.

M. VENTRELLA MCCREIGHT, *Un Super Procuratore per sconfiggere le frodi trans-nazionali commesse contro il budget dell'UE*, in *Diritto.net - Foro penale*, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.diritto.net/il-foro-penale/181/759.html>

J. A. VERVAELE, "Quel status pour le Ministère Public? European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice", in *Cour de Cassation* (ed.), *Quelles Perspectives pour un Ministère Public Européen? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, Paris, 2010, pp. 171-200.

J. A. VERVAELE, *European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice: the Eurojust European Public Prosecutor binomial*, Proceedings of the 5th European Jurist Forum, Budapest, 2009, pp. 117-138.

D. VOZZA, *Non luogo a procedere e ne bis in idem nell'Unione europea: l'Avvocato Generale opta per il connubio*, in *Diritto penale contemporaneo*, aprile 2014.

M. L. WADE, *A European public prosecutor: potential and pitfalls*, in *Crime Law and social Change journal*, 2013, p. 439 ss.

S. WHITE, *A Decentralised European Public Prosecutor's Office. Contradiction in Terms or Highly Workable Solution?*, in *EUCRIM*, 2012, n. 2, p. 67 ss.

V. ZAGREBELSKY, *L'istituzione del Procuratore europeo in rapporto alle esigenze dell'equo processo*, in http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_ita/L%E2%80%99istituzione%20del%20Procuratore%20europeo-vz.pdf, 2014.

M. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Antwerp, 2011.

DOCUMENTI UFFICIALI DELL'UNIONE EUROPEA¹

Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 – 2013/255(APP).

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 aprile 2015, *Agenda europea della sicurezza*, COM(2015) 185.

Relazione interlocutoria della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, del 18 marzo 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 – 2013/255(APP).

Relazione annuale 2013 della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, del 17 luglio 2014, *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea-Lotta contro la frode*, COM (2014) 474.

Decisione del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, 2014/335/UE, Euratom, in *GU L* 168 del 7.6.2014, pp. 105-111.

Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al bisogno di tesoreria, in *GUUE L* 168 del 7.6.2014, pp. 39-52.

Regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in *GUUE L* 168 del 7.6.2014, pp. 29-38.

Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale, in *GUUE L* 130/1 del 1.5.2014.

Relazione delle Commissioni per il controllo dei bilanci e per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, del 25 marzo 2014, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale COM(2012) 363 – C7-192/2012 – 2012/193(COD).

Risoluzione del Parlamento europeo, del 12 marzo 2014, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 – 2013/255(APP).

¹ Gli atti per i quali non si segnala la fonte di pubblicazione sono rinvenibili sul sito: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>

Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 11 marzo 2014, *L'agenda giustizia dell'UE per il 2020: rafforzare la fiducia, la mobilità e la crescita nell'Unione*, COM(2014) 144.

Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 11 marzo 2014, *Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla*, COM(2014) 154.

Relazione interlocutoria della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, del 21 febbraio 2014, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, A7-0141/2014.

Comments received by the General Secretariat of the Council of the European Union in respect of article 26 in the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor Office, 6116/14, 5 February 2014.

Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali, del 27 novembre 2013, sul riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2, COM (2013) 851.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2013, sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, COM(2013) 824.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2013, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali, COM(2013) 822.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2013, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, COM(2013) 821.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 27 novembre 2013, *Progredire nell'attuazione dell'agenda dell'Unione europea sulle garanzie procedurali per indagati e imputati — Rafforzare le basi dello spazio europeo di giustizia penale*, COM(2013) 820.

Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, in *GU L 294* del 6.11.2013, pp. 1-12.

Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, in *GUUE* L 248 del 18.9.2013, pp. 1-22.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), COM (2013) 535, del 17 luglio 2013.

Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534, del 17 luglio 2013.

Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2013, *Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea*, COM (2013) 533, in *GUUE* C 126 del 26.4.2014.

Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2013, *Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust*, COM (2013) 532.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, del 17 luglio 2013, *Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, SWD (2013) 275.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 marzo 2013, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) e abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI del Consiglio, COM (2013) 173.

Regolamento (UE) del Consiglio n. 1260/2012, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria con riferimento al regime di traduzione applicabile, in *GU* L 361 del 31.12.2012, pp. 89-92.

Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1257/2012, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *GU* L 361 del 31.12.2012, pp. 1-8.

Decisione 2012/714/UE della Commissione, del 21 novembre 2012, che conferma la partecipazione della Lituania alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, in *GU* L 323 del 22.11.2012, pp. 18-19.

Direttiva 2012/29 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in *GUUE* L 315 del 14.11.2012, pp. 57-73.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 19 luglio 2012, *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode. Relazione annuale 2011*, COM (2012) 408.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2012, relativa alla *lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, COM (2012) 363.

Relazione della Commissione, del 11 luglio 2012, che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM(2012) 363.

Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, in *GU* L 142 del 1.6.2012, pp. 1-10.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, del 6 giugno 2011, *La lotta contro la corruzione nell'UE*, COM(2011) 308.

Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 26 maggio 2011, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti*, COM (2011) 293.

Decisione del Consiglio n. 2011/167/UE, del 10 marzo 2011, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *GU* L 76 del 22.3.2011, pp. 53-55.

Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, c.d. "*Regolamento Roma III*", in *GU* L 343 del 29.12.2010, pp. 10-16.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, del 22 novembre 2010 - *La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*, COM (2010) 673.

Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, in *GU L* 280 del 26.10.2010, pp. 1-7.

Decisione del Consiglio 2010/405/UE, del 12 luglio 2010 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale, in *GU L* 189 del 22.7.2010, pp. 12-13.

Programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo per il periodo 2010-2014, 2010/C 115/01, in *GUUE C* 115 del 4.5.2010.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 aprile 2010 - *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, COM(2010) 171.

Decisione 2009/371/GAI del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol), in *GU L* 121 del 15.5.2009, pp. 37-66.

Decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in *GU L* 138 del 4.6.2009, pp. 14-32.

Decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali, in *GU L* 350 del 30.12.2008, pp. 72-92.

Decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa alla applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, in *GU L* 327 del 5.12.2008, pp. 27-46.

Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, in *GU L* 210 del 6.8.2008, pp. 1-11.

Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), in *GUCE L* 381 del 28.12.2006, pp. 4-23.

Libro Verde sui conflitti di giurisdizione e il principio di *ne bis in idem* nei procedimenti penali, del 23 dicembre 2005 - COM (2005) 696.

Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei

proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in *GUCE* L 309 del 25.11.2005, p.15-36, poi modificata dalla direttiva 2008/20/CE.

Regolamento (CE) N. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, in *GU L* 209 dell'11.8.2005, pp. 1-25.

Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, del 11 dicembre 2001, COM (2001) 715.

Comunicazione della Commissione, del 29.9.2000, Contributo complementare della Commissione alla conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali, *La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, COM(2000) 608.

Parere della Commissione ai sensi dell'articolo 48 TUE, del 26.1.2000, per la riunione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per una modifica dei trattati, *La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento*, COM(2000) 34.

Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in *GU L* 136 del 31.5.1999, pp. 20 -22.

Regolamento CE n. 1073/99 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), in *GU L* 136 del 31.5.1999, pp. 1-7.

Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, *relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità*, in *GUCE* L 312 del 23.12.1995, p. 1-4.

Commissione europea, Documento di sintesi dell'analisi comparata delle relazioni presentate dagli Stati membri sulle misure adottate a livello nazionale per lottare contro lo spreco e la distrazione delle risorse comunitarie, COM(95) 556, del 14.11.1995.

DOCUMENTI ISTITUZIONALI DEGLI STATI MEMBRI

Relazione sul semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il 17 giugno 2014.
<http://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=023&tipologiaDoc=documento&numero=002&doc=intero#n35>

14a COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO, Osservazioni approvate dalla Commissione sull'atto comunitario COM(2013) 534 definitivo sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà.

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, Scheda di valutazione n. 59/2013 dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sulla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea.

SENAT FRANÇAISE, Proposition de résolution Européenne portant avis motivé sur la création d'un Parquet européen, 3 octobre 2013.

Common position of the Ministers of Justice of France and Germany on the European Public Prosecutor's Office (Current as of 4 March 2013).

CONSEIL D'ETAT, *Réflexions sur l'institution d'un parquet européen*, Paris, La Documentation française, 2011.

ALTRI DOCUMENTI – ATTI

Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on a proposal to establish a European Public Prosecutor's Office, n. 1/2014, Vienna, 4th February 2014.

OLAF press release, *Fraud Prosecutors discuss plans to establish a European Public Prosecutor*, n. 8/2013, Bruxelles, 28th November 2013.

Memo della Commissione europea, del 17 luglio 2013, *Ogni euro conta — Domande frequenti sulla Procura europea*, Bruxelles.

Comunicato stampa della Commissione europea, del 17 luglio 2013, *Per difendere il denaro dei contribuenti la Commissione propone una Procura europea e rafforza le garanzie procedurali dell'OLAF*, Bruxelles.

Atti della conferenza internazionale organizzata da OLAF e dalla Fondazione Lelio Basso, *Protecting fundamental and procedural rights: from the investigations of OLAF to the future of EPPO*, Roma, 12 -14 giugno 2013.

Unione delle Camere Penali italiane - Osservatorio Europa, Ufficio del Procuratore Europeo European Public Prosecutor's Office (EPPO), *Sintesi dell'incontro del 9 aprile 2013 dell'Osservatorio Europa dell'UCPI presso gli Uffici del Dipartimento Giustizia della Commissione Europea – Bruxelles*, Roma, 29 aprile 2013.

Unione delle Camere Penali italiane - Osservatorio Europa, *La strada per l'istituzione dell'Ufficio del Procuratore Europeo*, Roma, 5 aprile 2013.

AA. VV. *Criminal Proceedings, Languages and The European Union, Linguistic and Legal Issues*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2013.

Relazione sul convegno organizzato dal Centro Studi di Diritto Penale Europeo in stretta collaborazione con OLAF, l'Ordine degli Avvocati di Milano, la Camera Penale di Milano e l'UAE (Unione degli Avvocati Europei), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'unione europea*, Milano 25 gennaio 2013.

Joint Position n. 80/2012 (November), pubblicata anche in *Towards the European Public Prosecutor's Office, Speakers' Contributions to ERA Conference*, Trier, 17-18 January 2013.

Documento riassuntivo del dibattito *Cornerstones for a draft regulation on the establishment of a European Public Prosecutor's Office ("EPPO") in accordance with art. 86 par. 1-3 TFEU*, European Criminal Bar Association, February 2013, www.ecba.org

COUR DE CASSATION, *Quelles perspectives pour un ministère public européen? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, Actes de la conférence internationale organisée les 11 et 12 février 2010, sous la direction de Peimane Ghaleh Marzban, sous l'égide de la Cour de cassation et avec le soutien de la Commission européenne, Office de lutte anti-fraude (OLAF), Paris, Dalloz, 2010.

Parere 5/2010 del Comitato di Sorveglianza dell'OLAF, del 29 novembre 2010, *L'applicazione dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali nelle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode*.

Convenzione delle Nazioni Unite (Convenzione di Palermo) contro il crimine organizzato transnazionale, adottata dall'Assemblea generale il 15 novembre del 2000.

Raccomandazione 19 (2000) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, del 6 ottobre 2000, sul ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale.

CONTRIBUTI PRESENTI NEL SITO DELL'OLAF

Relazione annuale 2014 OLAF

http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2014/olaf_report_2014_en.pdf

Relazione annuale 2013 OLAF

http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf

http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/green_paper/items/contributions_date_en.htm

GIURISPRUDENZA

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA²

A) Corte di Giustizia

18 dicembre 2014, parere n. 2/2013 reso dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito alla compatibilità del progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU con il diritto dell'Unione.

8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e altri e Kärntner Landesregierung e altri*, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, in *Raccolta*, 2013, p. I-1 ss.

16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta digitale* 2013.

27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General*, in *Raccolta digitale* 2012.

28 ottobre 2010, causa C-367/09, *SGS Belgium*, in *Raccolta*, 2010, p. I-10761 ss.

15 novembre 2011, causa C-539/09, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta*, 2011, p. I-11235 ss.

28 settembre 2006, causa C-150/05, *Van Straaten*, in *Raccolta*, 2006, p. I-9350.

16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, in *Raccolta* 2005, p. I-5285.

10 marzo 2005, causa C-469/03, *Miraglia*, in *Raccolta*, 2005, p. I-2011.

11 febbraio 2003, cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Hüseyin Gözütok e Klaus Brügge*, in *Raccolta*, 2003, p. I-01345.

25 luglio 2002, causa C-50/00-P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, in *Raccolta*, 2000, p. I-6719.

6 dicembre 2001, Parere 2/00, emesso ai sensi dell'art. 300 n. 6 TCE sul Protocollo di Cartagena, in *Raccolta*, 2001, p. I-9713.

² La giurisprudenza della Corte di giustizia per la quale non si segnala la fonte di pubblicazione è rinvenibile sul sito <http://curia.europa.eu>, come peraltro quella pubblicata in formato cartaceo.

6 marzo 2001, causa C-274/99, *Connolly v. Commission*, in *Raccolta*, 2001, p. I-01611.

26 giugno 1997, causa C- 368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*, in *Raccolta*, 1997, p. I-03689.

21 settembre 1989, causa C-68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica* (cd. “Mais greco”), in *Raccolta*, 1989, p. 2965.

21 settembre 1989, causa C-46/87, *Hoechst AG contro Commissione delle Comunità europee*, in *Raccolta*, 1989, p. 2859.

7 gennaio 1985, causa C-11/82, *Piraiki-Patraiki c. Commissione*, in *Raccolta*, 1985, p. 207 ss.

11 novembre 1981, causa C-60/81, *IBM c. Commissione*, in *Raccolta*, 1981, p. 2639 ss.

15 luglio 1963, causa C-25/62, *Plaumann c. Commissione*, in *Raccolta*, 1963, p. 197 ss.

B) Tribunale

4 ottobre 2006, causa T-193/04, *Tillack c. Commissione*, in *GUUE* C 281/33 del 18.11.2006.

3 maggio 2002, causa T-177/01, *Jégo-Quéré c. Commissione*, in *Raccolta*, 2002 p. II-2365.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*, ric. n. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10.

10 febbraio 2009, *Serguei Zolotoukhin c. Russia*, ric. n. 14939/03.

30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, ric. n. 45036/98.

24 novembre 1993, *Informationsverein Lentia and others v. Austria*, ric. n. 13914/88.

29 ottobre 1992, *Open Door and Dublin well woman v. Ireland*, ric. n. 14234/88.

16 dicembre 1992, *Niemietz v. Germany*, ric. n. 13710/88.

7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, ric. n. 14038/88.