



Università degli Studi di Salerno

Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza)

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

**Curriculum: *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e
cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale***

XXIX CICLO

TESI DI DOTTORATO

**Il progetto di creazione della Procura europea
nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia**

Coordinatore: *Ch.mo Prof. Geminello Preterossi*

Tutor: *Ch.ma Prof.ssa Angela Di Stasi*

Dottoranda: *Dott.ssa Giuseppina Ceci*
Matricola: 8888300014

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

INDICE

INTRODUZIONE Pag. 5

CAPITOLO I: L'evoluzione della cooperazione giudiziaria in materia penale nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea

1. Forme primordiali di cooperazione in materia penale » 10
2. Il Trattato di Maastricht e la creazione del c.d. Terzo Pilastro. » 17
3. Il Trattato di Amsterdam e la costruzione dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” » 23
4. Il Trattato di Lisbona: uno sguardo al titolo V del TFUE. » 32
5. Il ruolo del Consiglio europeo nello sviluppo della cooperazione in materia penale. » 43

CAPITOLO II: La tutela penale degli interessi finanziari dell'Ue ed il progetto di creazione della Procura europea: dal “Corpus Juris” alle “Model Rules”

1. Il progetto del “Corpus Juris” » 54
 - 1.1 La struttura del progetto ed i principi generali » 54
 - 1.2 Il Pubblico Ministero europeo e lo svolgimento del processo » 60
 - 1.3 Le «disposizioni comuni» » 71
 - 1.4 Alcune considerazioni critiche » 78

2. Il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea	Pag. 81
3. Le “Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor’s Office”	» 85
3.1 La nascita delle “Model Rules”	» 85
3.2 La parte generale ed i principi fondamentali	» 87
3.3 La fase investigativa	» 93
3.4 La fase successiva alla conclusione delle indagini	»104

CAPITOLO III: La proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea: base giuridica, competenza e struttura

1. La lotta contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione europea . . .	»109
2. L’articolo 86 TFUE e l’ipotesi di una cooperazione rafforzata	» 114
3. Il controllo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà ed il c.d. “ <i>yellow card mechanism</i> ”	» 117
4. La competenza della Procura europea	» 124
4.1 La competenza materiale	» 124
4.2 La competenza accessoria	» 133
4.3 Esercizio della competenza nell’ambito di “un unico spazio giuridico”.»	136
5. <i>Status</i> , organizzazione e struttura dell’EPPO	» 138
5.1 La valutazione di tre diversi modelli strutturali	» 138
5.2 Il modello decentrato ed il sistema del “doppio cappello”	» 141

6. L'indipendenza della Procura europea e la responsabilità del <i>Prosecutor</i> .Pag.148	
7. Procedure di nomina e di revoca»	151
7.1 Nomina del Procuratore europeo e dei suoi Sostituti»	152
7.2 Nomina dei Procuratori europei delegati»	155
7.3 Revoca dei membri dell'EPPO»	156
8. Regolamento interno»	160

CAPITOLO IV: La proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea: norme procedurali

1. L'avvio e lo svolgimento delle indagini preliminari»	162
2. Le misure investigative»	167
3. La circolazione della prova»	173
4. Principi fondamentali delle attività della Procura europea e problematicità dei casi transfrontalieri»	175
5. Il controllo giurisdizionale»	178
6. La fase successiva alla conclusione delle indagini»	184
6.1 Esercizio dell'azione penale e scelta del foro competente»	185
6.2 Archiviazione del caso»	189
6.3 Compromesso»	193
7. Le garanzie procedurali»	198

CAPITOLO V: Le principali modifiche apportate dal Consiglio dell’Unione europea alla proposta di Regolamento

1. Modifiche in materia di competenza	» Pag. 211
2. Modifiche alla struttura della Procura europea e alla disciplina della fase di avvio e svolgimento delle indagini	» 215
3. Modifiche relative alla fase successiva alla conclusione delle indagini .	» 226
4. Modifiche in materia di ammissibilità delle prove e di controllo giurisdizionale	» 232
5. Un minor tasso di “europeizzazione”	» 236
CONCLUSIONI	» 239
BIBLIOGRAFIA	» 246
SITOGRAFIA	» 279
INDICE DELLE SENTENZE	» 284

INTRODUZIONE

La presente ricerca intende affrontare la questione dell'istituzione della Procura europea (*European Public Prosecutor's Office - EPPO*), analizzando, in particolare, la proposta di Regolamento del Consiglio del 17 luglio 2013 che istituisce la Procura europea.

Tale proposta costituisce – com'è noto – attuazione dell'articolo 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale: *“Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio... può istituire una Procura europea a partire da Eurojust”*. Nella stessa norma, poi, si precisa: *“Il Consiglio europeo può... estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale”*.

L'articolo appena citato si colloca nell'ambito del Titolo V del TFUE, rubricato *“Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”*, al Capo 4, riguardante la *“Cooperazione giudiziaria in materia penale”*.

Prima di procedere all'esame della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea appare, dunque, necessario ripercorrere – nel Capitolo I del presente lavoro – l'evoluzione della cooperazione giudiziaria in materia penale nell'ambito dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, soffermandosi sul progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione in materia nonché sul determinante ruolo svolto dal Consiglio europeo.

Successivamente, sembra opportuno sottolineare – nel Capitolo II – come l’idea di creare una Procura europea non sia nata col Trattato di Lisbona, ma risalga già alla fine degli anni novanta del secolo scorso. Più precisamente, nel 1995 l’Unità di coordinamento per la lotta contro la frode della Commissione europea (UCLAF, rinominata nel 1999 OLAF) finanziò uno studio, compiuto da un gruppo di esperti provenienti da diversi Paesi membri e diretti da Mireille Delmas-Marty, volto a realizzare – seppur limitatamente al campo, di evidente interesse sovranazionale, della repressione penale delle frodi comunitarie – l’obiettivo di abbandonare la prospettiva di diversi spazi giudiziari nazionali in comunicazione tra di loro e, contestualmente, costruire uno spazio giudiziario unico. I lavori condussero alla presentazione, nel 1997, di una prima proposta denominata “*Corpus Juris* contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea”; tale proposta fu poi migliorata e pubblicata nuovamente nel 2000, in seguito ad uno studio effettuato presso l’Istituto Universitario Europeo di Fiesole. Questo ambizioso progetto – che prevedeva l’unificazione, a livello comunitario, della disciplina dei reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità nonché l’accentramento dell’azione giudiziaria relativa a tali reati in capo al Pubblico Ministero europeo – pur essendo stato accolto con molto entusiasmo in seno al Parlamento europeo ed alla Commissione europea, non incontrò il consenso della conferenza intergovernativa di Nizza.

L’idea di dar vita ad una Procura europea a tutela degli interessi finanziari della Comunità fu poi ripresentata nel 2001 dalla Commissione, con l’avallo del Parlamento europeo, in un *Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e*

sulla creazione di una procura europea, seguito dalla pubblicazione di un *Rapporto* conclusivo che riportava i risultati della consultazione.

La previsione, poi, nel sopra citato art. 86 TFUE, dell'istituzione di una Procura europea ha determinato l'intensificarsi di ricerche e discussioni volte ad analizzare la fattibilità e le conseguenze della creazione di tale organo. Tra i vari studi effettuati, uno dei lavori più importanti è di certo costituito dal progetto denominato *Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office*: si tratta di una ricerca posta in essere tra febbraio 2010 e marzo 2012 dall'Università di Lussemburgo, sotto la guida della Professoressa Katalin Ligeti e con il supporto della Commissione europea, allo scopo di predisporre un complesso di *Model Rules* dirette a disciplinare la fase preprocessuale del procedimento instaurato dal Procuratore europeo.

Questi progetti – com'è ben noto – non hanno avuto alcun seguito.

Del resto, la diffidenza dei Paesi membri e le forti difficoltà incontrate dall'Unione nel settore della cooperazione in materia penale si spiegano proprio per la delicatezza della materia stessa, essendo il potere repressivo – lo *ius puniendi* – da sempre considerato come una delle massime espressioni della sovranità statale e dunque, in quanto tale, una prerogativa da custodire gelosamente.

Gli approfondimenti condotti nei Capitoli I e II rappresentano premesse necessarie al fine di inquadrare compiutamente la disciplina dell'EPPO contenuta nella proposta di Regolamento suddetta, che rappresenta il nucleo centrale del presente lavoro e che sarà oggetto di analisi nei Capitoli III e IV. Più precisamente, in detti

Capitoli sarà preliminarmente affrontato il tema della lotta contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea, per poi passare all'esame dell'articolo 86 TFUE ed, in particolare, dell'ivi prevista ipotesi di instaurazione di una cooperazione rafforzata fra almeno nove Stati membri al fine di adottare il Regolamento *de quo*; sarà, quindi, illustrata la procedura di controllo posta in essere dai Parlamenti nazionali relativamente al rispetto del principio di sussidiarietà nonché il c.d. “*yellow card mechanism*” che ne è derivato; nel prosieguo, si analizzerà dettagliatamente – come preannunciato – la disciplina dell'EPPO, soffermandosi sulle norme in materia di competenza, sullo *status*, organizzazione e struttura dell'Ufficio, sul modello decentrato ed il sistema del “doppio cappello”, approfondendo il carattere di indipendenza della Procura europea e la responsabilità del *Prosecutor* nonché le procedure di nomina e di revoca dei vari membri dell'organismo, il Regolamento interno, le norme sull'avvio e lo svolgimento delle indagini preliminari, sulle misure investigative e la circolazione della prova, non tralasciando l'esame dei principi fondamentali che dovranno regolare le attività della Procura europea e la problematicità dei casi transfrontalieri; particolare attenzione sarà poi data alla disciplina del controllo giurisdizionale e della fase successiva alla chiusura delle indagini (esercizio dell'azione penale, archiviazione del caso o compromesso); verranno, ancora, esposte alcune riflessioni in merito alle garanzie procedurali previste dalla proposta oggetto del presente lavoro, esaminandole nel quadro delle garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dagli strumenti adottati nell'ambito della *Roadmap* di Stoccolma del 30 novembre 2009.

Nel Capitolo V, infine, si darà conto delle varie modifiche apportate al testo della proposta nel corso dei negoziati svoltisi in seno al Consiglio dell'Unione europea, confluite in un testo consolidato elaborato nell'ottobre 2016 e stabilizzato nel gennaio 2017.

La ricerca – che è mossa dalla constatazione del costante aumento delle frodi finanziarie a danno dell'Unione e, più in generale, della criminalità grave a dimensione transnazionale all'interno dei confini europei nonché della contestuale insufficienza di una mera cooperazione fra le competenti autorità nazionali per combattere ed arginare detto fenomeno – mira a verificare la fattibilità del progetto di creazione della Procura europea, considerando, in particolare, l'ipotesi del mancato raggiungimento dell'unanimità e del conseguente, possibile ricorso ad una cooperazione rafforzata al fine di adottare – seppure fra un ristretto numero di Stati – il Regolamento in esame, nell'ottica della futura, auspicata costruzione di un “diritto penale europeo” che sia comune a tutti i Paesi membri.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE NELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Forme primordiali di cooperazione in materia penale – 2. Il Trattato di Maastricht e la creazione del c.d. Terzo Pilastro – 3. Il Trattato di Amsterdam e la costruzione dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” – 4. Il Trattato di Lisbona: uno sguardo al titolo V del TFUE – 5. Il ruolo del Consiglio europeo nello sviluppo della cooperazione in materia penale.

1. Forme primordiali di cooperazione in materia penale.

L'esigenza di una cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione europea – e, con essa, della creazione di quello che, già nel 1977, il Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing definì «*espace judiciaire européen*» - pur non figurando nel testo originario dei Trattati istitutivi, emerse già negli anni ottanta, al fine di affrontare in modo unitario, a livello europeo, i problemi conseguenti, in primo luogo, alla graduale eliminazione dei controlli alle frontiere comuni¹ prevista dagli Accordi di Schengen² (che

¹ Sul tema, si veda anche la Comunicazione della Commissione europea sull'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere intracomunitarie del 7 dicembre 1988, COM (88) 640 def.

² I c.d. “Accordi di Schengen” furono stipulati tra un gruppo limitato di Stati membri (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo ed Olanda): più precisamente, occorre far riferimento all'Accordo di Schengen firmato il 14 giugno 1985, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, ed alla relativa Convenzione di applicazione (CAAS) del 19 giugno 1990. Con tali Accordi - firmati dall'Italia il 27 novembre 1990 e recepiti nel nostro ordinamento con legge di ratifica ed esecuzione del 30 settembre

rappresentano il «primo esempio di ‘cooperazione rafforzata’³ *ante litteram*»⁴) e, successivamente, alla creazione, in virtù dell’Atto Unico Europeo⁵, di un mercato unico

1993, n. 388, per poi entrare in vigore il 26 ottobre 1997 - gli Stati aderenti istituirono un sistema difensivo multilaterale delle frontiere esterne, sul presupposto che alla graduale soppressione dei controlli alle frontiere interne dovesse corrispondere un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne. In seguito tutti gli Stati membri dell’Unione europea, ad eccezione del Regno Unito e dell’Irlanda, hanno aderito ai citati Accordi. Gli Accordi prevedono che ogni Paese aderente può effettuare una segnalazione per i cittadini extracomunitari colpiti da una misura espulsiva o da altri provvedimenti considerati rilevanti per la sicurezza comune; tale segnalazione fa sorgere in capo a tutti gli altri Stati l’obbligo di non consentire loro l’ingresso. Inoltre, è importante ricordare che è stato creato un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema Informativo Schengen), con il duplice scopo di tutelare l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica e di assicurare sul territorio di tutti gli Stati contraenti l’applicazione delle norme sulla circolazione delle persone. Ai sensi dell’art. 105 CAAS, la Parte contraente che effettua la segnalazione è “responsabile dell’esattezza, dell’attualità e della liceità dell’inserimento dei dati nel Sistema d’Informazione Schengen”. Recentemente è stato emanato il Regolamento (UE) 2016/94 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 gennaio 2016 relativo all’abrogazione di alcuni atti dell’*acquis* di Schengen nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, in GUUE L 26 del 2 febbraio 2016, pp. 6–8. Tale Regolamento abroga una serie di atti concernenti il settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale che fanno parte dell’*acquis* di Schengen, in quanto “non sono più pertinenti a causa della loro natura temporanea o perché il loro contenuto è stato ripreso in atti successivi”. Si segnala, infine, la recentissima Proposta di Regolamento sull’istituzione, il funzionamento e l’utilizzo del Sistema Informativo Schengen (SIS) nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica il Regolamento (UE) 2014/515 e abroga il Regolamento (CE) 1986/2006, la Decisione del Consiglio 2007/533/GAI e la Decisione della Commissione 2010/261/UE, Bruxelles, 21 dicembre 2016, COM (2016) 833 def. Per ulteriori approfondimenti sul contenuto degli Accordi di Schengen si vedano C. SAAS, *Espace Schengen, liberté de circulation et juge communautaire*, in *Recueil Dalloz*, 2006, pp. 1508-1511; H. BLANC, *Schengen: le chemin de la libre circulation en Europe*, in *Revue du marché comune*, 1991, p. 722 ss.; M. DEN BOER (a cura di), *Schengen, judicial cooperation and policy coordination*, Maastricht, 1997; E. ADOBATI, *Sistema di informazione Schengen (SIS): per limitare la circolazione di un cittadino di un paese terzo non è sufficiente che lo stesso risulti segnalato nel SIS*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006; C. AMALFITANO, *Segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione nello «spazio Schengen». Profili di incompatibilità comunitaria e di legittimità costituzionale*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2006, pp. 489-508; B. NASCIMBENE, *Corte di giustizia e Corte costituzionale sulla “segnalazione Schengen”*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 360-365. Nel Protocollo sull’*acquis* di Schengen, che ha provveduto ad integrare la Convenzione di applicazione e gli altri atti collegati nel sistema comunitario, si stabilisce che il c.d. “*acquis* Schengen” è costituito dagli Accordi di Schengen del 1985, dalla Convenzione di applicazione del 1990 e da tutti gli accordi di adesione dei singoli Stati membri, dalle dichiarazioni comuni, nonché dai numerosi documenti e atti adottati dal Comitato esecutivo e dagli organi ad esso collegati (sia il Comitato esecutivo che gli altri organi sono espressamente previsti dalla Convenzione del 1990). Con il Trattato di Lisbona il Protocollo in questione è stato rivisto in conformità alla nuova struttura dell’Unione europea ed ha assunto rilevanza autonoma: tale atto, infatti, è stato inserito come Protocollo n. 19 tra i protocolli allegati al nuovo TUE ed al TFUE, diventando così parte integrante dell’*acquis* comunitario. Per il testo completo del Protocollo (n. 19) sull’*acquis* di Schengen integrato nell’ambito dell’Unione europea, si veda B. NASCIMBENE, *Unione Europea Trattati. Raccolta di testi e documenti*, Torino, 2010, pp. 297-299.

³ Le cooperazioni rafforzate sono degli strumenti che consentono agli Stati che vi partecipano (almeno nove) di organizzare, in un determinato settore politico, una cooperazione più approfondita rispetto a quella inizialmente prevista dai trattati, in modo tale da accelerare il processo di integrazione europea, senza però danneggiare il mercato interno e la coesione economica e sociale; in un secondo momento è concessa anche

europeo⁶, cioè di “*uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*” (art. 13, par. 2, AUE).

È evidente, infatti, che se, da un lato, la realizzazione di un mercato unico abbia costituito un passo fondamentale nella crescita della struttura comunitaria, dall'altro ciò ha senza dubbio favorito l'aumento della criminalità transnazionale, essendo più facile

ad altri Stati la possibilità di aderire a tali cooperazioni: è la c.d. “Europa a più velocità” o “a geometria variabile”. Le cooperazioni rafforzate possono essere instaurate dagli Stati membri nel quadro di tutte le politiche europee, ad eccezione di quelle per cui è prevista una competenza esclusiva dell'Unione. Esse, dunque, offrono agli Stati membri interessati la facoltà di progredire secondo ritmi e/o obiettivi diversi, senza tuttavia operare al di fuori delle competenze previste dai trattati. Inoltre, è opportuno sottolineare che esse possono essere attivate unicamente come *extrema ratio*, cioè solamente nei casi in cui il Consiglio constata che gli obiettivi che gli Stati interessati si prefiggono di realizzare attraverso tale cooperazione non possono essere raggiunti entro un termine ragionevole applicando le disposizioni del trattato. Il concetto di “cooperazione rafforzata” è stato introdotto dal Trattato di Amsterdam nell'articolo 40 del Trattato sull'Unione europea (TUE) con riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia penale e nell'articolo 11 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Successivamente, il Trattato di Nizza ha semplificato notevolmente tale procedura e ne ha esteso l'ambito di applicazione anche alla politica estera e di sicurezza comune, settore prima escluso dalla cooperazione rafforzata. Ulteriori semplificazioni sono state introdotte anche dal Trattato di Lisbona. Attualmente, la disciplina delle cooperazioni rafforzate è contenuta nel titolo IV (articolo 20) del TUE e nel titolo III (articoli 326-334) del TFUE. Uno degli esempi più significativi di cooperazione rafforzata è costituito dagli Accordi di Schengen. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a E. PISTOIA, *Il ruolo della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: meccanismo di propulsione dell'integrazione o elemento di divario tra Stati membri?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV/2002, p. 1885-1905; 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; C. DELCOURT, *Traité de Lisbonne et acquis communautaire*, in *Revue du Marché Commune*, 2008, n. 518, pp. 296-297. Sul tema, si veda anche la nota n. 24.

⁴ L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in G. GRASSO e R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 403.

⁵ L'Atto Unico Europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri ed il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, è entrato in vigore il 1° luglio 1987. Esso costituisce la prima modifica sostanziale del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) ed è stato adottato al fine di rilanciare l'integrazione europea e portare a termine la realizzazione del mercato interno. L'AUE modifica le regole di funzionamento delle istituzioni europee ed amplia le competenze comunitarie, in particolare nel settore della ricerca e sviluppo, dell'ambiente e della politica estera comune.

⁶ L'obiettivo del mercato unico era stato individuato durante i lavori dalla Conferenza intergovernativa, iniziata il 9 settembre 1985 a Lussemburgo e conclusa il 28 febbraio 1986 con l'adozione dell'Atto Unico Europeo. È possibile ritenere che, nonostante le non lievi difficoltà, tale obiettivo sia stato conseguito, poiché a partire dal 1° gennaio 1993 tra gli Stati membri della Comunità europea sono caduti tutti gli ostacoli di natura burocratica e tariffaria che limitavano la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

per i criminali spostare i propri traffici illeciti da un Paese all'altro⁷, ledendo interessi comuni a più realtà statuali e sottraendosi al controllo delle forze di polizia⁸, per le quali rimanevano insormontabili i confini nazionali⁹.

⁷ È opportuno precisare che il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, già parlava di libera circolazione dei "lavoratori"; solo con il Trattato di Maastricht del 1992, tuttavia, la libera circolazione è stata estesa a tutte le "persone". Com'è ben noto, con il Trattato di Maastricht fu istituita la "cittadinanza dell'Unione", riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri. Sul tema della cittadinanza dell'Unione europea si rinvia a C. CLOSA, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992, pp. 1137-1170; S. O'LEARY, *Nationality Law and Community Citizenship: a Tale of Two Un easy Bedfellows*, in *Yearbook of European Law*, 1992, p. 353 ss.; ID., *The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 519 ss.; ID., *The evolving concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague, 1996; R. KOVAR, D. SIMON, *La citoyenneté européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 286; M. LA TORRE, *European Citizenship*, The Hague, 1993; E. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, London, 1993; J. VERHOEVEN, *Les citoyens de l'Europe*, in *Annales de droit de Louvain*, 1993, n. 2; E. MARIAS (ed.), *European Citizenship*, Maastricht, 1994; D. O'KEEFFE, *Citizenship on the Union*, in *Actualités du Droit*, 1994, n. 2, pp. 227-248; A. BEDESCHI, G. LANDUCCI (a cura di), *Cittadinanza europea e extracomunitari: il fenomeno dell'immigrazione nel processo di integrazione europea*, Padova, 1995; M. CARTABIA (voce), *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. VI, 1995; P. CLOSE, *Citizenship, Europe and Change*, London, 1995; B. NASCIMBENE, *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, p. 247 ss.; U. VILLANI, *La cittadinanza europea*, Bari, 1995; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 869 ss.; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 3 ss.; P. HABERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 19 ss.; J. SHAW, *Citizenship of the Union: Towards a Post-National Membership?*, Jean Monnet Working Paper 6/97, 1997; ID., *The Interpretation of European Union Citizenship*, in *Modern Law Review*, 1998, n. 3, pp. 293-317; ID., *E.U. Citizenship and Political Rights in an Evolving European Union*, in *Fordham Law Review*, 2007, pp. 2549-2579; ID., *The Political Representation of Europe's Citizens: Developments*, in *The European Constitutional Law Review*, 2008, pp. 162-186; ID., *The constitutional development of citizenship in the EU context: with or without the Treaty of Lisbon*, in I. PERNICE, E. TANCHEV (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, 2009, pp. 104-118; J. H. H. WEILER, *La cittadinanza europea. Excursus*, in B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998, p. 667 ss.; U. BERNITZ, H. L. BERNITZ, *Human Rights and European Identity: The Debate about European Citizenship*, in P. ALSTON, *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, pp. 505-527; S. GRECO, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, n. 10, p. 941 ss.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 1, pp. 39-58; S. CASTLES, A. DAVIDSON, *Citizenship and Migration. Globalisation and the Politics of Belonging*, London, 2000; E. GROSSO, *La cittadinanza europea*, in G. AJANI (a cura di), *La nuova Europa*, Torino, 2000, p. 72 ss.; D. KOSTAKOPOULOU, *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union: Between Past and Future*, Manchester, 2001; ID., *The Evolution of European Union Citizenship*, in *European Political Science*, 2008, n. 7, pp. 285-295; V. E. PARSI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001; G. BALDINI, F. ALCARO, *Profili evolutivi della cittadinanza europea: 'Verso un diritto privato comunitario?'*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, n. 2/3, pp. 445-484; F. CERRONE, *La cittadinanza europea e la Carta dei diritti*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003; S. KADELBACH,

Union Citizenship, Jean Monnet Working Paper 9/03, 2003; ID., *Union Citizenship*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Second Revised Edition, Hart, 2011, pp. 443-478; V. COSTANTINESCO, *La cittadinanza dell'Unione: una «vera» cittadinanza?*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 226 ss.; E. GUILD, *The legal elements of European identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague, 2004; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, n. 2, pp. 379-390; R. WHITE, *Citizenship of the Union, governance and equality*, in *Fordham International Law Journal*, 2006, p. 790 ss.; R. BELLAMY, *Between Past and Future: The Democratic Limits of EU Citizenship*, in R. BELLAMY, D. CASTIGNONE, J. SHAW (eds.), *Making European Citizens*, UK, 2006; H. GAUDIN, *Citoyenneté européenne et droit fondamentaux*, in *Revue des affaires européennes*, 2006, n. 1, pp. 83-92; P. MENGOZZI, *La cittadinanza dell'Unione e le libertà del mercato unico*, in ID., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2006, cap. VIII; ID., *La cittadinanza dell'Unione e il contributo della Corte di giustizia alla precisazione dell'identità dell'Unione europea*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, pp. 3-13; ID., *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 435-449; M. PANDOLFINO ALLONE, *La cittadinanza dell'Unione europea: contenuti e prospettive*, in R. FERRARA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, *Codice delle cittadinanze*, Milano, 2006, pp. 622-643; E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sopranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, n. 3, pp. 435-477; ID. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; M. BENOLO CARABOT, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, 2007; F. G. JACOBS, *Citizenship of the European Union – A Legal Analysis*, in *European Law Journal*, 2007, n. 5, pp. 591-610; J. JENSON, *The European Union's Citizenship Regime. Creating Norms and Building Practices*, in *Comparative European Politics*, 2007, n. 5, pp. 53-69; L. PANELLA, *L'affermarsi della cittadinanza europea*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *50 anni di integrazione europea. Riflessioni e prospettive*, Torino, 2007, pp. 221-225; C. SCHONBERGER, *European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*, in *REDP*, 2007, n. 1, p. 61 ss.; F. BIONDO, *Cittadinanza europea e post-democrazia*, in U. POMARICI (a cura di), *Europa e mondializzazione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2008, n. 1, pp. 149-182; C. R. CARCHIDI, *Contributo allo studio dell'istituto della cittadinanza nazionale ed europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica e internazionale*, 2008, n. 30, pp. 87-111; C. DUTRICOURT, *Citoyenneté de l'Union et politique migratoire*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2008, p. 863 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione e cittadinanza*, Milano, 2008; A. SCHRAUWEN, *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n.1, pp. 55-64; P. CARETTI, *La cittadinanza europea: spunti di riflessione dalla prassi*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, p. 131 ss.; M. CATALA, *La Communauté à la recherche de son identité. De l'Europe des citoyens à la citoyenneté européenne (1957-1992)*, in *Relations internationales*, 2009, n. 140, p. 83 ss.; E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2009; D. KOCHENOV, *European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 170; H. DE WAELE, *EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, n. 3, pp. 319-336; E. GUILD, *Fundamental Rights and EU Citizenship after the Treaty of Lisbon*, in *CEPS Commentaries*, 2010 (<http://www.ceps.eu/book/fundamental-rights-and-eu-citizenship-after-treaty-lisbon>); L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010; ID., *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2010, nn. 1-2, p. 115 ss.; ID., *La cittadinanza come 'cuore federale' dell'Unione*, in E. FALLETTI, V. PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, Bari, 2012, pp. 55-64; U. VILLANI, *La cittadinanza europea*, in ID., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, II ed., Bari, 2010, cap. IV; E. PATAUT, *Citoyenneté de l'Union européenne 2011. Le citoyenneté et les frontières du droit de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européenne*, 2011, n. 3, pp. 561-576; M. HAILBRONNER, S. IGLESIAS SÀNCHEZ, *The European Court of Justice and Citizenship of the European Union: New Developments*

In tale contesto, è importante sottolineare come le differenze tra le legislazioni penali degli Stati membri abbiano determinato una sorta di *forum shopping* criminoso, permettendo ai criminali di scegliere la giurisdizione e la legge penale più vantaggiosa¹⁰.

Al fine di eliminare tali disparità di trattamento, dunque, tra i Paesi comunitari cominciarono ad instaurarsi delle prime forme di cooperazione penale¹¹, costituite da attività di concertazione fra le autorità inquirenti nazionali nonché da accordi in materia

Towards a Truly Fundamental Status, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2011, n. 4, pp. 498-537; P. VAN ELSUWEGE, *European Union Citizenship and the Purely Internal Rule Revisited*, in *The European Constitutional Law Review*, 2011, n. 7, pp. 308-324.

⁸ Sull'argomento, si vedano, *inter alia*, M. PISANI, *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, 1998, p. 703 s.; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002, p. 37 s.; F. DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del procuratore europeo*, in A. LANZI, F. RUGGIERI e L. CAMALDO (a cura di) *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 64; S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in M.G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 219; J. LACNY, *European Prosecutor's Office in Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, in *Perspectives Internationales et Européennes*, 15 marzo 2006, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://revel.unice.fr/pie/index.html?id=282>; L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in G. GRASSO e R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 403; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle indagini coordinate*, in *Diritto penale processuale*, 2011, p. 635; N. PARISI, *Tecniche di costruzione di uno spazio penale europeo. In tema di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e di armonizzazione delle garanzie procedurali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 33 s.; G. DE AMICIS, *I soggetti della cooperazione*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014, p. 204.

⁹ Cfr. Avv. Gen. COLOMER in Conclusioni presentate in data 19 settembre 2002, cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Procedimento penale a carico di Huseyin Gozutoka e procedimento penale a carico di Klaus Brügge*, in *Raccolta*, 2003, p. I-1345 (punti n. 44- 45): "La graduale soppressione dei controlli alle frontiere comuni è tappa obbligata nel cammino (verso la creazione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia). Tuttavia la soppressione degli ostacoli di ordine amministrativo elimina le barriere per tutti senza distinzioni, anche per coloro che approfittano di un abbassamento della soglia di vigilanza per espandere le loro attività illecite. Questo è il motivo per cui la soppressione dei controlli deve essere compensata da una maggiore cooperazione tra gli Stati, particolarmente in materia di polizia e sicurezza".

¹⁰ Sul tema si veda A. PASQUERO, *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali: prove di federalismo*, Milano, 2007, p. 45.

¹¹ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a A. CADOPPI, *Verso un diritto penale unico europeo?*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, Milano, 1999; B. SCHÜNEMANN, *Alternative-Project for a European Criminal Law and Procedure*, in *Criminal Law Forum*, 2007; M. CHIAVARIO, *Frammenti di riflessione sul contesto europeo della codificazione processuale penale, ieri e oggi*, in *Cassazione penale*, 2011, p. 3285 e ss.

penale aventi lo scopo di integrare e migliorare la disciplina delle convenzioni già elaborate dal Consiglio d'Europa.

In particolare, si costituirono dei gruppi di lavoro intergovernativi, tra cui venivano ripartite le competenze riguardanti i diversi profili sotto i quali si rendeva possibile la libera circolazione delle persone: lotta al traffico di sostanze stupefacenti, al terrorismo ed alla criminalità organizzata; cooperazione giudiziaria in materia penale; controllo delle frontiere esterne, politica dei visti e dell'immigrazione ed attività nei confronti dei rifugiati e richiedenti asilo¹².

Fra i gruppi di lavoro istituiti già negli anni settanta, bisogna ricordare innanzitutto il "Gruppo TREVI" (Terrorismo, Radicalismo, Estremismo, Violenza Internazionale), il più antico organismo di cooperazione intergovernativa, nato a Roma nel 1975: esso inizialmente si era posto l'obiettivo di migliorare la cooperazione nel settore della lotta al terrorismo; in seguito le sue competenze si sono progressivamente ampliate in modo tale da coprire anche il controllo dell'immigrazione clandestina e l'asilo. Vi partecipavano i ministri degli interni e della giustizia dei dodici Paesi membri dell'epoca.

Molti Stati membri, tuttavia, si mostrarono restii a ratificare le citate convenzioni e, più in generale, a rispettare gli accordi stipulati, rendendo così palese l'inidoneità degli strumenti di cooperazione a carattere meramente intergovernativo, sostanzialmente ancorata a rapporti di collaborazione tra Stati sovrani e ricalcante i modelli adoperati nei confronti di qualsiasi Paese terzo.

¹² Questi gruppi intergovernativi si occupavano di negoziati diplomatici oppure di rapporti diretti di cooperazione tra le alte amministrazioni dei ministeri interessati. I lavori si svolgevano secondo procedure caratterizzate dalla segretezza: non vi partecipavano né gli organi decisionali della Comunità europea, né i parlamenti nazionali; solo la Commissione europea, dopo forti resistenze, fu ammessa in veste di "osservatore".

2. Il Trattato di Maastricht e la creazione del c.d. Terzo Pilastro.

Solo con il Trattato di Maastricht¹³ – firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993 – fu istituzionalizzata (ma non comunitarizzata!) la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni (c.d. “Terzo Pilastro”).

Il Trattato, infatti, istituì l’Unione europea, “*fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente Trattato*” (ex art. A, diventato poi art. 1 del Trattato sull’Unione europea).

La portata estremamente innovativa del Trattato consisteva nella configurazione dell’Unione europea fondata su una struttura tripolare, comunemente immaginata come un tempio greco, poggiante su una “colonna centrale” (“Primo Pilastro”)¹⁴ costituita dalle Comunità europee, e su due pilastri di integrazione: il “Secondo Pilastro”, dedicato all’elaborazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC), ed il “Terzo Pilastro”¹⁵, consacrato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni

¹³ Per una trattazione approfondita dei contenuti del Trattato di Maastricht si vedano F. POCAR, C. SECCHI, *Il Trattato di Maastricht sull’Unione Europea*, Milano, 1992; P. V. DASTOLI, G. VILELLA, *La nuova Europa. Dalla Comunità all’Unione*, Bologna, 1992; Y. DOUTRIAUX, *Le Traité sur l’Union Européenne*, Paris, 1992; J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES, J. WEILAND, *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaire*, Bruxelles, 1993; C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull’Unione Europea*, Roma, 1993; J. MONAR, W. UNGERER, W. WESSELS, *The Maastricht Treaty on European Union*, Bruxelles, 1993; I. PERNICE, *Maastricht, Staat und Demokratie*, in *Die Verwaltung*, 1993, p. 449 ss.; J. C. PIRIS, *Après Maastricht, les institutions communautaires nsont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes?*, in *Revue trimestrielle de droit européenne*, 1994; F. LARSEN, S. VANHOONACKER, *The ratification of the Maastricht Treaty*, Maastricht, 1994; B. NASCIMBENE, *Da Schengen a Maastricht*, Milano, 1995; A. CHITI BATELLI, *Letteratura pro e contro Maastricht*, Roma, 1995; D. O’KEEFFE, P. M. TWOMEY, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1995.

¹⁴ Il Primo Pilastro era costituito dalla Comunità europea, dalla Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA) e dalla Comunità europea dell’energia atomica (Euratom o CEEA) e comprendeva i settori in cui gli Stati membri avrebbero dovuto esercitare congiuntamente le proprie competenze in materia attraverso le istituzioni comunitarie.

¹⁵ Sul Terzo Pilastro si veda R. ADAM, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, p. 225 ss.; N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di),

(GAI) e riguardante l'immigrazione, la cooperazione giudiziaria in materia civile, la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia.

L'originaria componente comunitaria (CEE, CECA, EURATOM, cui si aggiunse il progetto di Unione monetaria) si arricchì, dunque, di due nuovi campi di intervento (PESC e GAI).

Ciononostante, rimase esclusa una competenza comunitaria rispetto alle materie rientranti nel Secondo e nel Terzo Pilastro: la politica estera e quella interna, materie da sempre legate alla sovranità nazionale, continuarono ad essere oggetto di cooperazione intergovernativa.

Com'è ben noto, infatti, mentre nell'ambito del Primo Pilastro veniva applicato il metodo comunitario, nelle materie rientranti nel Secondo e nel Terzo Pilastro si utilizzava il metodo intergovernativo.

Nel primo caso ci troviamo dinanzi ad un processo decisionale basato su una logica di integrazione e caratterizzato dai seguenti elementi principali: monopolio della Commissione del diritto di iniziativa legislativa, adozione degli atti da parte del Consiglio generalmente a maggioranza qualificata, ruolo attivo del Parlamento europeo (pareri, proposte di emendamenti, ecc.), applicazione e uniforme interpretazione del diritto comunitario nei diversi Stati membri garantite dalla Corte di giustizia; nella seconda ipotesi, invece, il processo decisionale è basato su una logica di cooperazione intergovernativa e presenta i seguenti caratteri fondamentali: diritto di iniziativa

Giustizia e affari interni nell'Unione europea: il terzo pilastro del trattato di Maastricht, Torino, Giappichelli, 1996 p. 65; A. TIZZANO, *Brevi note sul "terzo pilastro" del trattato di Maastricht*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 391; B. NASCIMBENE, *L'Unione europea e i diritti dei cittadini dei Paesi terzi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 511 ss.

legislativa della Commissione limitato a determinati aspetti specifici ovvero condiviso con gli Stati membri, adozione degli atti da parte del Consiglio generalmente all'unanimità, ruolo consultivo del Parlamento europeo, ruolo limitato della Corte di giustizia.

Tanto premesso, è possibile affermare che col Trattato di Maastricht venne a crearsi un sistema tendenzialmente completo (il cd. *sistema K* – artt. da K a K.9), con uno specifico ambito di applicazione (le nove “*questioni di interesse comune*” di cui all’art. K.115), che introdusse una serie di atti giuridici tipici mediante i quali porre in essere la cooperazione (azioni comuni, posizioni comuni e convenzioni, tutti atti – com’è ben noto – privi di effetti direttamente vincolanti per gli Stati membri).

Notevole importanza, nel complesso processo di cooperazione, rivestì l’utilizzo dell’azione comune.

Il presupposto per l’avvio di un’azione comune è costituito dall’esistenza di interessi rilevanti comuni agli Stati membri o anche solo ad una parte di essi. Le azioni comuni devono essere conformi agli obiettivi dell’Unione europea, tenere conto dell’*acquis communautaire* ed essere coerenti con altre azioni o posizioni adottate dall’Unione.

Fra le numerose azioni comuni che furono adottate nel settore che ci interessa, se ne segnalano alcune rivelatesi particolarmente utili al fine di creare una serie di strumenti diretti ad una sostanziale armonizzazione dei diritti nazionali:

- l'azione comune sull'incriminazione del reato di appartenenza ad un'organizzazione criminale¹⁶;
- l'azione comune in materia di corruzione nel settore privato¹⁷;
- l'azione comune sul riciclaggio e sulla confisca dei proventi di reato¹⁸.

Altre azioni comuni perseguivano lo scopo di costruire un sistema di reciproca assistenza giudiziaria tra gli Stati membri:

- l'azione comune che istituisce la procedura di “mutua valutazione” delle misure di applicazione e di attuazione adottate a livello nazionale in ordine agli impegni assunti a livello internazionale in materia di lotta alla criminalità organizzata¹⁹;
- l'azione comune che istituisce una “rete giudiziaria europea”²⁰;
- l'azione comune sulle “buone prassi” in materia di cooperazione giudiziaria penale²¹.

¹⁶ Adottata il 21 dicembre 1998 e pubblicata in *GCUE* il 29 dicembre 1998, n. L 351.

¹⁷ Pubblicata in *GCUE* il 26 ottobre 1997, n. C 319.

¹⁸ L'azione comune del 3 dicembre 1998, n. 98/699/GAI, sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, veniva pubblicata in *GCUE* n. L 333 del 9 dicembre 1998.

¹⁹ Adottata il 5 dicembre 1997 e pubblicata in *GCUE* n. L 344 del 15 dicembre 1997, p. 7.

²⁰ Azione comune 98/428/GAI adottata, sulla base dell'art. K3 del Trattato sull'Unione europea, il 29 giugno 1998 e pubblicata in *GCUE* n. L 191 del 7 luglio 1998, p. 4. Tale azione comune è stata abrogata dalla Decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che reca le disposizioni per la continuazione della Rete giudiziaria europea. Quest'ultima prevede la creazione di uno o più punti di contatto a livello nazionale nell'ambito della cooperazione giudiziaria, con il principale scopo di fornire informazioni di natura giuridica o pratica alle proprie autorità giudiziarie – o a quelle degli altri Stati membri – personificando i referenti diretti per la cooperazione e dotando gli stessi di strumenti necessari per una più facile e rapida comunicazione. Sul punto, si rinvia a E. CALVANESE, G. DE AMICIS, *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *Cassazione penale*, 2001, 354, p. 698. Si precisa che la Decisione 2008/976/GAI estende le funzioni della Rete giudiziaria europea, stabilisce uno strumento di telecomunicazioni (canale di comunicazione protetto) e chiarisce il rapporto fra la rete ed *Eurojust*. In proposito, si veda G. DE AMICIS, *La “nuova” rete giudiziaria europea ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2009, 4, p. 1710.

Per lungo tempo, tuttavia, i Paesi comunitari continuarono ad utilizzare i tradizionali strumenti di cooperazione intergovernativa (le convenzioni già elaborate in sede di Consiglio d'Europa) ed altri atti di natura non vincolante (risoluzioni, dichiarazioni, ecc.), in cui venivano fissati gli obiettivi e le priorità da realizzare nell'ambito della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni²².

Bisogna, infine, sottolineare come, nell'ambito del Terzo Pilastro, alle istituzioni comunitarie fu assegnato un ruolo alquanto limitato, essendo queste prive dell'effettiva possibilità di controllare le decisioni degli Stati membri.

Più precisamente, la Corte di giustizia era competente per l'interpretazione delle convenzioni unicamente se ciò era espressamente previsto da una clausola della convenzione in questione; il Parlamento europeo poteva essere consultato dal Consiglio, ma nella maggior parte dei casi è stato soltanto informato; la Commissione europea aveva un diritto di iniziativa limitato a determinate materie e condiviso con gli Stati membri; il Consiglio è stato spesso paralizzato dall'obbligo di decidere all'unanimità.

Alla luce delle osservazioni appena formulate, si ritiene che il Trattato di Maastricht, pur costituendo un apprezzabile tentativo di dotare la cooperazione in materia

²¹ Adottata il 29 giugno 1998 e pubblicata in GCUE n. L 191 del 7 luglio 1998, p. 1.

²² In particolare, ci si riferisce ai seguenti atti: Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea adottata il 10 marzo 1995 e pubblicata in GCUE n. C 78 del 30 marzo 1995; Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, adottata il 27 settembre 1996 e pubblicata in GCUE n. C 313 del 23 ottobre 1996; Risoluzione sulla protezione dei testimoni nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata internazionale del 23 novembre 1995, pubblicata in GCUE n. C. 329 del 4 novembre 1996; Risoluzione sui collaboratori di giustizia del 20 dicembre 1996, pubblicata in GCUE n. C 10 dell'11 gennaio 1997; Piano di azione contro la criminalità organizzata, adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997; Risoluzione del 18 dicembre 1997, recante la lista delle priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni per il periodo intercorrente tra l'inizio del 1998 e la data di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, pubblicata in GCUE n. C 11 del 15 gennaio 1998; Risoluzione del 21 dicembre 1998, sulla prevenzione della criminalità organizzata, pubblicata in GCUE n. C. 408 del 29 dicembre 1998.

penale tra i Paesi membri di una struttura istituzionale, non abbia realizzato pienamente gli obiettivi prefissati, poiché il carattere fondamentale intergovernativo dell'azione europea nel Terzo Pilastro – carattere, lo si ribadisce, dovuto all'assenza di controlli parlamentari, di controlli giurisdizionali da parte della Corte di giustizia e alla efficacia non vincolante degli strumenti normativi adottati – incideva negativamente sulla democraticità e sulla trasparenza dell'Unione nel suo complesso.

Cominciò, pertanto, ad apparire sempre più impellente la necessità di un'armonizzazione, a livello europeo, delle discipline nazionali in materia penale.

3. *Il Trattato di Amsterdam e la costruzione dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.*

Una vera e propria svolta nel settore che ci interessa si ebbe con il Trattato di Amsterdam²³ (firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999), che – oltre a procedere ad una rinumerazione di tutti gli articoli e a prevedere l’incorporazione dell’*acquis* di Schengen nell’ambito dell’Unione²⁴ – individuò come obiettivo

²³ Si vedano A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998; T. HEUKELS, N. M. BLOKKER, M. BRUS, *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*, The Hague, 1998; M. DONY – M. BARTHOLMÉ, *l’Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 703 ss.

²⁴ Quest’importante novità è stata introdotta dal protocollo n. 2 allegato al Trattato di Amsterdam. Come visto in precedenza, con gli Accordi di Schengen l’obiettivo della libera circolazione veniva realizzato soltanto da alcuni Stati membri e, per di più, prescindendo dalle procedure del diritto comunitario. L’incorporazione dell’*acquis* di Schengen nel Trattato è stata prevista proprio al fine di porre rimedio a tale situazione: le disposizioni in questione avrebbero dovuto essere “comunitarizzate” oppure inquadrate nell’ambito del Terzo Pilastro. La procedura di integrazione, disciplinata dall’art. 2 del Protocollo, prevede che il Consiglio, deliberando all’unanimità dei quindici Stati membri, determini il fondamento giuridico appropriato per ogni singola disposizione dell’*acquis*, ed adotti, all’unanimità dei tredici firmatari degli Accordi di Schengen, “le disposizioni necessarie per l’attuazione del presente paragrafo”. Va precisato che l’*acquis* di Schengen è subordinato al diritto comunitario, in quanto così è disposto dal Protocollo di integrazione e dalla Convenzione applicativa del 1990 (in entrambi i casi si legge che le disposizioni dell’*acquis* “sono applicabili nella misura in cui sono compatibili con il diritto comunitario”). Viene inoltre previsto che, con l’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (avvenuta il 1° maggio 1999), il Consiglio assume l’esercizio delle funzioni in sostituzione del Comitato esecutivo. Occorre precisare che la comunitarizzazione di alcune disposizioni dell’*acquis* di Schengen ha permesso di anticipare in parte l’attività normativa che, ai sensi del titolo IV, avrebbe dovuto essere svolta entro il termine di cinque anni. A questo punto bisogna ricordare che non tutti gli Stati membri dell’Unione sono vincolati all’applicazione dell’*acquis* di Schengen. Infatti, è stata già precedentemente posta in evidenza la riluttanza di alcuni Stati membri ad accettare un ampliamento ulteriore delle competenze comunitarie in materia di libera circolazione delle persone, pertanto nel Trattato di Amsterdam è stato introdotto un meccanismo istituzionale improntato alla flessibilità. Questo meccanismo, denominato “cooperazione rafforzata” e disciplinato dagli articoli 40 TUE ed 11 TCE (come modificati dal Trattato di Amsterdam), consente ad un certo numero di Stati membri (pari almeno alla maggioranza di essi) di avviare – se autorizzati dal Consiglio – un’iniziativa comune nei settori di non esclusiva competenza della Comunità. In tal modo, si è resa possibile l’incorporazione dell’*acquis* nel Trattato, prevedendo allo stesso tempo la possibilità per alcuni Stati membri di “rimanere fuori” (istituto dell’ “*opting out*”) dal sistema così delineato. A decorrere dall’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è prevista l’applicazione immediata dell’*acquis* di Schengen ai tredici Stati membri parti della Convenzione. L’Irlanda ed il Regno Unito, non essendo parti della Convenzione, non sono vincolati alla sua applicazione. Un articolato regime di deroga è contenuto

fondamentale dell'Unione europea la creazione di uno *“spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”* (art. 2, quarto trattino, TUE), fornendo ai propri cittadini *“un livello elevato di sicurezza... sviluppando tra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia”* (art. 29 TUE).

In tal modo si manifestò una visione diversa della cooperazione, spinta non più da un mero spirito di solidarietà tra gli Stati, bensì dall'obiettivo di realizzare un spazio unico nel quale le singole sovranità fossero mosse dalle medesime finalità.

Nella Comunicazione del 14 luglio 1998²⁵ la Commissione europea precisò che *“I tre concetti di libertà, sicurezza e giustizia sono strettamente connessi. La libertà perde gran parte del suo significato se non si può viverla in un ambiente sicuro, fondato su un sistema giudiziario nel quale tutti i cittadini e residenti dell'Unione possono avere fiducia. Questi tre concetti, indissociabili, hanno uno stesso ‘denominatore comune’ – le persone – e la piena realizzazione dell'uno presuppone quella degli altri due”*.

nei due Protocolli, allegati al Trattato, disciplinanti la posizione degli Stati in questione. Per quanto concerne la Danimarca, nonostante sia parte degli accordi di Schengen, vige un regime di applicazione differenziato: tale Stato, infatti, può decidere di recepire, di volta in volta, le misure di attuazione dell'*acquis* di Schengen entro sei mesi dall'adozione delle stesse. Questo sistema è stato fortemente criticato da coloro i quali ritengono che l'*opting out* concesso a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca vada ad indebolire l'edificio comunitario (M. MISSORICI – C. ROMANO, *Libertà di circolazione e di soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 1998, nota n. 33, p. 76). D'altra parte, però, bisogna sottolineare che proprio attraverso questo meccanismo di “integrazione flessibile” si è conseguito l'importante risultato della “comunitarizzazione” della politica in materia di immigrazione.

²⁵ COM(1998) 459 def., “Verso uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Con il Trattato di Amsterdam furono “comunitarizzate” - con alcune riserve per la Gran Bretagna, l’Irlanda e la Danimarca - la cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 65 TCE) e la materia dell’immigrazione, dei visti e del diritto di asilo (artt. 61, 62, 63 TCE): in sostanza, le competenze in queste materie furono ricondotte al Primo Pilastro, nel nuovo Titolo IV del TCE (artt. 61-69)²⁶.

Rimasero fuori dalla cornice comunitaria, invece, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e la prevenzione e repressione del razzismo e della xenofobia, costituendo il Terzo Pilastro (artt. 29-40 TUE).

L’azione dell’Unione in questo settore si prefissò l’obiettivo di prevenire e reprimere la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode.

Tale obiettivo venne perseguito mediante una più stretta cooperazione tra le forze di polizia e tra le autorità giudiziarie nonché attraverso il ravvicinamento, ove necessario, delle normative penali.

²⁶ Il regime introdotto dal titolo IV del TCE rappresenta il frutto di un compromesso fra i vari Stati membri, pertanto non poteva non mostrare elementi di contraddizione ed aspetti problematici. Innanzi tutto esso prevedeva un periodo transitorio di cinque anni, durante il quale le materie in questione, pur “comunitarizzate”, sarebbero rimaste assoggettate ad un insieme di regole speciali e di deroghe al generale metodo comunitario, come per esempio la regola dell’unanimità ai fini dell’adozione delle delibere da parte del Consiglio, la mera “consultazione” del Parlamento europeo ed il permanere di un potere di iniziativa degli Stati membri, accanto al potere di proposta della Commissione. Tali regole speciali e deroghe hanno posto un freno all’immediata ed effettiva applicazione delle nuove norme contenute nel titolo IV del TCE. Tuttavia, in seguito all’attentato dell’11 settembre 2001, gli Stati membri hanno preso coscienza della necessità di una cooperazione più stretta ai fini della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Merita poi attenzione la decisione del Consiglio del 22 dicembre 2004 che ha assoggettato alla procedura di codecisione alcuni settori disciplinati dal titolo IV. Infine, ulteriori sviluppi sono stati possibili a partire dalla scadenza del periodo transitorio.

Il principio fondamentale che si pose alla base della cooperazione giudiziaria nell'Unione, sia in materia civile che penale, fu il principio del reciproco riconoscimento (*mutual recognition*)²⁷ delle decisioni giudiziarie, principio a sua volta fondato sulla reciproca fiducia (*mutual trust*) nutrita dai Paesi membri nei confronti dei rispettivi sistemi giudiziari, sistemi che, pur essendo diversi gli uni dagli altri, condividevano gli stessi principi e diritti fondamentali, in particolare quelli sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)²⁸ e da decenni di giurisprudenza della Corte di Strasburgo (che, tra l'altro, con l'entrata in vigore del Protocollo n. 11²⁹, era finalmente diventata un vero e proprio "giudice", senza più la mediazione "politica" della Commissione).

²⁷ Per approfondimenti, si rinvia a J.R. SPENCER, *Il principio del mutuo riconoscimento*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014, p. 235 ss.

²⁸ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) è stata adottata a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 13 settembre 1953. In virtù dell'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione Europea, "I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali". Per approfondimenti sulla CEDU, si vedano, fra gli altri, P. TAVERNIER, *Le Conseil de l'Europe – La Convention Européenne des droits de l'homme*, in *Jurisclasseur de droit international*, 1987, fasc. 155; G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 2^a ed., Parigi, 1989; J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1990; R. MAC DONALD E ALTRI, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993; L. E. PETTITI, E. DECAUX, P. H. IMBERT (eds.), *La Convention européenne des droits de l'homme – Commentaire article par article*, Parigi, 1995; J. A. FROWEIN, W. PEUKERT, *Europäische Menschenrechtskonvention. Kommentar*, Kehl, 1997; VAN DIJK, VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, The Hague, 1998; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Procedure e contenuti*, 3^a ed., Napoli, 2001; I. CAMERON, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, Uppsala, 2002; A. BULTRINI, *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Torino, 2004; G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2005, Sez. II, Parte II; M. SALVADORI, *L'applicazione della Convenzione europea e l'integrazione dei processi interpretativi*, in R. GAMBINI, M. SALVADORI (a cura di), *Convenzione europea sui diritti dell'uomo: processo penale e garanzie*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino*, Napoli, 2009, p. 1 ss.

²⁹ Il Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1° novembre 1998 (ratificato dall'Italia con L. 28 agosto 1997, n. 296), ha trasformato radicalmente il sistema di controllo della tutela dei diritti dell'uomo delineato dalla Convenzione di Roma, procedendo alla fusione della Commissione (organo istruttorio) e della Corte

L'art. 31 del Trattato individuò cinque punti fondamentali caratterizzanti l'azione dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale:

a) la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni;

b) la facilitazione dell'extradizione fra Stati membri;

c) la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione;

d) la prevenzione dei conflitti di giurisdizione tra Stati membri;

e) la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti.

La fissazione di un elenco di obiettivi da conseguire – pur trattandosi di obiettivi generali, per i quali non fu previsto un calendario preciso – costituì già di per sé, stante la complessità dei temi affrontati, un passo importante sul fronte della cooperazione giudiziaria.

Di notevole interesse risulta, inoltre, l'art. 32 TUE, norma che offrì la possibilità alle autorità giudiziarie competenti nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale di *“operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con*

(organo d'istanza) in un unico organo: la Corte unica. Tale riforma si è resa indispensabile in seguito alla constatazione che l'ormai accresciuto numero di ricorsi pendenti innanzi alla Commissione (frutto anche del moltiplicarsi degli Stati aderenti) non poteva più essere esaminato speditamente con le precedenti procedure. Dopo un lungo dibattito, durato oltre dieci anni, è stato deciso di procedere ad una completa revisione dei meccanismi varati nel 1950 e ciò ha determinato un “progressivo rafforzamento dello status processuale dell'individuo”. A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il «sistema» europeo*, II edizione, Napoli, 2010, p. 213 ss.

le autorità di quest'ultimo", attribuendo al Consiglio il potere di stabilire le relative condizioni e i limiti. Furono così gettate le basi per un'embrionale attività di cooperazione extraterritoriale dei magistrati nazionali.

Ai sensi dell'art. 34 TUE (sempre nella versione di Amsterdam), nell'ambito del Terzo Pilastro il Consiglio poteva adottare i seguenti atti normativi:

a) posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito ad una questione specifica;

b) decisioni-quadro per ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi, ma prive di efficacia diretta;

c) decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi fissati nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, escluso il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Esse sono vincolanti, ma prive di efficacia diretta. Le misure di attuazione di tali decisioni a livello dell'Unione sono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata;

d) convenzioni, soggette alla successiva ratifica da parte dei Paesi membri.

Significative novità furono introdotte, infine, nell'art. 35 TUE, concernente il ruolo e le competenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, a cui venne riconosciuta la competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione delle convenzioni e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse.

In seguito all'attentato terroristico dell'11 settembre 2001, tuttavia, gli Stati membri presero coscienza dell'impellente bisogno di una cooperazione più stretta ai fini della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tale consapevolezza costituì la spinta necessaria per l'adozione della ben nota decisione-quadro sul c.d. "mandato di arresto europeo"³⁰, in base alla quale un provvedimento restrittivo della libertà emesso, a certe condizioni, dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro può essere eseguito in qualsiasi altro Stato membro, previo controllo dell'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, ma senza alcun intervento dei governi. Il mandato di arresto europeo, che sostituì il sistema dell'extradizione ed eliminò tutta la fase politica e amministrativa a beneficio di quella giudiziaria, rese la procedura più rapida e semplice.

Contestualmente fu adottata anche la decisione-quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo³¹.

³⁰ Decisione-quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, 13.6.2002, 2002/584/GAI. Per approfondimenti, si rinvia ad A. DI STASI, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mandato di arresto europeo e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in A. BARBERA, A. LOJODICE, M. SCUDIERO, P. STANZIONE (a cura di), *Scritti in memoria di Fulvio Fenucci*, pp.109-145 Catanzaro, 2010; ID., *Tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea e mandato di arresto europeo: osservazioni sull'art. 2 della Legge 69/2005*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, vol. II, pp. 1009-1044; B. PIATTOLI, *Mandato di arresto Ue: istanze di armonizzazione processuale, distonie applicative e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *Diritto penale e processo*, 2007, n. 8, p. 1105 e ss.; A. CHELO, *Il mandato di arresto europeo*, Padova, 2010; G. DELLA MONICA, *Il mandato di arresto europeo*, Torino, 2012; M. CHIAVARIO, *Manuale dell'extradizione e del mandato d'arresto europeo*, Milano, 2013, p. 187 ss.

³¹ Decisione-quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, modificata dalla decisione 2008/919/GAI, del 28 novembre 2008. Tale decisione - che richiede agli Stati membri di allineare le loro normative e introdurre pene minime per i reati terroristici - definisce i reati terroristici nonché i reati riconducibili a organizzazioni terroristiche e i reati connessi ad attività terroristiche e stabilisce le norme di trasposizione nei Paesi dell'UE. Si segnala che recentemente è stata emanata la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, Bruxelles, 2 dicembre 2015, COM(2015) 625 final. La citata proposta intende stabilire norme minime relative alla definizione dei reati terroristici e alle sanzioni nell'ambito dei reati terroristici, ai reati riconducibili a un gruppo terroristico e ai reati connessi ad attività terroristiche nonché le misure specifiche di protezione e assistenza per le vittime del terrorismo.

Degna di nota appare, altresì, l’approvazione da parte del Consiglio delle decisioni-quadro sull’esecuzione nell’Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio³² nonché sul riconoscimento reciproco delle decisioni di confisca³³.

L’impegno profuso dall’Unione nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, pur costituendo uno sforzo lodevole, non consente di superare gli ostacoli derivanti dal carattere intergovernativo della cooperazione.

Invero, le problematiche e le questioni che si prospettano sono molteplici: da una parte, le resistenze ed i ritardi di alcuni Paesi membri nell’adottare le normative di attuazione delle misure europee fanno sì che l’effettiva applicazione di tali discipline si protragga per lungo tempo; dall’altra, molti Stati temono che il recepimento di normative europee in materia penale – frutto di un compromesso che soddisfi anche quei Paesi meno garantisti – generi il rischio di un abbassamento delle tutele.

Del resto, la diffidenza dei Paesi membri e le forti difficoltà incontrate dall’Unione nel settore in esame si spiegano proprio per la delicatezza della materia penale, essendo il potere repressivo – lo *ius puniendi* – da sempre considerato come una delle massime

Tale disciplina, che trova fondamento negli artt. 83, par. 1 e 82, par. 2 del TFUE, sostituirà la decisione-quadro 2002/475/GAI che costituisce “la pietra angolare della risposta della giustizia penale per combattere il terrorismo” (considerando n. 3). Per approfondimenti in materia di lotta al terrorismo, è interessante esaminare il Rapporto di *Europol* sulla lotta al terrorismo nell’Unione europea relativo all’anno 2015, reperibile al seguente link:

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev.pdf.

³² Decisione-quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003. A partire da maggio 2017, le norme della presente decisione quadro che riguardano il sequestro probatorio saranno sostituite dalla direttiva 2014/41 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’ordine europeo d’indagine penale (OEI), che istituisce un nuovo sistema globale che consente ai paesi dell’Unione europea di ottenere prove in altri paesi dell’Unione europea per le cause penali che coinvolgono più di un paese.

³³ Decisione-quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, sul reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca che privano i criminali dei loro beni anche se detenuti in un altro paese dell’UE.

espressioni della sovranità statale e dunque, in quanto tale, una prerogativa da custodire gelosamente.

4. Il Trattato di Lisbona: uno sguardo al titolo V del TFUE.

Notevoli passi in avanti nel processo di “*eupeizzazione del diritto penale*”³⁴ sono stati compiuti con il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa³⁵, trattato che però – com’è ben noto – non è stato ratificato in seguito ai risultati negativi delle consultazioni popolari tenutesi in Francia e nei Paesi Bassi³⁶.

³⁴ A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, in *Diritto penale processuale*, 2004, p. 5 ss.

³⁵ Già in occasione del Consiglio europeo di Laeken del 2001 era stata evidenziata l’esigenza di adottare nell’Unione europea un “testo costituzionale”; a tal fine nasceva la Convenzione sul futuro dell’Unione europea, composta “dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell’Unione”, con il compito di “esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell’Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili”. Tali lavori condussero alla firma da parte dei capi di Stato o di governo dei 25 Stati membri e degli allora 3 paesi candidati, il 29 ottobre 2004 a Roma, del progetto del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, pubblicato in GUUE del 16 dicembre 2004 (serie C, n. 310). Per approfondimenti sulle previsioni penali contenute nella c.d. Costituzione europea, si rinvia a S. ALLEGREZZA, L. CARACENI, O. MAZZA, C. PANSINI, M. PANZAVOLTA, a cura di M. G. COPPETTA, *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005; G. DE AMICIS, G. IUZZOLINO, *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa*, in *Cassazione penale*, 2004, p. 3067 ss.; G. GRASSO, *Prefazione. Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 19 ss.; V. GREVI, *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in E. DOLCINI e C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. III, Milano, 2006, p. 2783 ss.

³⁶ Per entrare in vigore, il Trattato doveva essere ratificato da ciascuno dei Paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali. L’Italia ratificò la c.d. Costituzione europea il 6 aprile 2005, quando il Senato (con 217 favorevoli e 16 contrari) confermò il voto positivo della Camera del 25 gennaio. Tuttavia, nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1 giugno 2005, la maggioranza degli elettori votò “no” al testo della Costituzione. La Dichiarazione n. 30 sulla ratifica del Trattato di Costituzione per l’Europa prevedeva che in caso di mancata ratifica di uno Stato membro entro il 1° novembre 2006 sarebbe stato necessario ricercare una soluzione politica: “Se al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del Trattato che adotta una costituzione, i 4/5 degli Stati membri hanno ratificato detto Trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo”. Ma il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 considerò la scadenza del 1° novembre non più perseguibile, in quanto i Paesi che non avevano ancora ratificato il Trattato, non sarebbero comunque stati in grado di fornire una buona risposta prima della metà del 2007. Tutti gli Stati membri, dunque, decisero di abbandonare il progetto di Trattato-Costituzione.

Dopo qualche anno, il 1° dicembre 2009, superate le obiezioni sollevate dalla Corte Costituzionale Tedesca (*Bundesverfassungsgericht*)³⁷, è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007.

Esso ha sostanzialmente recuperato le novità previste dal progetto di Costituzione, rimuovendo, però, tutti quegli elementi che contribuivano a renderlo “costituzionale”: è stato eliminato il termine “Costituzione” e il valore che esprimeva, insieme a tutti quei riferimenti che potevano indicare la natura federale dell’Unione europea.

Il Trattato di Lisbona ha modificato in maniera rilevante il Trattato sull’Unione europea (TUE) ed il Trattato istitutivo della Comunità europea, che assume la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)³⁸.

³⁷ Sulla sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 30 giugno 2009 si vedano S. CASSESE, *Trattato di Lisbona: la Germania frena. L’Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 9, pp. 1003-1007; M. P. CHITI, *Trattato di Lisbona: la Germania frena. Am deutschen Volke*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 9, pp. 1008-1013; D. DOUKAS, *The verdict of the German Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty*, in *European Law Review*, 2009, n. 6, pp. 866-888; U. DRAETTA, *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul trattato di Lisbona*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009, pp. 719-733; F. PALERMO, J. WOELK (nota di), *“Maastricht reloaded”: il Tribunale costituzionale federale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 1027-1037; M. POIARES MADURO, G. GRASSO, *Quale Europa dopo la sentenza della Corte Costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona?*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2009, pp. 503-529; L. S. ROSSI, *I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un’ipoteca sul futuro dell’integrazione europea?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 993-1019; A. TRAMONTANA, *Il ruolo della Germania nel processo d’integrazione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2007, n. 4, pp. 693-702.

³⁸ Per approfondimenti sul Trattato di Lisbona si vedano le seguenti monografie: G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (ed.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne (Genesis and destiny of the European Constitution)*, Bruxelles, Bruylant, 2008; S. BARONCELLI, *La partecipazione dell’Italia alla governance dell’Unione europea nelle prospettive del Trattato di Lisbona. Un’analisi delle fonti del diritto nell’ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008; M.C. BARUFFI, *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, Padova, 2008; F. BASSANINI, G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; P. BILANCIA, M. D’AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon*, Heidelberg-Dordrecht-London-New York, 2012; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford–New York, Oxford University Press, 2010; M. DONY, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles, 2008; M. M. FRANCAZANI, S.

BARONCELLI, *Europa: costituzione o Trattato per suo Fondamento? Su Trattato di Lisbona e suoi sviluppi*, Napoli, 2010; F. GABRIELE, *Europa: La «costituzione» abbandonata*, Bari, 2008; S. GRILLER, J. ZILLER, *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien-New York, 2008; A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona, nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, (*Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 5); ID. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2009; G. PASQUALI, *Le novità del Trattato di Lisbona*, Roma, 2010; I. PERNICE (ed.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?. Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden, 2008.; F. X. PRIOLLAUD, D. SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne: Texte et Commentaire article par article des nouveaux traités européens*, Paris, 2008; E. TRIGGIANI (a cura di), *L'Unione europea dopo la riforma di Lisbona*, Bari, 2011; A. L. VALVO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea. L'integrazione Europea oltre Lisbona*, AMON Editore, 2011; U. VILLANI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, in C. DECARO, N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, pp. 407-413; W. WEIDENFELD (Hrsg.), *Lissabon in der Analyse: Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2008; C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2009; J. ZILLER, *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, 2007. Per approfondire ulteriormente, si vedano i seguenti articoli di periodici: M. C. BARUFFI, *Profili distintivi del trattato di Lisbona*, in *Guida al lavoro*, 2008, n. 1, pp. 27-29; E. CANNIZZARO, M.E. BARTOLONI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 1, pp. 1-18; F. CAPELLI, *Riflessioni sul trattato di Lisbona*, in *Bulletin européen*, 2008, n. 694, pp. 1-2; M. CASTELLANETA, *Le principali novità determinate dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Notariato*, 2010, pp. 197-208; P. CRAIG, *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, in *European Law Review*, 2008, n. 33, p. 137 ss.; L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 43-54; ID., *L'architettura dei due nuovi Trattati e i loro rapporti reciproci*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 7-9; M. DE DONATIS, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, p.5 ss.; M. GOODWIN, *First Reflections on the Reform Treaty: A Merciful Closure or New Beginning?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n.1, pp. 3-5; B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, pp. 152 – 155; P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon: The National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n. 1, pp. 77-83; F. LIENA, *L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: che cosa è cambiato*, in *Giustizia amministrativa*, 2009, n. 4, pp. 103-108; J.-V. LOUIS, *L'Union européenne après Lisbonne. Les problèmes d'une «transition»*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, pp. 631-638; S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, pp. 377-406; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 23-25; B. NASCIMBENE, A. LANG, *Il trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *Il corriere giuridico*, 2008, n. 1, pp. 137-143; F. NELLI FEROCI, *Unione europea: cosa cambia con il nuovo Trattato?*, in *Bullettin européen*, 2009, nn. 714-715, pp. 1-5; S. PARUOLO, *Il "trattato modificativo di Lisbona" tra valutazioni e scenari*, in *Aff. soc. int.*, 2008, n. 3-4; P. PASSAGLIA, *Il trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, in *Il Foro italiano*, 2008, n. 1, pp. 40-44; I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *German Law Journal*, 2009, n. 3, pp. 349-408; F. POCAR, *Gli obiettivi dell' Europa nel nuovo trattato: un compromesso tra luci e ombre*, in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale*, 2007, n. 4, pp. 8-9; G. STROZZI, *Prime considerazioni sul Trattato di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 4-6; G. TESAURO, *Un testo di*

Viene, inoltre, utilizzata una diversa terminologia, in quanto il termine “Comunità” viene sostituito ovunque dal termine “Unione”.

Il titolo V del TFUE è dedicato allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”³⁹; esso è suddiviso in 5 capi:

revisione stilato a tempo di record che sacrifica partecipazione e valori condivisi, in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale*, 2007, n. 6, pp. 8-10; E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, n. 1, pp. 9-34; U. VILLANI, *La riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, n. 1, pp. 1-3; J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, n. 4, pp. 875-89.

³⁹ Sul tema si vedano G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007; ID., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, n. 1, pp. 105-124; B. NASCIMBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, n. 4; 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; D. RINOLDI, *L'assetto dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» dopo il Trattato di Lisbona: elementi di continuità e di discontinuità*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 627-644; ID., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2010; ID., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 5 ss; L. S. ROSSI, *From EU Pillar to Area : The Impact of the Lisbon Treaty on the External Dimension of Freedom Security and Justice*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2011, pp. 999-1014; E. PERILLO, *Le droit penal substantial et l'espace de liberté, sécurité et justice: deux ans après Lisbonne*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 577-619; R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma: le disposizioni generali*, in *Sud in Europa*, 2008, n. 1; ID., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma e nel Trattato costituzionale*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, 2008, pp. 81-111; E. BARBE, G. RENAUDINEAU, *L'espace de liberté, de sécurité et de justice*, in J. ZILLER (cur.), *L'Union européenne: édition traité de Lisbonne*, 2008, pp. 63-72; S. CARRERA, F. GEYER, *El Tratado de Lisboa y un espacio de libertad, seguridad, y justicia: excepcionalismo y fragmentación en la Unión Europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2008, n. 29, pp. 133-162; F. CHALTIEL, *Le Traité de Lisbonne: l'espace de liberté de sécurité et de justice*, in *Petites Affiches*, 2008, n. 67, pp. 4-14; C. CHEVALLIER,-GOVERS, *Le traité de Lisbonne et la différenciation dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, *Le traité de Lisbonne: déconstitutionnalisation ou reconfiguration de l'Union européenne*, Bruxelles, 2009, pp. 263-296; F. LARAT, *L'espace de liberté, de sécurité et de justice: défis et enjeux d'un projet aux implications multiples*, in *Revue française d'administration publique*, 2009, n. 129, pp. 9-14; B. MARTENCZUK, S. VAN THIEL (eds.), *Justice, Liberty, Security*, Brussels, 2008; S. CARRERA, A. WIESBROCK, *Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship*, Centre for European Policy Studies, 2010; H. LABAYLE, *La nouvelle architecture de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, in C. KADDOUS, M. DONY (eds.), *D'Amsterdam à Lisbonne*, Bruxelles, 2010, pp.

- “Disposizioni generali” (Capo 1);
- “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione”⁴⁰ (Capo 2);
- “Cooperazione giudiziaria in materia civile” (Capo 3);
- “Cooperazione giudiziaria in materia penale”⁴¹ (Capo 4);
- “Cooperazione di polizia”⁴² (Capo 5).

3-27; J. MONAR, *The Area of Freedom, Security, and Justice*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Second Revised Edition, Hart, 2011, pp. 551-585.

⁴⁰ Si vedano C. FAVILLI, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell’Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, n. 2, pp. 13-35; J. ZILLER, *Il diritto di soggiorno e di libera circolazione nell’Unione Europea, alla luce della giurisprudenza e del Trattato di Lisbona*, in *Diritto amministrativo*, 2008, pp. 939-968.

⁴¹ Recentemente è stato emanato il Regolamento (UE) 2016/95 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 gennaio 2016 relativo all’abrogazione di alcuni atti nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, in GUUE L 29 del 2 febbraio 2016, p. 9. Tale Regolamento abroga una serie di atti concernenti il settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, divenuti “obsoleti perché il loro contenuto è stato ripreso in atti successivi”. Ad esempio, la decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio relativa al mandato europeo di ricerca delle prove (MER) è stata sostituita dalla direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’ordine europeo di indagine (OEI) a causa del suo ambito di applicazione troppo limitato. Per approfondimenti sulla cooperazione giudiziaria in materia penale si rinvia ad A. DI STASI, *Il rispetto dei diritti fondamentali nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: limite o fondamento della cooperazione giudiziaria in materia penale?*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, pp.519-558; ID., *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in L. KALB (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano. *Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, pp. 3-54; T. MAGNO, *Competenze dell’Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria penale a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in E. FALLETTI e V. PICCONE (a cura di), *L’integrazione attraverso i diritti. L’Europa dopo Lisbona*, Roma, 2012; C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell’Unione Europea*, in *Cassazione penale*, 2010, pp. 1146-1166; P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta... op. cit.*, pp. 187-208; S. PEERS, *EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2008, pp. 507-529; E. APRILE, F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell’Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; 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; C. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, 2011; 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 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, p. 459 ss.

Da un'analisi generale emerge un incremento delle competenze dell'Unione⁴³.

Infatti, le questioni di cooperazione giudiziaria in materia penale e di cooperazione fra le forze di polizia erano precedentemente inserite nel c.d. Terzo Pilastro dell'UE, retto dalla cooperazione intergovernativa, quindi le istituzioni europee non erano competenti in materia, potendo solamente adottare – come già chiarito precedentemente⁴⁴ – atti non vincolanti e sottratti al controllo della Corte di giustizia.

Il Trattato di Lisbona abolisce questa struttura fondata sui tre pilastri⁴⁵ e consente ora all'Unione europea di intervenire in ogni questione relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁴⁶, attraendo tutti i settori di competenza europea nell'alveo del “metodo comunitario”.

Già a partire dal 2005 la Corte di giustizia, estendendo l'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione⁴⁷ anche alle norme del Terzo Pilastro, aveva ridotto il

⁴² Si vedano R. BELFIORE, *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cassazione penale*, 2010, pp. 4428-4437; W. F. VAN EEKELLEN AND S. KURPAS, *The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is permanent structured cooperation a leap forward for the Common Security and Defence Policy?*, in *CEPS Commentaries*, 2008 (http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1681).

⁴³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_it.htm.

⁴⁴ Si veda il paragrafo 3 di questo capitolo.

⁴⁵ Sul tema si veda L. PALADINI, *I conflitti fra i pilastri dell'Unione europea e le prospettive del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 1, pp. 87-107.

⁴⁶ Si vedano S. MIGLIORINI, *La continuità degli atti comunitari e del terzo pilastro dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2010, pp. 421-436; L. S. ROSSI, *A New Inter-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method after the Lisbon Treaty*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta...* op.cit., pp. 645-658.

⁴⁷ L'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione “impone a tutti gli organi nazionali, ma soprattutto ai giudici, d'interpretare il proprio diritto interno in modo per quanto possibile compatibile con le prescrizioni del diritto comunitario”. Per approfondimenti su tale principio, si veda G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea* (Sesta edizione), Padova, 2010, p. 194 ss. L'autore citato precisa che la Corte di giustizia ha più volte dichiarato che spetta ai giudici nazionali “interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, 3° comma, del Trattato”, ricostruendo tale obbligo mediante la lettura congiunta degli artt. 4, n. 3 TUE (già art. 10, 2° comma, TCE) e 288, 3° comma, TFUE (già art. 249, 3° comma, TCE). L'enunciazione, da parte della giurisprudenza comunitaria, di tale principio ha, in parte,

divario fra i pilastri; ciononostante, l'abolizione degli stessi rappresenta una novità di grande rilievo nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, nel quale finalmente le istituzioni europee possono legiferare, operando, tra l'altro, con una notevole semplificazione delle procedure decisionali, poiché, abbandonata la logica dell'unanimità, il voto a maggioranza qualificata diventa la regola .

Più precisamente, esse possono:

- predisporre norme minime relative alla definizione ed alla sanzione dei reati più gravi;
- stabilire regole comuni per lo svolgimento dei procedimenti penali⁴⁸;

consentito di superare le questioni sollevate dal mancato riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale delle direttive, poiché "i giudici nazionali, sebbene non possano immediatamente applicare in una controversia tra privati le disposizioni di una direttiva senza il preventivo filtro dell'ordinamento statale, a meno che la direttiva non sia l'espressione di un principio generale del diritto dell'Unione, devono in ogni caso individuare, tra tutti i significati possibili della norma interna rilevante per il caso di specie, quello che appaia maggiormente conforme all'oggetto ed allo scopo della direttiva disciplinante la materia". Per un quadro esaustivo della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, si rinvia a: *Marleasing*, C-106/89, sentenza del 13 novembre 1990, *Raccolta*, p. I-4135, punto 8; *Spano*, C-472/93, sentenza del 7 dicembre 1995, *Raccolta*, p. I-4321, punti 17-18; *BMW*, C-63/97, sentenza del 23 febbraio 1999, *Raccolta*, p. I-905, punti 22-24; *Océano Grupo Editorial*, C-240/98-C-244/98, sentenza del 27 giugno 2000, *Raccolta* p. I-4941; *Commissione c. Italia*, C-129/00, sentenza del 9 dicembre 2003, *Raccolta*, p. I-14637; *Pfeiffer*, C-397/01-C-403/01, sentenza del 5 ottobre 2004, *Raccolta*, p. I-8835; *Traghetti del Mediterraneo SpA c. Italia*, C-173/03, sentenza del 13 giugno 2006, *Raccolta*, p. I-5177; *Adeneler e a.*, C-212/04, sentenza del 4 luglio 2006, *Raccolta*, p. I-6057.

⁴⁸ Pare opportuno, sul punto, citare le recenti norme minime adottate dal legislatore europeo in materia di garanzie minime nei procedimenti penali: Risoluzione del Consiglio *relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali* (2009/C 295/01), del 30 novembre 2009, in GUUE C 295 del 4.12.2009; Direttiva 2010/64/UE del 20 ottobre 2010, *sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in GUUE L 280 del 26.10.2010; Direttiva 2012/13/UE del 22 maggio 2012, *sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in GUUE L 142 del 1.6.2012; Direttiva 2013/48/UE 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 GUUE L 294/1 del 6 novembre 2013; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale 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*, del 27 novembre 2013, COM(2013) 820; Direttiva 2016/343 del 09 marzo 2016, *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali*, in GUUE L 65 dell'11 marzo 2016; Direttiva 2016/800 dell'11 maggio 2016 *sulle*

- estendere i compiti ed i poteri di *Eurojust* attraverso la procedura legislativa ordinaria⁴⁹;

garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, in GUUE L 132 del 21 maggio 2016; Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2016/1919/UE del 26.10.2016 *sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*, in GUUE L 297 del 04 novembre 2016. In materia di tutela delle vittime di reato, si segnala: Risoluzione del Consiglio, del 10 giugno 2011, *relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali*, in GUUE C 187, del 28 giugno 2011. Misura A: Direttiva che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI del consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale; Misura B: Raccomandazione o raccomandazioni sulle misure pratiche e migliori prassi riguardo alla direttiva di cui alla misura A; Misura C: Regolamento sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione delle vittime in materia civile; Misura D: Riesame della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato; Misura E: Esigenze specifiche delle vittime. Sempre sulla tutela della vittime, in attuazione dell'appena citata *Roadmap* (la c.d. «Tabella di marcia di Budapest»), si veda la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del consiglio, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, del 25 ottobre 2012, in GUUE L 315, del 14 novembre 2012, pp. 57-73. Al riguardo, cfr. A. IERMANO, *La tutela delle vittime di reato nello "spazio proceduralprocessuale europeo": la direttiva 2012/29/UE*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2013, n. 45, pp. 125-152; D. SAVY, *Il trattamento delle vittime dei reati nella nuova disciplina dell'Unione europea: spunti per una ricostruzione storico-sistematica – Crime Victims Protection in EU Legislation: proposals for historical and systematic reform*, in *Cassazione penale*, 2012, n. 7-8, pp. 2701-2714.

⁴⁹ La procedura legislativa ordinaria, disciplinata dall'art. 294 TFUE (già art. 251 TCE), sostituisce la precedente procedura di codecisione: tale procedura, infatti, è la più conforme al principio democratico, dal momento che comporta l'intervento del Parlamento europeo in qualità di colegislatore a fianco del Consiglio. Progressivamente questa procedura legislativa è diventata anche la più utilizzata, pertanto il Trattato di Lisbona ne modifica la denominazione e la definisce come procedura di diritto comune. Il Consiglio ed il Parlamento, che si trovano in condizioni di parità, adottano gli atti legislativi in prima lettura o in seconda lettura. Se al termine della seconda lettura le due istituzioni non hanno ancora trovato un accordo, viene convocato un comitato di conciliazione. Inoltre, la regola di voto nel quadro della procedura legislativa ordinaria è la maggioranza qualificata, di cui il Trattato di Lisbona ha dato una nuova definizione, in modo tale da rendere più semplice ed efficace il processo decisionale. Per mantenere la continuità con i precedenti Trattati, il Trattato di Lisbona estende inoltre la procedura legislativa ordinaria a nuovi settori politici. Sul tema si vedano P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, pp. 801-838; S. VAN DEN BOGAERT, *Qualified Majority Voting in the Council: First Reflections on the New Rules*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n. 1, pp. 97-108; R. MATARAZZO, *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2011; E. BEST, *Legislative Procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n.1, pp. 85-96; C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, pp. 329-357; T. CHRISTIANSEN, M. DOBBELS, *Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts*, in *European law Journal*, n. 1, 2013, pp. 42-56 (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12012/pdf>); E. BARON CRESPO, *Parliamentary Democracy & Lisbon Treaty*, in *Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty*, 2012 (http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3&Itemid=90).

- creare, a partire da *Eurojust*, una vera e propria Procura europea, che abbia il potere di cercare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati ed altresì esercitare autonomamente l'azione penale dinanzi alle giurisdizioni competenti degli Stati membri⁵⁰.

Si tratta di un cambiamento non solo quantitativo bensì qualitativo dell'intera materia, considerando la previsione di una procedura legislativa "quasi" ordinaria, la possibilità di instaurare una procedura di infrazione per gli Stati membri che non attuano o attuano parzialmente le norme dell'Unione, il controllo degli atti da parte della Corte di giustizia e la generalizzazione del rinvio pregiudiziale, la possibilità di prevedere sia i precetti penali che i limiti minimi e massimi delle relative sanzioni, nonché la possibilità di istituire l'ufficio del Procuratore europeo.

Si è parlato, però, di procedura legislativa "quasi" ordinaria, in quanto il ricorso alla maggioranza qualificata si imbatte in alcune deroghe: in particolare, per l'ampliamento della competenza dell'Unione all'adozione di norme minime in materia processuale penale ulteriori rispetto a quanto già previsto dal Trattato (art. 82, par. 2, comma. 2, lett. d, TFUE); per estendere la competenza comunitaria ad altre sfere di criminalità transfrontaliera (art. 83, par. 1, comma 3, TFUE); per l'istituzione di una Procura europea (art. 86, par. 1, comma 1, TFUE); infine – come sarà chiarito di qui a poco – per l'adozione di misure nel settore della cooperazione operativa di polizia (art. 87, par. 3, comma 1, TFUE).

⁵⁰ Il Trattato di Lisbona, tuttavia, non istituisce ancora la Procura europea, ma semplicemente attribuisce al Consiglio la facoltà di adottare all'unanimità un regolamento in tal senso. Qualora il Consiglio non riesca a raggiungere l'unanimità, nove o più Stati membri avranno la possibilità di istituire una Procura europea fra di loro, nel quadro di una cooperazione rafforzata. Per ulteriori approfondimenti si veda S. LEONE, *Note critiche sulla Procura europea dopo Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 648-650.

Nel complesso, malgrado le “deroghe” appena elencate, si assiste comunque al passaggio dalla cooperazione giudiziaria tra sistemi processuali solamente “compatibili” – ma pur sempre diversi – ad un regime di almeno tendenziale armonizzazione degli stessi.

Quanto già detto in relazione al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale (Capo 4), vale anche in materia di cooperazione di polizia (Capo 5): in seguito all’abolizione della struttura fondata sui tre pilastri, infatti, anche in questo settore le istituzioni europee possono legiferare.

Più precisamente, per tutti gli aspetti non operativi della cooperazione di polizia, si applica la procedura legislativa ordinaria; invece, per quanto riguarda la cooperazione operativa, bisogna far riferimento ad una procedura legislativa speciale⁵¹ che richiede l’unanimità del Consiglio. Tuttavia, nel caso in cui il Consiglio non riesca a raggiungere l’unanimità, il Trattato di Lisbona prevede anche la possibilità di istituire delle cooperazioni rafforzate.

Tale Trattato, inoltre, prevede il progressivo rafforzamento del ruolo dell’*Europol*: infatti, come anche per *Eurojust*, il Consiglio ed il Parlamento sono autorizzati, attraverso la procedura legislativa ordinaria, ad estendere i compiti ed i poteri di *Europol*, in

⁵¹ Le procedure legislative speciali costituiscono delle eccezioni, in quanto sono derogatorie rispetto alla procedura legislativa ordinaria. Esse vanno a sostituire le precedenti procedure di consultazione, di cooperazione e del parere conforme. In tali procedure, l’unico legislatore, in pratica, è solo il Consiglio dell’Unione europea, in quanto il Parlamento europeo si limita, a seconda dei casi, alla consultazione o all’approvazione.

particolare introducendo tra le nuove funzioni anche il coordinamento, l'organizzazione e la realizzazione di interventi operativi⁵².

Occorre ricordare che per Regno Unito⁵³, Irlanda e Danimarca vige un regime differenziato⁵⁴: questi tre Stati, infatti, hanno la possibilità di non partecipare al processo legislativo nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; in tal caso, quindi, le misure adottate in tale settore non saranno vincolanti nei loro confronti.

Inoltre, per tali Stati sono previsti anche due tipi di clausole derogatorie:

- una clausola di «*opt-in*», che attribuisce a ciascuno di questi Stati la facoltà di partecipare, volta per volta, alla procedura per l'adozione di una misura o all'applicazione di una misura già adottata; in questo caso lo Stato sarà vincolato da tale misura allo stesso modo degli altri Stati membri;
- una clausola di «*opt-out*», che consente agli Stati sopra citati, in qualsiasi momento, di non dare attuazione ad una misura già adottata.

⁵² Attualmente, il ruolo di *Europol* si limita alla semplificazione della cooperazione fra le autorità dei singoli Stati membri.

⁵³ Si vedano C. GABRIELLI, *La partecipazione del Regno Unito allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 33-34; H. LABAYLE, *Within you, without you: l'opt-out britannique en matière d'entraide répressive*, in *Europe*, n. 2, 2013, pp. 6-11.

⁵⁴ L. S. ROSSI, *L'integrazione differenziata nel Trattato di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, p.14 ss.

5. Il ruolo del Consiglio europeo nello sviluppo della cooperazione in materia penale.

Di notevole rilevanza risulta il ruolo svolto dal Consiglio europeo⁵⁵ nello sviluppo della cooperazione in materia penale.

Com'è ben noto, con il Trattato di Lisbona⁵⁶ il Consiglio europeo, nato dalla prassi delle riunioni al vertice fra i capi di Stato o di governo dei Paesi membri, è diventato una delle istituzioni dell'Unione europea.

⁵⁵ Il Consiglio europeo è nato parallelamente ma all'esterno della struttura istituzionale comunitaria, dalla prassi delle riunioni al vertice fra i capi di Stato o di governo dei Paesi membri, che dal 1961 fino ai primi anni settanta si sono svolte senza una cadenza regolare, per discutere questioni attinenti alla vita ed allo sviluppo delle Comunità. Tale prassi trovò una prima formalizzazione al vertice di Parigi del dicembre 1974, in cui i capi di Stato e di governo decisero per l'appunto di riunirsi come "Consiglio europeo", assieme ai propri ministri degli affari esteri ed ai rappresentanti della Commissione (il presidente ed uno dei vicepresidenti), con cadenza periodica (tre volte l'anno) e sotto la presidenza del Consiglio delle Comunità. In seguito, l'Atto Unico Europeo ha sancito formalmente l'esistenza del Consiglio europeo e la cadenza delle sue riunioni. Con il Trattato di Lisbona, infine, Esso è stato inserito a pieno titolo tra le istituzioni dell'Unione, essendo elencato nell'articolo 13 del TUE. Bisogna sottolineare che il Consiglio europeo ha avuto il merito di dare impulso nuovo al processo di integrazione europea e di costituire l'avallo politico indispensabile per intraprendere politiche nuove, non specificamente individuate dai trattati. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, pp. 31-34.

⁵⁶ Per approfondimenti ulteriori sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, è possibile consultare le seguenti pubblicazioni on-line: G. DE BURCA, *Reflections on the path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, in *Jean Monnet Working papers*, 2008, n. 3 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/08/080301.pdf>); C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2008 (<http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=272>); S. DELLA VALLE, *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, 2008. (<http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=269>); HOUSE OF LORDS, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, in *HL Paper*, 2008, n. 62 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62.pdf> - fasc. 1 / <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62ii.pdf> - fasc. 2); B. LAFFAN, *Ireland and the EU Post-Lisbon*, in *Notre Europe*, 2008 (<http://www.notre-europe.eu/en/axes/visions-of-europe/works/publication/ireland-and-theeu-post-lisbon/>); H. W. MICKLITZ, *The Visible Hand of European Regulatory Private Law*, in *EUI Law Working Papers*, 2008, n. 14

Esso svolge la funzione di organo di indirizzo politico, in quanto l'articolo 15 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, afferma: *“Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici e le priorità politiche generali”*.

Fatte tali precisazioni, è ora possibile soffermarsi ad analizzare il ruolo svolto dal Consiglio europeo nel settore che ci interessa.

Tale analisi può trarre inizio dal Consiglio europeo di Cardiff tenutosi nel giugno 1998: i capi di Stato e di governo degli Stati comunitari chiesero alla Commissione ed al Consiglio di predisporre un Piano d'azione che indicasse *“il miglior modo per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”*.

Il Piano fu adottato il 3 dicembre e fu presentato al Consiglio europeo di Vienna il 4 dicembre 1998. Esso prevedeva che tale spazio di libertà, sicurezza e giustizia venisse realizzato entro cinque anni; al suo interno doveva essere assicurata la libera circolazione

(http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/8707/1/LAW_2008_14.pdf); M. NIEMEIER, *Nach dem Vertrag von Lissabon : Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU*, in *ERA Forum*, 2010, n. 2 (<http://www.springerlink.com/content/k44017300687337j/fulltext.pdf>); J. O' BRENNAN, *Ireland and the Lisbon Treaty: Quo Vadis?*, in *CEPS Policy Brief*, 2008, n. 176 (http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1741); J. O' BRENNAN, *Ireland's plan to resurrect the Lisbon Treaty to be unveiled at the Brussels summit*, in *CEPS Working Commentaries*, 2008 (http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1763); V. PASKALEV, *Lisbon treaty and the Possibility of a European network Democracy*, in *EUI Working papers LAW*, 2009, n. 2 (http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/13005/1/LAW_2009_20.pdf - <http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/3//browse-date# ABSTRACT>); L. PATRUNO, *Lo spirito del tempo e il processo di riforma delle istituzioni europee*, in *Costituzionalismo.it*, 2008 (<http://www.costituzionalismo.it:80/articolo.asp?id=262>); L. PATRUNO, *Addio “costituzione” europea? I nomi: Trattato, Costituzione; la cosa: il diritto europeo*, in *Costituzionalismo.it*, 2007 (<http://www.costituzionalismo.it:80/articolo.asp?id=250>); W. WESSELS, F. BOPP, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead*, in *Challenge Papers*, 2008 (http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1677).

delle persone, in condizioni di sicurezza e di tutela dei diritti fondamentali ed in assenza di qualsivoglia forma di discriminazione.

Detto Piano d'azione anticipò alcuni temi – coordinamento delle indagini, il riconoscimento reciproco delle decisioni penali, l'attività transfrontaliera delle autorità giudiziarie, la mancanza di una normativa sui “paradisi fiscali” e sui “centri offshore” – che vennero, poi, posti al centro dell'attenzione nel vertice straordinario di Tampere, svoltosi il 15 ed il 16 ottobre 1999⁵⁷.

In questa sede i capi di Stato e di governo dei Paesi comunitari – oltre a riaffermare l'intento di fare dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sfruttando in pieno le possibilità offerte dal Trattato di Amsterdam – sottolinearono la necessità di assicurare il mutuo riconoscimento delle misure preventive, istruttorie e definitive sia in materia civile che in materia penale, specificando, per quanto concerne quest'ultima materia, che *“la procedura formale di estradizione deve essere abolita tra gli Stati membri per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate definitivamente ed essere sostituita dal semplice trasferimento di tali persone”*.

Il Consiglio di Tampere si pronunciò anche sul tema della lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata transnazionale, proponendo di sviluppare lo scambio delle *“migliori prassi”* e di rafforzare la cooperazione fra le autorità nazionali competenti per la repressione della criminalità, con peculiare attenzione ai fenomeni della criminalità giovanile, di quella urbana e di quella connessa alle sostanze stupefacenti.

⁵⁷ Per approfondimenti sul Consiglio europeo di Tampere si rinvia a L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cassazione penale*, 2000, p. 1114 ss.

In particolare, il Consiglio chiese di istituire “*senza indugio*” – allo scopo di combattere il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e il terrorismo – le squadre investigative comuni⁵⁸ previste dal Trattato, auspicando, altresì, il rafforzamento dei poteri di *Europol*⁵⁹ nonché la creazione di un'accademia europea di polizia per la formazione di alti funzionari, aperta anche ai Paesi candidati⁶⁰.

⁵⁸ Le squadre investigative comuni furono poi istituite con la Decisione-quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002. In base a tale decisione-quadro, al fine di condurre indagini penali che esigono un'azione coordinata e concertata nei Paesi membri, due o più Stati membri possono costituire una squadra investigativa comune. In tal caso le autorità competenti dei Paesi membri interessati concludono un accordo comune che definisce le modalità della squadra investigativa comune.

⁵⁹ *Europol* (*European Police Office*, Ufficio di Polizia Europeo) è l'agenzia anticrimine dell'Unione Europea, istituita con Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 e diventata operativa il 1°luglio 1999, con sede a L'Aja. Il mandato dell'*Europol* consiste nel migliorare l'efficienza dei servizi competenti degli Stati membri e la cooperazione tra di loro, allo scopo di prevenire e combattere efficacemente la criminalità internazionale organizzata. Ogni Stato membro costituisce o designa un'unità nazionale: essa funge da organo di collegamento fra *Europol* ed i servizi nazionali competenti nella lotta alla criminalità ed invia all'*Europol* almeno un ufficiale di collegamento, incaricato di difendere gli interessi della sua unità nazionale nell'ambito di tale organismo. *Europol* opera attraverso un sistema elettronico d'informazione, che viene alimentato direttamente dagli Stati membri e che può essere direttamente consultato dalle unità nazionali, dagli ufficiali di collegamento, dal direttore, dai vicedirettori e dagli agenti dell'*Europol* previamente autorizzati. Si segnala il recente Accordo tra l'Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL) e la Banca Centrale Europea (BCE), (2015/C 123/01), in GUUE C 123, del 17 aprile 2015, pp. 1-5. L'Accordo intende garantire un'effettiva cooperazione tra l'*Europol* e la BCE che comprenda sia “misure per prevenire, individuare e combattere le minacce derivanti da attività illecite correlate alle banconote e monete in euro, ai mezzi di pagamento diversi dai contanti e alla sicurezza dei pagamenti” sia “assistenza in tali ambiti fornita da entrambe le parti alle autorità nazionali, europee e internazionali” (art. 1). Siffatto accordo si giustifica ai sensi dell'art. 22 della decisione 2009/371/GAI, che consente all'Ufficio Europeo di Polizia di instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con le Istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione. Inoltre, esso segue un precedente accordo sottoscritto, dalle stesse parti, in data 13 dicembre 2001, per la cooperazione nella lotta alla falsificazione dell'euro. Si precisa, infine, che l'art. 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che la disciplina applicabile a *Europol* sia stabilita mediante regolamento da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria: in attuazione della norma citata è stato adottato il Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (*Europol*) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI, in GUUE L 135 del 24.5.2016, pp. 53-114.

⁶⁰ L'Accademia europea di polizia (CEPOL, dal francese “*Collège européen de police*”) è stata istituita come agenzia dell'Unione europea con la Decisione 2005/681/GAI del Consiglio del 20 settembre 2005. Essa riunisce alti funzionari delle forze di polizia di tutta Europa per incoraggiare la cooperazione transfrontaliera in materia di lotta alla criminalità e di mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico. Il segretariato dell'Accademia ha sede a Bramshill (Regno Unito), ad una settantina di chilometri dal centro di Londra. La CEPOL organizza circa 60-100 corsi, seminari e conferenze all'anno. Le attività, che interessano numerose e molteplici tematiche, si svolgono presso le accademie nazionali di formazione delle forze di polizia degli Stati membri.

Il risultato di maggior visibilità scaturito dal Consiglio europeo appare, comunque, la decisione di istituire “Eurojust”⁶¹, il «*primo organismo giudiziario nell’ambito del Terzo Pilastro*»⁶², composto da pubblici ministeri, magistrati e funzionari di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro, che persegue lo scopo di «*agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell’azione penale, la prestazione di assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata in stretta cooperazione con la rete giudiziaria europea allo scopo di semplificare l’esecuzione delle rogatorie*»⁶³.

⁶¹ Eurojust è un’agenzia dell’Unione europea, istituita con la Decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 (in vigore dal 6 marzo 2002) per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, sulla base della decisione presa dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, in particolare al punto 46 delle sue conclusioni. Si precisa, però, che già con la decisione 14 febbraio 2000 del Consiglio (2000/799/GAI) era stata creata l’Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria *Pro-Eurojust*, operativa dall’1 marzo 2001 e poi sostituita da *Eurojust*. La citata agenzia ha sede a L’Aja; è composta da giudici, magistrati del pubblico ministero o ufficiali di polizia con pari competenze, uno per ogni Stato membro: essi formano il “Collegio” dell’organizzazione, il quale elegge un presidente fra i suoi membri. La missione di *Eurojust* è di contribuire al coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le autorità competenti degli Stati membri. Tale agenzia può svolgere le proprie funzioni sia per il tramite di uno o più membri nazionali che attraverso il Collegio. Attualmente, tale organismo detiene solo un potere di iniziativa: può chiedere alle autorità nazionali di avviare un’indagine o intraprendere azioni penali, istituire una squadra investigativa comune, adottare misure investigative speciali o altre misure ai fini dell’indagine. Le autorità nazionali devono rispondere senza indugio a queste richieste. Per approfondimenti, si rinvia a F. DE LEO, *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2004, p. 1126 ss.; ID., *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2003, p. 1432 ss.; ID., *Dopo la Convenzione. Procura europea, Eurojust e dintorni*, in *Questione giustizia*, 2003, p. 1048 ss.; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002; G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 3606 ss.; ID., *La costruzione di Eurojust nell’ambito del «terzo pilastro» dell’Unione europea*, in *Cassazione penale*, 2001, p. 1964. Pare opportuno segnalare che il 17 luglio 2013 è stata adottata la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2013) 535 final) che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*). Essa prevede un unico e rinnovato quadro giuridico per una nuova agenzia per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*) che subentrerà all’unità *Eurojust* istituita nel 2002.

⁶² G. DE AMICIS, *Eurojust*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 468.

⁶³ Cfr. in particolare il punto 24 della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 1999, sul progetto di piano d’azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Autorevole dottrina⁶⁴ ha affermato che le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere⁶⁵ hanno rappresentato un «*primo strumento programmatico di una seppur ancora embrionale politica criminale dell'Unione europea*».

Più precisamente, i risultati del Consiglio europeo di Tampere possono essere così sintetizzati: in primo luogo, è stata ribadita la centralità del principio del mutuo riconoscimento nell'ambito della cooperazione giudiziaria; sotto un secondo profilo, è stata affermata la necessità di un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di diritto penale, sia sostanziale che processuale; infine – come già ampiamente specificato – assume particolare rilevanza la decisione di istituire *Eurojust*.

I capi di Stato e di governo dei Paesi membri si sono poi riuniti a Laeken nei giorni 14 e 15 dicembre 2001: in questa sede è stata verificata la realizzazione degli obiettivi fissati a Tampere ai fini della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ed i risultati non sono stati quelli sperati. Al punto 37 delle conclusioni, infatti, si legge: «*Il Consiglio europeo riafferma il suo impegno riguardo agli orientamenti politici e agli obiettivi definiti a Tampere e rileva che, benché siano stati registrati alcuni avanzamenti, sono necessari nuovi impulsi e orientamenti al fine di recuperare il ritardo accumulato in taluni settori. L'organizzazione di sessioni del Consiglio "Giustizia e Affari interni" ad intervalli più ravvicinati contribuirà ad accelerare i lavori. È inoltre importante, da un lato, che le decisioni prese dall'Unione siano recepite rapidamente nel*

⁶⁴ R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici soprannazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005, p. 125.

⁶⁵ *Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere*, in *Cassazione penale*, 2000, p. 302 ss.

diritto nazionale e, dall'altro, che le convenzioni concluse dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht vengano ratificate senza ritardo».

Nel 2004 il Consiglio europeo ha adottato il Programma dell'Aja⁶⁶ (programma pluriennale per il periodo 2004-2009), volto al “*rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea*”.

Tale Programma, che trova attuazione nel Piano d'azione adottato dal Consiglio e dalla Commissione nel 2005⁶⁷, elenca dieci priorità che l'Unione si propone di realizzare nei successivi cinque anni:

- rafforzare i diritti fondamentali e la cittadinanza;
- lottare contro il terrorismo;
- definire un'impostazione equilibrata relativa all'immigrazione;
- definire una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione;
- instaurare una procedura comune d'asilo;
- massimizzare le ricadute positive dell'immigrazione;
- trovare un giusto equilibrio fra tutela della vita privata e sicurezza in sede di scambio di informazioni;
- criminalità organizzata: elaborare un'impostazione strategica;
- garantire uno spazio europeo effettivo di giustizia;
- condividere le responsabilità e gli interventi di solidarietà.

⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005 – Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia [COM(2005) 184 definitivo – Gazzetta ufficiale C 236 del 24.9.2005].

⁶⁷ Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea (2005/C 198/01).

Successivamente, il Consiglio europeo ha proseguito nell'indicazione di tali impegni adottando il Programma di Stoccolma⁶⁸ nel 2010 (programma pluriennale per il periodo 2010-2014).

Esso mira a rafforzare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia con azioni concentrate sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini; a tal fine pone l'obiettivo di realizzare le seguenti priorità:

- un'Europa dei diritti;
- un'Europa della giustizia;
- un'Europa che protegge;
- accesso all'Europa;

⁶⁸ Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio Europeo dell'11 dicembre 2009 e pubblicato in GUUE C 115 del 4 maggio 2010. Sugli obiettivi posti dal Programma di Stoccolma si vedano J. BARROT, *Le programme de Stockholm 2010-2014: en marche vers une communauté de citoyens européens conscients de leurs droits et de leur devoirs*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, 2009, pp. 627-631; L. BUONO, *From Tampere to the Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice*, in *ERA-Forum*, 2009, n. 3, pp. 333-342; G. CAGGIANO, *Il programma di Stoccolma dello Spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (2010-2014)*, in *Sud in Europa*, 2009, pp. 4-5; EDITORIAL COMMENTS, *The EU a san area of freedom, security and justice: implementino the Stockholm programme*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 5, pp. 1307-1316; E. GUILD, S. CARRERA, A. EGENSCHWILER (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on. Successes and future challenger under the Stockholm Programme*, Centre of European Policy Studies, Brussels, 2010. È interessante notare che il Programma di Stoccolma, pur senza rimuovere gli elementi più intrinsecamente legati al tema della "sicurezza", attribuisce maggiore rilevanza agli aspetti dell' "integrazione", a cui la politica di immigrazione dell'Unione europea dovrebbe ispirarsi, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. L'espressione "integrazione" – riferita ai cittadini di Paesi terzi residenti nel territorio europeo - va intesa come piena partecipazione ed inclusione nella vita economica, sociale, culturale, civile e politica, da conseguire attraverso un processo bidirezionale tra migranti e società di accoglienza, di adattamento e di riconoscimento delle diversità, e non attraverso un semplice processo di adattamento dello straniero alla cultura della società ospitante. La Commissione in una Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione (COM 336 del 3 giugno 2003) afferma: "per integrazione si deve intendere un processo biunivoco, che si fonda sulla presenza di reciproci diritti e, conseguentemente, obblighi per i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente e per la società ospitante che offre una piena partecipazione al migrante. Ciò implica, da una parte, che la società ospitante si assuma la responsabilità di garantire la presenza di diritti formali a favore dei migranti, tali da consentire agli stessi di partecipare alla vita economica, sociale, culturale e civile, e, dall'altra parte, che i migranti rispettino norme e valori fondamentali della società che li ospita e partecipino attivamente al processo di integrazione, senza essere costretti a rinunciare alla propria identità".

- un'Europa della solidarietà;
- l'Europa in un mondo globalizzato.

Per quanto concerne il settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, ci interessa sottolineare come tale Programma evidenzi che, al fine di potenziare il riconoscimento reciproco delle sentenze, gli Stati membri dovrebbero ricorrere alla giustizia elettronica (tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel campo della giustizia), adottare norme minime comuni per ravvicinare le diverse legislazioni e rafforzare la fiducia reciproca. Si precisa, altresì, che nella lotta alla criminalità transnazionale la sicurezza interna e la sicurezza esterna sono indissociabili, donde la necessità di rafforzare anche la cooperazione con i Paesi terzi.

Il 26 ed il 27 giugno 2014 il Consiglio europeo si è riunito a Ypres, delineando i nuovi orientamenti strategici per lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Tali orientamenti subentrano al Programma di Stoccolma e sono destinati a guidare l'azione dell'Unione europea in quest'ambito durante il quinquennio 2015-2020.

In questa sede i capi di Stato e di governo hanno specificato che, al fine di garantire il *“buon funzionamento di un autentico spazio europeo di giustizia nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri”*, occorrono ulteriori azioni per:

- promuovere coerenza e chiarezza della legislazione dell'UE a beneficio di cittadini e imprese;
- semplificare l'accesso alla giustizia, promuovere mezzi di ricorso efficaci e l'uso delle innovazioni tecnologiche tra cui la giustizia elettronica;

- continuare ad adoperarsi per rafforzare i diritti degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali;
- esaminare il rafforzamento dei diritti delle persone, segnatamente dei minori, nei procedimenti per agevolare l'esecuzione delle sentenze nel diritto di famiglia e in materia civile e commerciale con implicazioni transfrontaliere;
- rafforzare la protezione delle vittime;
- rafforzare il riconoscimento reciproco di decisioni e sentenze in materia civile e penale;
- potenziare lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri;
- lottare contro il comportamento fraudolento e i danni al bilancio dell'UE, anche facendo avanzare i negoziati sulla Procura europea;
- facilitare le attività e la cooperazione operativa transfrontaliere;
- potenziare la formazione degli operatori;
- mobilitare le competenze specialistiche delle pertinenti agenzie dell'UE, quali *Eurojust* e l'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA).

In conclusione, è interessante notare che mentre i precedenti programmi pluriennali rivolgevano alle istituzioni europee indirizzi più circostanziati e numerosi volti a informare in maniera organica la futura produzione normativa dell'Unione, le linee guida formulate durante il Consiglio europeo di Ypres individuano come *«priorità generale... quella del recepimento coerente, dell'attuazione efficace e del consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure politiche in vigore»*.

Tale inversione di tendenza sembra, tra l'altro, conformarsi alle posizioni espresse nella Comunicazione dell'11 marzo 2014 dedicata alla politica della giustizia (*L'agenda giustizia dell'UE per il 2020: rafforzare la fiducia, la mobilità e la crescita nell'Unione*)⁶⁹, in cui si consiglia di incentrare la futura attività dell'Unione in tale ambito non più esclusivamente – o, comunque, prevalentemente – sull'adozione di strumenti giuridici nuovi, bensì sull'obiettivo di riordinare la normativa già esistente, mirando «*a consolidare quanto è già stato realizzato e, laddove necessario e opportuno, a codificare leggi e prassi dell'Unione e a completare il quadro esistente con nuove iniziative*».

⁶⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. COM (2014) 144 def.

CAPITOLO II

LA TUTELA PENALE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE ED

IL PROGETTO DI CREAZIONE DELLA PROCURA EUROPEA:

DAL “CORPUS JURIS” ALLE “MODEL RULES”

SOMMARIO: 1. Il progetto del “Corpus Juris”; 1.1 La struttura del progetto ed i principi generali; 1.2 Il Pubblico Ministero europeo e lo svolgimento del processo; 1.3 Le «disposizioni comuni»; 1.4 Alcune considerazioni critiche – 2. Il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea – 3. Le “Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor’s Office”; 3.1 La nascita delle “Model Rules”; 3.2 La parte generale ed i principi fondamentali; 3.3 La fase investigativa; 3.4 La fase successiva alla conclusione delle indagini.

1. Il progetto del “Corpus Juris”.

1.1 La struttura del progetto ed i principi generali.

Nel capitolo precedente si è fatto cenno alle numerose novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.

A questo punto è importante soffermare la nostra attenzione sull’art. 86 TFUE (norma che ricalca l’art. III-274 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa,

con qualche modifica formale in linea con le innovazioni del Trattato di Lisbona⁷⁰), che costituisce la necessaria base giuridica per l'istituzione, “*a partire da Eurojust*”, di una Procura europea “*competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione... e i loro complici*”, esercitando, per tali reati, “*l’azione penale... dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri*”.

La previsione di istituire tale organo, pur potendo sembrare una significativa innovazione nel quadro dell’Unione, risale, in verità, già alla fine degli anni novanta del secolo scorso.

Più precisamente, nel 1995 l’Unità di coordinamento per la lotta contro la frode della Commissione europea (UCLAF, rinominata nel 1999 OLAF) finanziò uno studio, compiuto da un gruppo di esperti provenienti da diversi Paesi membri e diretti da Mireille Delmas-Marty, volto a realizzare – seppur limitatamente al campo, di evidente interesse sovranazionale, della repressione penale delle frodi comunitarie⁷¹ – l’obiettivo di abbandonare la prospettiva di diversi spazi giudiziari nazionali in comunicazione tra di loro e, contestualmente, costruire uno spazio giudiziario unico.

I lavori condussero alla presentazione, nel 1997, di una prima proposta denominata “*Corpus Juris* contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari

⁷⁰ Cambia la denominazione dell’atto istitutivo, in considerazione dell’eliminazione della categoria della legge europea, e viene inserito il riferimento ai regolamenti e alla procedura legislativa speciale.

⁷¹ Per approfondimenti sul tema della tutela degli interessi finanziari dell’Unione si vedano: E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea. Sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994; P. FIMIANI, *La tutela penale delle finanze comunitarie. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999; G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000.

dell'Unione europea⁷²; tale proposta fu poi migliorata e pubblicata nuovamente nel 2000, in seguito ad uno studio effettuato presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole⁷³.

L'ambizioso progetto era costituito da un preambolo⁷⁴, contenente sei principi ispiratori – i primi quattro considerati come “tradizionali” e gli ultimi due definiti “nuovi” – e trentacinque articoli, suddivisi in una prima parte di diritto penale sostanziale (generale e speciale) ed una seconda parte che disciplinava la sfera processuale.

Quest'opera – che, si rammenta, pur essendo promossa e finanziata dalla Commissione europea, resta comunque un documento privato – prevedeva l'unificazione, a livello comunitario, della disciplina dei reati che ledono gli interessi finanziari della Comunità e l'accentramento dell'azione giudiziaria relativa a tali reati.

Il primo dei sei principi fondamentali indicati nel preambolo è il principio di legalità⁷⁵, in virtù del quale sono punibili solamente i reati individuati dalle disposizioni del *Corpus* e, in caso di modifiche *in malam partem*, queste ultime operano solamente *pro futuro*; è prevista, inoltre, un'interpretazione restrittiva delle norme che stabiliscono

⁷² Si veda M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, Economica, 1997. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 4 e ss.

⁷³ La seconda versione, detta “Versione di Firenze”, è stata pubblicata con il titolo *The implementation of the Corpus Juris in the member states: penal provisions for the protection of european finances*, a cura di M. DELMAS-MARTY e J.A.E. VERVAELE, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.

⁷⁴ Tale preambolo non era presente nella prima versione del 1997, ma è stato aggiunto nella versione del 2000.

⁷⁵ Con riferimento al principio di legalità, nel *Corpus Juris* si legge: “Le pene previste dal *Corpus Juris* si applicano esclusivamente ai reati i cui elementi costitutivi sono esplicitamente definiti agli artt. 1-8 e secondo le modalità indicate agli artt. 15-17. In caso di modifica del *Corpus Juris*, la legge penale più severa non può essere applicata a fatti commessi precedentemente. Gli artt. 1-17 del *Corpus Juris*, allorquando siano sfavorevoli alla difesa, devono essere interpretati in maniera restrittiva. I mutamenti interpretativi sono ammessi esclusivamente allorquando essi fossero ragionevolmente prevedibili. Le fattispecie criminose degli artt.1-8 non possono essere applicate a situazioni analoghe non espressamente previste dal testo”.

dei limiti all'esercizio del diritto di difesa; "mutamenti interpretativi" sono consentiti entro i limiti della ragionevole prevedibilità; si afferma, infine, il divieto di analogia con riferimento alle fattispecie criminose previste dal testo.

Gli altri principi "tradizionali" del *Corpus* sono: il principio di colpevolezza personale⁷⁶, in base al quale la responsabilità penale è, appunto, personale; il principio di proporzionalità delle pene⁷⁷ in relazione alla gravità del fatto - valutata con riferimento al bene giuridico tutelato ed al danno prodotto o all'esposizione a pericolo accertata - nonché alla colpevolezza del soggetto agente ed alle circostanze relative alla sua persona; il principio di garanzia giudiziaria⁷⁸, ovvero dell'indipendenza ed imparzialità del giudice, non solo nella fase del giudizio, ma anche nel corso delle indagini e durante tutta la fase preliminare del procedimento.

Infine, i principi c.d. "nuovi" sono rappresentati da quello di territorialità europea e quello del contraddittorio.

In base al principio di territorialità europea⁷⁹, l'insieme dei territori degli Stati membri dell'Unione costituisce uno spazio unico ("*a single area*") denominato spazio

⁷⁶ Il principio di colpevolezza personale nel *Corpus Juris* viene così enunciato: "La responsabilità penale è personale. Essa è stabilita a titolo di autore, istigatore o complice, in relazione al comportamento tenuto dall'imputato e in funzione della sua colpevolezza".

⁷⁷ Riguardo al principio di proporzionalità delle pene, il *Corpus* prevede che: "Le sanzioni penali irrogate per i reati previsti agli artt. 1-8 del *Corpus Juris* devono essere proporzionate, da un lato, alla gravità del fatto di reato, valutata con riferimento al bene giuridico tutelato ed al danno prodotto o all'esposizione a pericolo accertata; dall'altro, alla colpevolezza dell'agente ed alle circostanze relative alla sua persona".

⁷⁸ In base al principio di garanzia giudiziaria sancito dal *Corpus* "Solo un tribunale indipendente ed imparziale può dichiarare l'imputato colpevole ed irrogare la pena prevista. Nel corso delle indagini relative ad uno dei reati previsti agli artt. 1-8 del *Corpus Juris*, e durante tutta la fase preliminare del procedimento, ogni misura che leda seriamente significativamente le libertà personali deve essere autorizzata da un giudice indipendente ed imparziale. La funzione di un tale giudice è di verificare l'esistenza di basi giuridiche sufficienti al fine di fondare detta misura e di circostanze sufficientemente gravi per motivare la decisione".

⁷⁹ In merito al principio di territorialità europea, il *Corpus Juris* stabilisce: "Con riguardo ai reati previsti agli artt. 1-8 del *Corpus Juris*, l'insieme dei territori degli Stati membri dell'Unione europea costituisce uno

giudiziario europeo (“*the European judicial area*”), sul quale si estende la competenza *ratione loci* del P.M.E. e dei giudici nazionali chiamati ad emettere mandati o a pronunciare sentenze in applicazione delle disposizioni del *Corpus Juris*.

Tale principio impone, come corollario necessario, il riconoscimento incondizionato della regola del *ne bis in idem*, in virtù della quale, con riferimento ai reati previsti dal *Corpus*, ogni autorità nazionale incaricata delle indagini o dell’azione penale ed ogni giurisdizione penale dell’Unione ha l’obbligo di riconoscere valore di giudicato alle sentenze penali degli altri organi giurisdizionali europei che riguardino gli stessi reati o gli stessi fatti.

Ai sensi del principio del contraddittorio⁸⁰, infine, le parti, nel rispetto della parità delle armi così come definita dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, hanno la facoltà di prendere visione e discutere di ogni documento o osservazione presentata al Giudice al fine di influenzare la sua decisione.

spazio unico denominato spazio giudiziario europeo. La competenza *ratione loci* del PME e dei giudici nazionali chiamati ad emettere mandati o a pronunciare sentenze in applicazione delle disposizioni del *Corpus Juris* si estende all’intero spazio giudiziario europeo. Il PME può iniziare un procedimento penale e svolgere indagini su tutto il territorio dell’Unione (art. 24 par. 1, a); i mandati emessi dai giudici delle libertà (art. 24 par. 1,b) e le sentenze rese dalle corti e dai tribunali degli Stati membri dell’Unione europea (art. 24 par. 1, c) sono esecutivi su tutto il territorio dell’Unione. La scelta della giurisdizione nazionale dinanzi alla quale il caso è rinviato a giudizio è effettuata dal PME, sotto il controllo della Corte di Giustizia (art. 26). Il corollario necessario del principio di territorialità europea è il riconoscimento incondizionato della regola del *ne bis in idem*. Per quanto concerne i reati previsti agli artt. 1-8 del *Corpus Juris*, la suddetta regola impone ad ogni autorità nazionale incaricata delle indagini o dell’azione penale ed ad ogni giurisdizione penale dell’Unione l’obbligo di riconoscere valore di giudicato alle sentenze penali degli altri organi giurisdizionali europei che riguardino gli stessi reati o gli stessi fatti (art. 23 par. 1,b)”.

⁸⁰ Il *Corpus* precisa che “Il principio del contraddittorio implica la facoltà delle parti, nel rispetto della parità delle armi così come definita dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, di prendere visione di ogni documento o osservazione presentata al giudice (anche da una delle parti o da un magistrato indipendente) al fine di influenzare la sua decisione, e di discuterla. Per quanto concerne l’imputato, tale principio implica il riconoscimento dei diritti della difesa, alle condizioni enunciate dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti dell’uomo, ed in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e dal Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici”.

Il principio *de quo*, a sua volta, impone il rispetto dei diritti della difesa enunciati dalle Carte internazionali, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁸¹ e dal Patto internazionale delle Nazioni unite sui diritti civili e politici⁸².

Volendo procedere ad una riflessione più ampia in merito al contenuto del progetto, è opportuno sottolineare come questo si snodi intorno a tre punti cardine:

- in primo luogo, l'unificazione a livello comunitario della disciplina di otto reati (*ART. 2 – Frode in materia di appalti; ART. 3 – Riciclaggio e ricettazione; ART. 4 – Associazione per delinquere; ART. 5 – Corruzione; ART. 6 – Malversazione; ART. 7 – Abuso d'ufficio; ART. 8 – Rivelazione di segreti d'ufficio*) e delle relative sanzioni, di una parte del diritto penale generale (ci si riferisce a disposizioni riguardanti l'elemento soggettivo, il tentativo, la responsabilità degli enti e le sanzioni), nonché l'introduzione del nuovo reato di frode al bilancio comunitario (*ART. 1 – Frode agli interessi finanziari delle Comunità europee e reati assimilati*);
- un secondo profilo è costituito dall'unificazione di alcune norme procedurali – inerenti, ovviamente, al processo instaurato sulla base del *Corpus* – tra le quali meritano particolare attenzione quelle in materia di circolazione

⁸¹ Si veda la nota n. 28.

⁸² Il Patto, adottato a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, è entrato in vigore il 23 marzo 1976. Per approfondimenti, si vedano S. CARLSON, G. GISVOLD, *Practical Guide to the International Covenant on Civil and Political Rights*, Ardsley, New York, 2003; S. JOSEPH, J. SCHULTZ, M. CASTAN, *International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Commentary and Materials*, 2^a ed., Oxford, 2004.

probatoria (che prevedono la presenza obbligatoria di Giudici professionali e la creazione di un processo verbale europeo);

- infine, il terzo punto cardine del *Corpus Juris* – che rappresenta l’aspetto più “rivoluzionario” e di maggior interesse ai fini della presente ricerca – consiste nella creazione di un Pubblico Ministero europeo⁸³, un’ autorità indipendente della Comunità europea, operante, sempre nell’ambito della specifica competenza per “materia” individuata dal *Corpus*, con l’assistenza dei Pubblici Ministeri nazionali.

1.2 Il Pubblico Ministero europeo e lo svolgimento del processo.

A questo punto sembra opportuno approfondire la disciplina del Pubblico Ministero europeo così come delineata nel *Corpus Juris*.

È importante specificare che quest’organo venne immaginato come una struttura giudiziaria sovranazionale di taglio sostanzialmente federale: tale carattere lo distingue da *Eurojust*, struttura di cooperazione a carattere meramente intergovernativo che si occupa di gravi reati a dimensione transnazionale.

In base a quanto previsto nel progetto in esame, la costituenda Procura europea dovrebbe essere composta da un Procuratore Generale europeo (P.G.E.), con sede a

⁸³ Sul tema, fra gli altri, si veda L. KUHL, S. COMBEAUD, *From the Corpus Juris to the European Public Prosecutor*, in *CELS Occasional Paper*, 2004 (7), p. 9 ss.

Bruxelles, e Procuratori europei Delegati (P.E.D.), con sede nei singoli Stati membri di appartenenza (articolo 18, paragrafo 3 del *Corpus Juris* ⁸⁴).

⁸⁴ L'articolo 18 del *Corpus Juris*, rubricato "Statuto e composizione del Pubblico Ministero europeo (PME)", afferma quanto segue: "1. Per le esigenze connesse alle indagini, all'esercizio dell'azione penale, al giudizio e all'esecuzione delle condanne concernenti i reati sopra definiti (artt. 1-8), l'insieme dei territori degli Stati membri dell'Unione costituisce uno spazio giudiziario unico. 2. Il P.M.E. è un'autorità della Comunità europea responsabile delle indagini, del rinvio a giudizio, dell'esercizio dell'azione penale dinnanzi al giudice del dibattimento e dell'esecuzione delle sentenze concernenti i reati sopra definiti (artt. 1-8). Esso è indipendente sia nei confronti delle autorità nazionali, sia nei confronti degli organi comunitari. 3. Il P.M.E. è composto da un Procuratore generale europeo (P.G.E.) i cui uffici hanno sede a Bruxelles e da Procuratori europei delegati (P.E.D.) i cui uffici hanno sede nella capitale di ogni Stato membro o in qualsiasi altra città in cui ha sede il tribunale competente in applicazione dell'art. 26. 4. Il P.M.E. è indivisibile e solidale. a) l'indivisibilità implica che ogni atto compiuto da uno dei suoi membri è reputato compiuto dal P.M.E.; che tutti gli atti di competenza del P.M.E. (in particolare i poteri di indagine elencati all'art. 20) possono essere compiuti da uno qualsiasi dei suoi membri; e che, con l'accordo del P.G.E. o, in caso di urgenza, sotto il suo controllo, ciascuno dei P.E.D. può esercitare le sue funzioni sul territorio di un qualsiasi Stato membro, in collaborazione con gli uffici del P.E.D. che hanno sede in questo Stato membro; b) la solidarietà impone, tra i diversi P.E.D., un obbligo di assistenza. 5. Nei riguardi del P.M.E., anche i pubblici ministeri nazionali (P.M.N.) sono tenuti ad un obbligo di assistenza". La relativa Disposizione di attuazione sancisce: "*Condizioni di nomina dei membri del P.M.E.* I membri del P.M.E. sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste, nei rispettivi paesi, per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali, o che siano giureconsulti di notoria competenza, come previsto all'art. 223, par. 1 del Trattato CE (ex art. 167) per i giudici e gli avvocati generali della Corte di Giustizia. Per il P.G.E. il mandato dovrebbe essere di sei anni, rinnovabile una volta. Per i P.E.D., dovrebbe optarsi per un mandato anch'esso di sei anni, con un rinnovo parziale ogni tre anni. Entrambi sono nominati dal Parlamento europeo, su proposta della Commissione per il P.G.E. e degli Stati membri per i P.E.D. I membri del P.M.E. esercitano le proprie funzioni in completa indipendenza e non sollecitano né accettano istruzioni da parte di nessun organismo, nazionale o europeo. Per tutta la durata delle loro funzioni, i componenti del P.M.E. non possono esercitare alcuna altra attività professionale, sia essa remunerata o a titolo gratuito. I membri del P.M.E. possono essere dichiarati dimissionari dalla Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, allorché essi non soddisfino più le condizioni necessarie all'esercizio delle loro funzioni o abbiano commesso una violazione grave; la nozione di violazione grave deve essere definita in riferimento alle funzioni del P.M.E. Il P.G.E. deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto annuale relativo al bilancio delle attività svolte. *Competenza disciplinare della CGCE e ricorso dei soggetti sottoposti a procedimento* La CGCE è competente per decidere eventuali ricorsi così come per accertare eventuali violazioni disciplinari dei membri del P.M.E. e disporre le sanzioni adeguate (ivi comprese le dimissioni in caso di violazione grave). *Dovere di esclusività del P.M.E.* I membri del P.M.E. non possono esercitare simultaneamente competenze nazionali ed europee. *Dovere di obbedienza dei P.E.D. al P.G.E.* Il P.E.D. è tenuto ad attenersi alle istruzioni del P.G.E. *Dovere di cooperazione dei P.M.N.* I P.M.N. collaborano con il P.M.E. alle indagini ed al giudizio delle eurofrodi. Essi rispondono senza ritardo ad ogni domanda di assistenza e ad ogni ordinanza del giudice delle libertà concernente in particolare l'identificazione e la ricerca delle persone, la raccolta delle testimonianze e la tutela delle prove, la spedizione dei documenti, l'arresto e la detenzione delle persone, il trasferimento e la presentazione dell'imputato davanti alla giurisdizione competente. *Applicazione del principio del ne bis in idem in materia di procedimenti penali* -il P.M.E. prevale sui P.M.N. -è impossibile perseguire a livello nazionale una persona già giudicata a livello europeo in ragione degli stessi fatti. -la giurisdizione penale che applica le disposizioni del *Corpus Juris* dovrà tener conto della misura in cui una persona ha già scontato qualunque pena che gli sia stata inflitta da una giurisdizione nazionale per lo stesso fatto".

In base al principio di indivisibilità, il *Corpus* prevede che l'atto compiuto da uno dei membri della Procura venga attribuito all'intero ufficio; ciascun membro può compiere tutti gli atti che rientrano nella sfera di competenza della Procura; ogni Procuratore Delegato – seppur in un'ottica di collaborazione con gli altri membri dell'ufficio – può svolgere la propria attività in qualsiasi Paese membro (articolo 18, paragrafo 4, lettera *a*).

In virtù del principio di solidarietà, invece, il progetto sancisce un dovere di assistenza sia tra i Procuratori Delegati (articolo 18, paragrafo 4, lettera *b*) che da parte dei Pubblici Ministeri nazionali (P.M.N.) nei confronti del Pubblico Ministero europeo (P.M.E.) (articolo 18, paragrafo 5)⁸⁵.

Per quanto concerne le procedure di nomina dei membri della Procura europea, il *Corpus* prevede che sia il Procuratore Generale che i Procuratori Delegati dovrebbero essere nominati dal Parlamento europeo, su proposta, rispettivamente, della Commissione e degli Stati membri. L'incarico avrebbe una durata di sei anni, rinnovabile una volta per il Procuratore Generale, mentre per i Delegati è previsto un rinnovo parziale ogni tre anni.

È importante evidenziare che il Pubblico Ministero europeo viene immaginato come un organo indipendente rispetto a qualsiasi autorità esterna, sia essa nazionale o comunitaria.

⁸⁵ Le *disposizioni di attuazione* dell'art. 18 specificano il contenuto del dovere di cooperazione delle procure nazionali: i P.M.N. sono tenuti a collaborare alle indagini, a rispondere senza ritardo alle richieste di assistenza e alle ordinanze del «giudice della libertà», organo deputato alla garanzia giudiziaria durante la fase preprocessuale. Sul punto, si veda M. BARGIS, *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto penale processuale*, 2004, p.750; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M.G. COPPETTA, Torino, 2005, p. 186.

Nelle disposizioni di attuazione dell'articolo 18, infatti, si precisa che i membri della Procura europea “*non sollecitano né accettano istruzioni da parte di nessun organismo, nazionale o europeo*” e “*per tutta la durata delle loro funzioni... non possono esercitare alcuna altra attività professionale, sia essa remunerata o a titolo gratuito*”.

Se per un lettore italiano ciò può sembrare abbastanza ovvio, non si può dire altrettanto per chi proviene da alcuni Paesi membri – come, ad esempio, la Francia o la Germania – in cui la figura del Pubblico Ministero è legata al potere esecutivo⁸⁶.

Nell'articolo 19⁸⁷, paragrafo 1 del *Corpus* si stabilisce che il Pubblico Ministero europeo viene informato di ogni fatto che possa integrare una delle fattispecie di reato di sua competenza: detto obbligo di informativa grava sia in capo alle autorità nazionali (polizia, Pubblici Ministeri, Giudici istruttori, agenti delle amministrazioni nazionali

⁸⁶ Per approfondimenti sul carattere dell'indipendenza del Pubblico Ministero europeo, si veda P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 9.

⁸⁷ L'articolo 19, rubricato “Intervento del P.M.E. ed esercizio dell'azione penale” prevede che: “1. Il P.M.E. deve essere informato di tutti i fatti che possono costituire uno dei reati sopra definiti (artt. 1-8), sia dalle autorità nazionali (polizia, pubblici ministeri, giudici istruttori, agenti delle amministrazioni nazionali quali il Fisco o la Dogana), sia dall'organo comunitario competente, cioè l'OLAF (Ufficio europeo di lotta antifrode). Esso può anche essere informato tramite denuncia di qualsiasi cittadino o querela della Commissione. Le autorità nazionali hanno l'obbligo di adire la procura europea, al più tardi al momento della formulazione dell'accusa, ai sensi dell'art. 29, par. 1, o dell'uso di misure coercitive, quali, in particolare, l'arresto, le perquisizioni e i sequestri o le intercettazioni telefoniche. 2. Se l'indagine condotta da un'autorità nazionale rivela l'esistenza di uno dei reati sopra definiti (artt. 1-8), il fascicolo deve essere immediatamente trasmesso al P.M.E. 3. Informato dei fatti con qualsiasi mezzo, il P.M.E. può, sia essere adito ufficialmente dalle autorità nazionali, sia intervenire d'ufficio. 4. La decisione di esercitare l'azione penale può essere presa dal P.M.E. qualunque sia l'ammontare della frode. Vincolato dall'obbligatorietà dell'azione penale, il P.M.E. deve esercitare quest'ultima ogni qualvolta sembri configurarsi uno dei reati previsti (artt. 1-8). Può tuttavia, con decisione appositamente motivata, subito comunicata alla persona che l'ha informato, così come a quella che ha denunciato il reato presso i suoi uffici o che ha sporto querela: a) deferire alle autorità nazionali i reati di lieve entità o che colpiscono principalmente gli interessi nazionali; ovvero b) archiviare il caso se la persona sottoposta alle indagini, avendo riconosciuto la propria colpevolezza, ha riparato il danno e restituito, all'occorrenza, i fondi conseguiti irregolarmente; ovvero c) accordare l'autorizzazione a transigere all'autorità nazionale che ne ha fatto richiesta, alle condizioni elencate *infra* (art. 22, par. 2, b)”.

quali il Fisco o la Dogana) che in capo all'OLAF, mentre al cittadino europeo ed alla Commissione viene conferita la facoltà – non l'obbligo! – di presentare una denuncia.

Dall'inizio delle indagini sino alla loro conclusione con la decisione di rinvio a giudizio si ha la c.d. «fase preliminare» (*preparatory stage*)⁸⁸, la cui durata è quantificata in sei mesi, eventualmente prorogabili più di una volta da parte del Giudice delle libertà⁸⁹, su richiesta del Pubblico Ministero europeo e dopo aver ascoltato le

⁸⁸ La fase preliminare trova la sua disciplina nell'articolo 25 del *Corpus Juris*, rubricato “Definizione e durata della fase preliminare”, in virtù del quale: “1.La fase preliminare del processo concernente i reati sopra definiti (artt. 1-8) va dai primi atti di indagine condotti dal P.M.E. alla chiusura delle indagini mediante la decisione di rinvio a giudizio (art. 21 par. 3). 2.La durata legale massima della fase preliminare è di sei mesi. Su richiesta del P.M.E., il giudice delle libertà può disporre una proroga fino a sei mesi. Dopo aver ascoltato le osservazioni delle parti, il giudice determina la durata della proroga tenuto conto delle attività svolte dal P.M.E. e in funzione delle esigenze delle indagini. Una nuova proroga può essere richiesta ed accordata secondo la stessa procedura”.

⁸⁹ Il «*Judge of freedoms*» (Giudice delle libertà), in virtù del principio della garanzia giudiziaria, interviene nella fase delle indagini e nella fase preliminare al giudizio al fine di autorizzare provvedimenti che possano incidere su diritti e libertà garantiti dalla CEDU. L'autorizzazione deve essere di norma preventiva; tuttavia, in caso di urgenza, il giudice potrà eseguire un controllo *a posteriori* entro ventiquattro ore. Il Giudice delle libertà è disciplinato dall'art. 25-bis del *Corpus juris*, in cui si stabilisce quanto segue: “1.Durante tutta la durata della fase preliminare, la garanzia giudiziaria è esercitata da un giudice indipendente ed imparziale, detto «Giudice delle libertà», designato da ogni Stato membro in seno alla giurisdizione operante nel luogo in cui ha sede un P.E.D. Tale giudice è competente anche per disporre, all'occorrenza, una perizia o le misure cautelari relative ai fatti che sono oggetto del procedimento, quando l'esistenza dell'obbligo risarcitorio non è seriamente contestabile e quando tali misure sono necessarie alla tutela degli interessi civili e proporzionati a questi. Il Giudice delle libertà applica, oltre al *Corpus juris*, il proprio diritto nazionale. 2.Nel corso delle indagini riguardanti i reati sopra definiti (artt. 1-8), ogni misura restrittiva o privativa dei diritti e libertà fondamentali riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, disposta nel corso di questa fase (ivi comprese le misure coercitive ammesse alle condizioni enumerate all'art. 25 *quater*), deve essere precedentemente autorizzata dal giudice delle libertà che controlla la legalità e la regolarità della misura così come il rispetto dei principi di necessità e di proporzione. In caso di urgenza, è ammesso tuttavia un controllo *a posteriori* entro ventiquattro ore, in particolare quando si paventi il pericolo di scomparsa di alcuni indizi, quando il reato è in corso di esecuzione, o quando sussiste il rischio che la persona sottoposta alle indagini si sottragga alla giustizia. 3.Alla fine della fase preliminare, il P.G.E., se decide di rinviare la causa a giudizio (cfr. art. 21 par. 1 e 3), sottopone tale decisione al giudice delle libertà che adisce la giurisdizione di rinvio secondo le regole qui di seguito definite (art. 26)”. Il Giudice delle libertà ha sede nel luogo in cui c'è un ufficio del Procuratore europeo delegato. Nelle disposizioni di attuazione dell'art. 25-bis si precisa che: “Art. 25 bis par.1 – La scelta del giudice designato come giudice delle libertà è di competenza degli Stati membri, a condizione tuttavia che essi rispettino i criteri stabiliti *infra*, in particolare al fine di escludere qualunque cumulo tra la funzione di giudice delle libertà e quelle di giudice del dibattimento, in ossequio alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Giudice delle libertà deve essere scelto in condizioni che garantiscano, ad un tempo, qualità di competenza, di indipendenza e di imparzialità ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Art. 25 bis par.2 – Il Giudice delle libertà fissa un'udienza al fine

osservazioni delle parti, per un tempo massimo pari ad ulteriori sei mesi, tempo stabilito “*tenuto conto delle attività svolte dal P.M.E. e in funzione delle esigenze delle indagini*”.

L’articolo 19, paragrafo 4 sancisce il principio di obbligatorietà dell’azione penale, che impone al Pubblico Ministero europeo di esercitare la stessa ogniqualvolta sembri configurarsi uno dei reati previsti dagli articoli 1-8 del *Corpus*.

Anche in questo caso ci troviamo dinanzi ad un principio che, se può sembrare scontato per chi opera nel nostro ordinamento, non lo è di certo per chi proviene da altri Stati europei in cui vige l’opposto canone di opportunità.

Tuttavia, il principio di obbligatorietà dell’azione penale non è qui inteso in modo rigido, ma presenta dei temperamenti; l’articolo 19, paragrafo 4 del *Corpus Juris*, infatti, prevede tre ipotesi in cui il Pubblico Ministero europeo può – “*con decisione appositamente motivata, subito comunicata alla persona che l’ha informato, così come a quella che ha denunciato il reato presso i suoi uffici o che ha sporto querela*” – omettere di esercitare l’azione:

- a) nel caso in cui il reato sia di lieve entità o leda interessi prevalentemente nazionali, il Procuratore europeo può demandare le indagini alle autorità nazionali;
- b) qualora l’indagato abbia riconosciuto la propria colpevolezza, abbia riparato il danno e restituito, all’occorrenza, quanto irregolarmente conseguito, il

di confermare i capi di imputazione sui quali il P.M.E. intende basarsi per richiedere il rinvio a giudizio. L’udienza si svolge in presenza del P.M.E., dell’imputato e del difensore di quest’ultimo. A conclusione dell’udienza, il Giudice delle libertà valuta se esistono prove sufficienti che forniscano serie ragioni di ritenere che l’imputato abbia realizzato tutti i reati che gli vengono contestati. La sua decisione può essere impugnata mediante i ricorsi di diritto interno alle condizioni previste all’art. 35. *Art. 25 bis par.3* – Le decisioni del Giudice delle libertà possono essere impuginate dalla persona sottoposta alle indagini o dall’imputato. E’ competenza degli Stati membri precisare le modalità del suddetto ricorso”.

Procuratore europeo archivia il caso (si tratta di un'archiviazione "meritata" o "condizionata", che consente al Procuratore europeo di valutare il caso concreto con una certa discrezionalità)⁹⁰;

- c) se sussistono le condizioni di cui all'articolo 22⁹¹, paragrafo 2, lettera b) del *Corpus*, il Pubblico Ministero europeo può, su richiesta dell'autorità nazionale, autorizzare la stessa a definire il procedimento con una transazione.

⁹⁰ Un istituto simile è rinvenibile negli ordinamenti francese e tedesco; per quanto concerne l'ordinamento italiano, invece, si rileva che il legislatore si è ispirato a tale logica solo con riferimento ai procedimenti instaurati dinanzi al Giudice di pace, per i quali l'articolo 35 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 prevede che nei casi in cui l'indagato ponga in essere condotte riparatorie o risarcitorie il reato si estingue. Per approfondimenti si vedano G. AIMONETTO, *L'archiviazione «semplice» e la nuova archiviazione condizionata. Riflessioni e spunti di deprocessualizzazione*, in *Legislazione penale*, 2000, 99 ss.; L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, p. 1751 ss.

⁹¹ Ai sensi dell'articolo 22 del *Corpus Juris*, rubricato "Esercizio ed estinzione dell'azione penale": "1. Per i reati sopra definiti (artt. 1-8), il P.M.E. esercita l'azione penale presso il giudice del dibattimento (designato come indicato *infra*, art. 26), secondo le norme in vigore nello Stato da cui questo dipende. La parte nazionale competente ad esercitare l'azione penale può, all'occorrenza, esercitare l'azione penale accanto ad esso, se sono in causa anche interessi nazionali. In questo caso, le notifiche e le citazioni sono indirizzate anche alla parte nazionale competente ad esercitare l'azione penale ed il fascicolo le è trasmesso in tempo utile. 2. Per gli stessi reati, l'azione si estingue con la morte dell'imputato (o lo scioglimento se si tratta di un ente), la prescrizione o la transazione: a) per quanto riguarda la prescrizione, il termine è di cinque anni a partire dal giorno in cui è stato commesso il reato, se in questo lasso di tempo non è stato compiuto alcun atto di indagine o di esercizio dell'azione penale; in caso contrario, il reato si prescrive dopo cinque anni compiuti a partire dall'ultimo atto. In ogni caso, la notifica degli elementi a carico alla persona sottoposta alle indagini interrompe la prescrizione; b) per quanto riguarda la transazione, questa è esclusa in caso di recidiva, porto d'armi, uso di documenti falsi oppure se l'ammontare della frode è superiore o pari a 50.000 euro. Negli altri casi, essa può essere proposta dalle autorità nazionali al P.M.E., sia per i reati di competenza nazionale (cfr. art. 19 par.4, a), che per i reati di competenza europea, alle seguenti condizioni: il convenuto deve riconoscere liberamente la propria colpevolezza, le autorità devono disporre di indizi di colpevolezza sufficienti per giustificare il rinvio a giudizio, la decisione di transigere deve essere resa pubblicamente, l'accordo concluso deve rispettare il principio di proporzionalità. In caso di rifiuto, il P.M.E. deve, se necessario, avocare la causa. L'accordo relativo alla transazione è sottoposto al controllo del giudice delle libertà". Nella relativa Disposizione di attuazione si stabilisce quanto segue: "Art. 22 par.1 – Le relazioni tra il P.M.E. ed i P.M.N. obbediscono alle regole fissate agli artt. 18 e 19 che stabiliscono, da una parte, che i P.M.N. «collaborano con il P.M.E. alle indagini ed al giudizio delle eurofrodi» e, dall'altra, che «il P.M.E. prevale sui P.M.N.». Art. 22 par.2 – In ogni caso, le cause di sospensione o di interruzione non dovrebbero poter prorogare la prescrizione oltre i dieci anni". Nel Testo esplicativo, infine, è previsto che "Quanto alla transazione, il ruolo del giudice consiste nel verificare il rispetto delle condizioni poste dall'art. 22 del *Corpus*. L'accordo è dato solo qualora tali condizioni siano state rispettate".

Il Procuratore Generale europeo conduce le indagini relative ai reati di cui agli articoli 1-8 del *Corpus*. Tale compito può essere svolto personalmente da quest'ultimo ovvero da parte di un Procuratore Delegato, il quale può, a sua volta, subdelegare parzialmente i suoi poteri ad un'autorità nazionale, che dovrà comunque esercitare le dette funzioni nel rispetto delle norme del *Corpus Juris*⁹².

⁹² I poteri di indagine del P.M.E. sono disciplinati dall'art. 20 del *Corpus Juris*, ai sensi del quale: "1. Il P.M.E. conduce, a carico e a discarico, le indagini relative ai reati sopra definiti (artt. 1-8). I suoi poteri sono ripartiti tra il Procuratore generale europeo (P.G.E.), i Procuratori europei delegati (P.E.D.) e, all'occorrenza, le autorità nazionali designate a questo scopo, secondo le norme che seguono. 2. I poteri del P.G.E. comprendono: a) la direzione generale delle indagini e la loro delega ad uno o più P.E.D. alle condizioni e nei limiti di seguito definiti (art. 20 par. 3); b) il coordinamento delle indagini condotte sia dai P.E.D., sia dagli organi di polizia nazionali e dalle amministrazioni nazionali competenti e, all'occorrenza, dall'OLAF. Tale coordinamento può assumere la forma di raccomandazioni orali o scritte agli uffici interessati; c) l'avocazione delle indagini quando emerga che esse riguardano in tutto o in parte reati sopra definiti (art. 1-8). 3. Possono essere sia esercitati dal P.G.E. sia delegati ai P.E.D., in caso di indagini relative ai reati definiti agli artt. 1-8, i seguenti poteri: a) l'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini, in condizioni che rispettano i diritti enumerati *infra* (art. 29); b) la raccolta dei documenti e/o dei dati informatizzati necessari all'indagine e, all'occorrenza, l'accesso al luogo del reato; c) la richiesta indirizzata al giudice di ordinare una perizia alle condizioni definite *infra* (art. 29); d) le perquisizioni, i sequestri, le intercettazioni telefoniche disposti, in conformità alla norma sotto enunciata (art. 25 bis), previa autorizzazione di un giudice o sotto il suo controllo e realizzati nel rispetto dei diritti della persona sottoposta ad indagini (art. 32); e) le audizioni dei testimoni che accettano di collaborare con la giustizia e, all'occorrenza, dei testimoni obbligati a comparire alle condizioni sotto indicate (art. 32); f) la notifica alla persona sottoposta alle indagini degli elementi a carico nel rispetto dei diritti sotto enunciati (art. 29); g) la richiesta di un mandato d'arresto o di una misura di controllo giudiziario. 4. I poteri delegati ai P.E.D. possono essere oggetto di una subdelega parziale, limitata *ratione materiae* e *ratione temporis*, ad un'autorità nazionale (autorità competente ad 19 esercitare l'azione penale, polizia o qualsiasi altra amministrazione competente come il Fisco o la Dogana) che dovrà rispettare l'insieme delle regole del *Corpus Juris* europeo". Nella relativa Disposizione di attuazione è previsto quanto segue: "Art. 20 par. 3(a) – Allorquando essa sia citata dal P.M.E., la persona sottoposta ad indagini (ai sensi dell'art. 20 §3 (a)) è tenuta a presentarsi, sebbene essa non sia tenuta a rispondere alle domande che il P.M.E. le rivolge. Tuttavia, la citazione di una persona detenuta o di una persona contro la quale sia stato già iniziato un procedimento penale può essere disposta esclusivamente previa autorizzazione del giudice delle libertà. Art. 20 par. 3(b) – Il P.M.E. può, previa autorizzazione del giudice delle libertà, ordinare alla persona che li detiene la produzione dei documenti e dei dati informatizzati. Si applica il diritto nazionale al fine di definire qualunque questione concernente privilegi personali o legati al segreto professionale. Art. 20 par. 3(d) – In linea di principio, e nella misura in cui il *Corpus Juris* non prevede disposizioni specifiche in materia, le modalità relative alle perquisizioni ed ai sequestri sono disciplinate nel dettaglio dal diritto interno. Tuttavia, l'autorità competente ad autorizzarli permane il giudice delle libertà. Art. 20 par. 3(e) – Il P.M.E. può citare una persona allorquando egli abbia ragione di credere che questa possieda informazioni utili alle indagini; tale citazione è vincolante. Si applica il diritto nazionale al fine di definire qualunque questione concernente privilegi personali o legati al segreto professionale. Una persona contro la quale esistono indizi gravi e concordanti di colpevolezza deve essere ascoltato in qualità di persona sottoposta alle indagini e non come testimone. (cfr. art. 29). Art. 20 par. 3(g) – La richiesta, fatta per iscritto e motivata, di un mandato d'arresto o di una misura di controllo giudiziario deve essere indirizzata al giudice delle

Una volta concluse le indagini preliminari, il Procuratore Generale europeo, se decide di rinviare la causa a giudizio, indica la giurisdizione competente e sottopone tale decisione al Giudice delle libertà⁹³, il quale adisce la giurisdizione nazionale.

Il processo *de quo*, pur instaurandosi dinanzi al Giudice statale, deve comunque svolgersi nel pieno rispetto delle norme sancite dal *Corpus Juris* e, in virtù del principio di applicazione complementare del diritto nazionale in relazione al *Corpus Juris* («*complementarity of national law*») previsto dall'articolo 35 del *Corpus*⁹⁴, solo in caso di lacuna – quindi solo “*se necessario*” – sarà possibile applicare, appunto in via “*complementare*”, il diritto nazionale.

L'articolo 26 del *Corpus*⁹⁵, che disciplina il giudizio di primo grado, indica un criterio piuttosto discutibile per individuare la giurisdizione nazionale dinanzi alla quale

libertà competente ai sensi delle disposizioni che seguono (artt. 25 *ter* e *quater*); l'esecuzione di tali misure è organizzata nel paese in cui ha luogo l'arresto”. Nel Testo esplicativo, infine, si stabilisce che: “Secondo il *Corpus Juris*, una persona è considerata “persona sottoposta alle indagini” «a partire da qualsiasi atto che constati, denunci o riveli l'esistenza di indizi di colpevolezza a sua carico gravi e concordanti e, al più tardi, al momento del primo interrogatorio da parte di un'autorità a conoscenza dell'esistenza di tali indizi». La conseguenza è che, al fine esclusivo di tutela degli interessi della persona in causa, un tale status può essere riconosciuto prima della notifica degli elementi a carico. Le misure coercitive previste all'art. 25 *quater* sono subordinate alla condizione che sia già avvenuta la notifica degli elementi a carico”.

⁹³ Si veda la nota n. 89.

⁹⁴ L'articolo 35 del *Corpus*, rubricato “L'applicazione complementare del diritto nazionale in relazione al *Corpus Juris*”, stabilisce che: “1. Per l'applicazione degli artt. 1-8, le regole poste agli artt. 9-34 sono completate, se necessario, dal diritto nazionale. Secondo la fase della procedura, il diritto nazionale applicabile è quello del luogo delle indagini, del giudizio o dell'esecuzione della condanna. 2. Ad integrazione degli artt. 9-16 potranno essere applicate esclusivamente le disposizioni di legge più favorevoli all'imputato”.

⁹⁵ Nell'articolo 26 del *Corpus Juris* si afferma: “1. I reati sopra definiti (artt. 1-8) sono giudicati dalle giurisdizioni nazionali, indipendenti e imparziali designate da ogni Stato membro secondo le norme di competenza del diritto interno. Le giurisdizioni sono composte nei limiti del possibile da giudici togati, specializzati in materia economica e finanziaria. 2. Il processo si svolge nello Stato membro la cui giurisdizione sembra più appropriata nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia; gli eventuali conflitti di giurisdizione sono risolti secondo le regole definite *infra* (art. 28). I principali criteri di scelta sono i seguenti: a) lo Stato in cui si trova la maggior parte delle prove; b) lo Stato di residenza o di nazionalità dell'imputato (o degli imputati principali); c) lo Stato in cui l'impatto economico del reato è maggiore. 3. Le giurisdizioni nazionali devono fare riferimento alle norme poste nel *Corpus Juris* e, all'occorrenza, alle norme nazionali, in applicazione della regola della complementarietà del diritto

instaurare il processo: si tratta della giurisdizione che “*sembra più appropriata nell’interesse di una buona amministrazione della giustizia*”⁹⁶.

Dopo un riferimento così generico, la norma prevede altresì tre criteri di risoluzione di eventuali – e, a modesto parere di chi scrive, molto probabili – conflitti di giurisdizione:

- 1) il primo criterio si ricollega allo Stato nel quale si trova la maggior parte del materiale probatorio;
- 2) il secondo dà rilevanza alla residenza o nazionalità dell’imputato (o degli imputati principali);
- 3) il terzo, infine, prende in considerazione lo Stato in cui si è verificato il maggiore impatto economico causato al reato.

È interessante evidenziare come tali criteri vengano definiti “*principali*”: la norma oggetto di analisi, dunque, non detta un elenco tassativo ed esaustivo, lasciando intendere che sia possibile ricorrere a criteri diversi ed ulteriori rispetto a quelli appena esaminati.

L’articolo 27 del *Corpus*⁹⁷ offre sia al condannato (in caso di condanna) che al P.M.E. (in caso di assoluzione totale o parziale) la possibilità di impugnare la decisione

nazionale (art. 35). In ogni caso, esse sono tenute a motivare la pena in relazione alle circostanze particolari proprie di ciascun caso, secondo le regole sopra definite (artt. 14-17)”.

⁹⁶ Nella disposizione di attuazione dell’articolo 26, paragrafo 2 si precisa che “La scelta dello Stato membro in cui si svolgerà il giudizio è effettuata dal P.M.E., previa consultazione dei P.E.D. o dei P.M.N. che hanno condotto le indagini. Nel caso in cui le indagini siano state condotte sul territorio di più Stati membri, il caso è giudicato dalla giurisdizione competente di un solo Stato, secondo i criteri previsti al par. 2”.

⁹⁷ L’articolo 27 del *Corpus Juris*, rubricato “Ricorso presso le giurisdizioni nazionali”, sancisce che: “1. Ogni decisione di condanna pronunciata contro una persona dichiarata colpevole di uno dei reati sopra definiti (artt. 1-8) deve poter essere oggetto di un appello del condannato avente lo scopo di fare riesaminare il caso da una giurisdizione superiore appartenente allo Stato nel quale la condanna è stata pronunciata in prima istanza e che applichi, come la giurisdizione di primo grado, il *Corpus Juris* e, in caso di lacuna, la legge nazionale. 2. In caso di assoluzione totale o parziale, il ricorso può essere proposto anche

del Giudice dinanzi ad una “*giurisdizione superiore... che applichi, come la giurisdizione di primo grado, il Corpus Juris e, in caso di lacuna, la legge nazionale*”. Inoltre, nell’ipotesi di ricorso del solo condannato, vige il divieto di *reformatio in peius*.

Il quadro impugnatorio illustrato dal *Corpus Juris* si completa con la previsione, nell’articolo 28⁹⁸, del ricorso presso la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), la quale, svolgendo una funzione di controllo di “legittimità”, riveste una posizione di chiusura del sistema.

Più precisamente, essa è competente a decidere in via pregiudiziale sull’interpretazione del *Corpus Juris*, sulle controversie relative alla sua applicazione, sui conflitti di competenza e sulla scelta della giurisdizione.

dal P.M.E. in quanto parte che esercita l’azione penale. 3. In caso di ricorso del solo condannato, la giurisdizione adita non può aggravare la pena”.

⁹⁸ Nell’articolo 28 del *Corpus* si legge: “1. La Corte di giustizia è competente a deliberare sui reati sopra definiti (artt. 1-8) in quattro casi: a) a titolo pregiudiziale sull’interpretazione del *Corpus Juris* e delle norme di applicazione; b) su richiesta di uno Stato membro o della Commissione su qualsiasi controversia tra Stati membri o tra uno Stato membro e la Commissione, concernente l’applicazione del *Corpus juris*; c) su richiesta del P.M.E., dell’imputato o di un’autorità giudiziaria nazionale sui conflitti di competenza relativi all’applicazione delle norme che sanciscono il principio di territorialità europea, per quanto riguarda sia il pubblico ministero (artt. 18-24), o su richiesta del P.M.E. per quanto riguarda la garanzia giudiziaria da parte delle giurisdizioni nazionali (artt. 25-27); d) su richiesta dell’imputato, sulla scelta della giurisdizione del dibattimento ai sensi dell’art. 26 par. 2). 2. Quando una questione di interpretazione oppure un conflitto di competenza viene sollevato dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione, se ritiene che una decisione sul punto sia necessaria per emettere la sentenza, può domandare alla Corte di giustizia di deliberare su tale questione. 3. Quando una tale questione o un tale conflitto sono sollevati nell’ambito di un processo dinanzi ad una giurisdizione nazionale le cui decisioni non sono suscettibili di impugnazione in diritto interno, tale giurisdizione è tenuta ad adire la Corte di giustizia”.

1.3 Le «disposizioni comuni».

Infine, nel *Corpus* sono state introdotte le c.d. «disposizioni comuni», che disciplinano alcuni aspetti processuali: i diritti dell'indagato e dell'imputato (art. 29⁹⁹),

⁹⁹ Nell'articolo 29 del *Corpus Juris* si afferma quanto segue: "1.Una persona non può essere sentita come testimone ma deve essere considerata come persona sottoposta ad indagine a partire da qualsiasi atto che constati, denunci o riveli l'esistenza di indizi di colpevolezza a suo carico gravi e concordanti e, al più tardi, al momento del primo interrogatorio da parte di un'autorità a conoscenza dell'esistenza di tali indizi. 2.Durante tutto il procedimento aperto per uno dei reati sopra definiti (artt. 1-8), la persona sottoposta ad indagini o l'imputato beneficia dei diritti della difesa che gli sono accordati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal Patto internazionale dell'ONU sui diritti civili e politici. Egli deve essere informato, prima di qualunque interrogatorio, del diritto di tacere. 3.Al più tardi al momento del primo interrogatorio, la persona sottoposta ad indagini ha il diritto di conoscere il contenuto degli elementi che esistono a suo carico".

l'onere della prova (art. 31¹⁰⁰), le prove ammesse (art. 32¹⁰¹) e l'esclusione di quelle ottenute illegittimamente (art. 33¹⁰²) nonché i rapporti tra pubblicità e segreto (art. 34¹⁰³).

¹⁰⁰ L'articolo 31 del *Corpus* stabilisce che: "1. Ogni persona imputata di uno dei reati sopra definiti (artt. 1-8) è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente dimostrata con sentenza passata in giudicato. 2. Salvo l'obbligo di produrre certi documenti che può derivare dal diritto nazionale o dal diritto comunitario, nessuno è tenuto a contribuire in maniera attiva, direttamente o indirettamente, a dimostrare la propria colpevolezza".

¹⁰¹ Nell'articolo 32 del *Corpus* si legge: "1. Negli Stati membri dell'Unione europea sono ammesse le seguenti prove: a) le testimonianze sia dirette, sia presentate all'udienza tramite collegamento audiovisivo, sia raccolte dal P.M.E. sotto forma di un «verbale europeo di audizione» che implica che l'audizione sia effettuata dinanzi ad un giudice, che la difesa sia presente e che le sia accordata la possibilità di porre domande; infine, che l'operazione sia videoregistrata; b) gli interrogatori della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato, sia diretti sia raccolti dal P.M.E. sotto forma di un «verbale europeo di interrogatorio» che implica che l'interrogatorio sia effettuato dinanzi ad un giudice, che la persona sottoposta alle indagini o l'imputato siano assistiti da un difensore di propria scelta che ha avuto comunicazione del fascicolo in tempo utile e al più tardi quarantotto ore prima dell'interrogatorio e, all'occorrenza, di un interprete; infine che l'operazione sia videoregistrata; c) le dichiarazioni della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato, indipendentemente da ogni interrogatorio, dal momento che esse sono state effettuate dinanzi all'autorità competente (autorità amministrativa, P.M.E. o giudice), che la persona sottoposta alle indagini o l'imputato sono state precedentemente avvertite del proprio diritto di tacere e di beneficiare dell'assistenza di un difensore di propria scelta e che le dichiarazioni sono state registrate con qualsiasi mezzo secondo le vie legali; d) i documenti presentati da un perito designato dal giudice competente fra le persone fisiche o giuridiche che figurano in una lista europea approvata dagli Stati membri su proposta del P.M.E., nel corso della fase preliminare o all'inizio della fase del giudizio; e) i documenti esistenti che l'imputato è stato obbligato a produrre in un'indagine preliminare amministrativa o durante le indagini penali, così come i documenti prodotti da terzi. 2. Le presenti disposizioni non escludono l'utilizzabilità di altri mezzi di prova considerati ammissibili dal diritto nazionale in vigore nello Stato da cui dipende il giudice del dibattimento".

¹⁰² L'articolo 33 del *Corpus* prevede: "1. Nel procedimento per uno dei reati sopra definiti (artt. 1-8), una prova deve essere esclusa se è stata ottenuta dagli organi comunitari o nazionali in violazione dei diritti fondamentali consacrati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o in violazione delle regole europee sopra enunciate (artt. 31 e 32) o ancora in violazione del diritto nazionale applicabile, senza che una tale violazione sia giustificata dalle regole europee sopra citate. Tuttavia, una tale prova deve essere esclusa solamente allorché la sua ammissione sarebbe lesiva dei principi del giusto processo. 2. Il diritto nazionale applicabile al fine di sapere se la prova è stata ottenuta legalmente o illegalmente deve essere il diritto del paese in cui tale prova è stata ottenuta. Quando una prova è stata legalmente ottenuta in tal modo, non deve essere consentito poter opporre all'utilizzazione di tale prova il solo fatto che il conseguimento sarebbe stato illegale nel paese di utilizzazione. Deve tuttavia essere sempre possibile opporre all'utilizzazione di una tale prova il fatto che il suo conseguimento, benché apparentemente conforme al diritto del paese in cui essa è stata ottenuta, ha violato i diritti consacrati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o dalle norme europee (artt. 31 e 32)". Nella disposizione di attuazione dell'articolo *de quo*, inoltre, si legge: "In materia di prova, le tecniche processuali del diritto nazionale (cfr. art. 35) si applicano nella misura in cui le regole del *Corpus juris* non contengano disposizioni specifiche (cfr. altresì la disposizione di attuazione relativa all'art. 20 par. 3, d). La prova ottenuta deve essere esclusa soltanto allorché la sua ammissione sarebbe lesiva dei principi del giusto processo. Il giudice deve pertanto verificare se l'irregolarità abbia avuto come conseguenza di ledere il bene giuridico tutelato dalla norma, relativamente alla persona sottoposta alle indagini o all'imputato. Se l'ammissione lede esclusivamente gli interessi dei terzi, non sussiste alcun obbligo di esclusione della prova".

Pare opportuno aggiungere che nella versione del 1997 del *Corpus Juris* era stata inserita anche una norma, l'articolo 30, che si occupava dei diritti della Commissione come parte civile, tuttavia tale disposizione è stata eliminata nella versione del 2000, ritenendosi che la vittima delle frodi finanziarie è sempre la Commissione ed è proprio al fine di tutelare questi interessi economici che è stata prevista la creazione della Procura europea¹⁰⁴.

Volendo soffermarci sugli elementi di maggior interesse contenuti nelle «disposizioni comuni», si osserva che, in primo luogo, il *Corpus* ci fornisce una definizione di indagato, precisando che una persona deve essere considerata tale “*a partire da qualsiasi atto che constati, denunci o riveli l'esistenza di indizi di colpevolezza a suo carico gravi e concordanti e, al più tardi, al momento del primo interrogatorio da parte di un'autorità a conoscenza dell'esistenza di tali indizi*”.

¹⁰³ L'art. 34 del *Corpus* afferma: “1. Le indagini condotte sotto la direzione del P.M.E. sono segrete e le autorità che partecipano a tali indagini sono tenute al rispetto del segreto d'ufficio. 2. Le udienze dinanzi al giudice delle libertà possono essere rese pubbliche se tutte le parti vi acconsentono, salvo che la pubblicità sia di natura tale da nuocere al corretto svolgimento delle indagini, agli interessi di un terzo, all'ordine pubblico o al buon costume. 3. L'udienza dinanzi alla giurisdizione di merito è pubblica, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa ed al pubblico, durante tutto o una parte del processo, nei casi previsti dall'art. 6 par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tale pubblicità dell'udienza può includere la registrazione e la diffusione audiovisiva del processo se il diritto nazionale dello Stato in cui il processo si svolge lo prevede e alle condizioni che esso impone. In ogni caso, la sentenza deve essere resa pubblicamente”. Nella disposizione di attuazione della norma citata, inoltre, si legge che: “La nozione di segreto professionale iscritta al par. 1 deve essere interpretata conformemente al diritto nazionale applicabile (cfr. art. 35)”.

¹⁰⁴ Si veda M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. GRASSO e R. SICURELLA, Milano, 2003, p. 340.

Fatta tale premessa, nell'individuare i diritti dell'indagato e dell'imputato opera un rinvio ai diritti della difesa riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal Patto internazionale dell'ONU sui diritti civili e politici¹⁰⁵.

In materia probatoria, viene affermato, da una parte, il principio della presunzione di innocenza “*fino a quando la... colpevolezza non sia stata legalmente dimostrata con sentenza passata in giudicato*”¹⁰⁶; dall'altra, il principio *nemo tenetur se detegere*¹⁰⁷.

Per quanto concerne le prove ammesse “*negli Stati membri dell'Unione europea*”, l'articolo 32, paragrafo 1 del *Corpus* ne fornisce un elenco, passando dalle più tradizionali (testimonianze e interrogatori diretti ovvero resi in udienza nonché talune prove documentali) – ammissibili *sic et simpliciter* – a quelle maggiormente dibattute, come il “*verbale europeo di audizione*” («*European deposition*») ed il “*verbale europeo di interrogatorio*” («*European interrogation report*»): in tali ultimi due casi la disposizione in esame stabilisce che le dichiarazioni (del testimone nella prima ipotesi e dell'indagato o imputato nella seconda), raccolte dal P.M.E., vengano rese dinanzi ad un Giudice ed in presenza di un difensore (che abbia la possibilità di porre domande nella

¹⁰⁵ Nella versione originaria del *Corpus Juris*, quella del 1997, la disposizione in esame conteneva un rinvio specifico all'articolo 6 CEDU ed all'articolo 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Nella versione del 2000, invece, tale rinvio è stato ampliato, infatti si fa un generico riferimento alla Convenzione ed al Patto nel loro complesso. Sul punto, si veda M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris...* op.cit., p. 339 e ss. Autorevole dottrina, invero, ha sottolineato come nel testo inglese – ma non anche in quello francese – sia ancora presente, probabilmente per un mero difetto di coordinamento, il rinvio specifico alle norme sopra citate. Inoltre, appare non corretto il riferimento all'articolo 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, poiché «la norma *pendant* dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo [è] l'art. 14 e non l'art. 10 del Patto internazionale». Tanto è stato segnalato da B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo...* op.cit., p. 216.

¹⁰⁶ Nell'art. 6, par. 2 della CEDU, invece, l'innocenza dell'accusato è presunta “sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata”, dunque, perché la presunzione cada, non è necessario attendere il momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna. L'articolo 31 del *Corpus Juris*, pertanto, appare più garantista rispetto all'art. 6 CEDU.

¹⁰⁷ La locuzione latina *nemo tenetur se detegere* (anche nella forma *nemo tenetur se ipsum accusare*) esprime il principio di diritto processuale penale in forza del quale nessuno può essere obbligato ad affermare la propria responsabilità penale (auto-incriminazione).

prima ipotesi e che abbia avuto comunicazione del fascicolo in tempo utile nella seconda), inoltre le operazioni devono essere videoregistrate. Anche per le dichiarazioni comunque rese, “*indipendentemente da ogni interrogatorio*”, dall’indagato o dall’imputato dinanzi all’autorità competente (autorità amministrativa, P.M.E. o Giudice) sono previsti alcuni requisiti ai fini dell’ammissibilità: in particolare, l’accusato deve essere informato del proprio diritto al silenzio e all’assistenza di un difensore e le dichiarazioni devono essere registrate “*con qualsiasi mezzo secondo le vie legali*”.

L’elenco riportato nel paragrafo 1 dell’articolo oggetto di analisi non deve essere considerato esaustivo, poiché, in base a quanto affermato nel paragrafo 2 della stessa disposizione, non è esclusa – conformemente al principio di applicazione complementare del diritto nazionale («*complementarity of national law*») di cui all’articolo 35 del *Corpus*¹⁰⁸ – “*l’utilizzabilità di altri mezzi di prova considerati ammissibili dal diritto nazionale in vigore nello Stato da cui dipende il giudice del dibattimento*”.

Sempre in materia probatoria, è importante sottolineare l’inammissibilità, nei procedimenti che rientrano nella sfera di applicabilità del *Corpus*, delle prove ottenute illegittimamente: tanto si verifica nei casi in cui vengono violati i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, le regole europee fissate nel *Corpus* medesimo (articoli 31 e 32) o le norme di diritto interno applicabili, “*senza che una tale violazione sia giustificata dalle regole europee sopra citate*”.

¹⁰⁸ Si veda la nota n. 94.

Si precisa, poi, che le predette violazioni comportano l'inutilizzabilità delle prove così ottenute esclusivamente nelle ipotesi in cui l'ammissione delle stesse implichi una lesione del principio del giusto processo.

Al fine di verificare la legalità o meno del conseguimento della prova, occorre applicare "*il diritto del paese in cui tale prova è stata ottenuta*"; quando, all'esito della predetta verifica, la prova risulta ottenuta legalmente, non è possibile sollevare eccezioni di inutilizzabilità della stessa fondate sull'illegalità del suo ottenimento in base al diritto interno applicabile nello Stato di utilizzazione.

L'articolo 34 del *Corpus*, infine, disciplina i rapporti tra pubblicità e segreto.

Più precisamente, il segreto caratterizza tutta la fase delle indagini.

Solo le udienze dinanzi al Giudice delle libertà possono, col consenso di tutte le parti, svolgersi in pubblico, "*salvo che la pubblicità sia di natura tale da nuocere al corretto svolgimento delle indagini, agli interessi di un terzo, all'ordine pubblico o al buoncostume*".

La fase del giudizio, invece, è contraddistinta dall'elemento della pubblicità: ciò comprende – nei casi e con le modalità previste dal diritto interno del Paese in cui il processo si svolge – la registrazione e la diffusione audiovisiva del processo e, in ogni caso, la pubblicità della sentenza.

Tale regola, tuttavia, prevede un'eccezione, poiché "*l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa ed al pubblico, durante tutto o una parte del processo, nei casi previsti dall'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*".

I casi previsti dall'articolo 6, paragrafo 1 CEDU appena richiamato sono i seguenti:

- nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica;
- quando lo esigono gli interessi dei minori o la tutela della vita privata delle parti nel processo;
- nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale quando, in speciali circostanze, la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia.

La novità maggiormente significativa del progetto *de quo* è costituita dalla scissione fra azione e giurisdizione: mentre la prima, infatti, viene esercitata dal Procuratore europeo, la seconda resta nelle mani dei Giudici nazionali.

Al fine di consentire un efficace funzionamento del sistema così delineato, i componenti della Procura europea indossano il c.d. “doppio cappello”, rivestendo al contempo sia la carica di Pubblici Ministeri europei che di organi titolari della funzione di accusa all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, ma tale aspetto verrà approfondito nel capitolo successivo, ove sarà esaminata la medesima previsione inserita nella proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, adottata il 17 luglio 2013.

1.4 Alcune considerazioni critiche.

Le conclusioni del *Corpus Juris* furono accolte con molto entusiasmo in seno al Parlamento europeo, che, in diverse sue risoluzioni, richiese più volte alla Commissione di approfondirlo al fine di consentirne il recepimento negli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

Sulla scia di tale progetto, la Commissione europea propose alla Conferenza intergovernativa di Nizza di istituire un Pubblico Ministero europeo, ma la proposta non fu accolta.

Per creare tale organo sarebbe stata necessaria una modifica istituzionale, in quanto all'epoca l'articolo 280 TCE prevedeva espressamente che la prevenzione e la lotta alle frodi comunitarie non potessero attuarsi per il tramite di misure che incidessero sull'*“applicazione del diritto penale nazionale o [sul]l'amministrazione della giustizia negli Stati membri”*.

La Commissione, dunque, propose l'introduzione dell'articolo 280-*bis*, che avrebbe rappresentato la base giuridica per la nascita della Procura europea e la cui formulazione sarebbe stata la seguente:

“1. Onde contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 280, paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, nomina per un periodo di sei anni, non rinnovabile, un procuratore europeo. Il procuratore europeo è incaricato di ricercare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori o i complici delle infrazioni che

ledono gli interessi finanziari della Comunità e di esercitare dinanzi ai tribunali competenti degli Stati membri l'azione pubblica relativa a queste infrazioni, nel quadro delle regole di cui al paragrafo 3.

2. Il procuratore europeo viene scelto tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni di sorta. Se cessa di soddisfare i requisiti necessari all'esercizio delle sue funzioni o se ha commesso una colpa grave, può essere dimesso dalla Corte di giustizia su richiesta del Parlamento, del Consiglio o della Commissione. Il Consiglio, conformemente alla procedura di cui all'articolo 251, fissa lo statuto del procuratore europeo.

3. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, fissa le condizioni d'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, adottando in particolare:

a) un regolamento che fissi gli elementi costitutivi delle infrazioni penali per frode e per qualsiasi attività illegale lesiva degli interessi finanziari della Comunità, nonché le pene previste per ciascuna di esse;

b) regole di procedura applicabili alle attività del procuratore europeo, nonché le norme che disciplinano l'ammissibilità delle prove;

c) regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti di procedura disposti dal procuratore europeo nell'esercizio delle sue funzioni”¹⁰⁹.

¹⁰⁹ La norma è ripresa dal *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali. La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, 29.9.2000, COM(2000)608, p. 10.

Come già detto, però, la proposta anzidetta non incontrò il consenso della Conferenza di Nizza¹¹⁰.

Appaiono evidenti le difficoltà e gli impedimenti che hanno motivato tale decisione: da un lato, sono emersi dubbi sulla compatibilità del progetto con gli ordinamenti dei vari Paesi membri, profondamente diversificati tra loro; dall'altro, sono state riscontrate delle criticità in alcuni punti del progetto¹¹¹.

Del resto, analoghe problematiche sono sorte anche nelle proposte successive, come sarà evidenziato nel prosieguo del presente lavoro, in particolare nel Capitolo III con riferimento alla proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea.

¹¹⁰ In proposito, si veda M. BARGIS, *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, 2004, p. 753 ss.

¹¹¹ In particolare, hanno suscitato delle perplessità i seguenti punti: il carattere di “presunta” indipendenza del Procuratore europeo, in contrasto con la procedura di nomina “politica” dello stesso; l'affievolimento del principio di obbligatorietà dell'azione penale nei casi di archiviazione “meritata” o “condizionata”; la mancata indicazione di criteri “rigidi” di attribuzione della competenza, con il conseguente rischio di “forum shopping”; le disposizioni in materia di circolazione probatoria e di garanzie difensive dell'indagato.

2. Il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea.

L'idea di dar vita ad una Procura europea a tutela degli interessi finanziari della Comunità fu poi ripresentata dalla Commissione, con l'avallo del Parlamento europeo, in un *Libro Verde* del 2001¹¹², seguito dalla pubblicazione di un *Rapporto* conclusivo che riportava i risultati della consultazione¹¹³.

Il *Libro Verde* individuava nell'OLAF¹¹⁴, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, il punto di partenza per la creazione della Procura europea.

L'OLAF, infatti, è un organo deputato a condurre indagini, senza limiti territoriali all'interno dell'Unione, al fine di contrastare sul piano amministrativo – non, dunque, dal punto di vista penale – il fenomeno delle frodi comunitarie, rappresentando, così, un interessante predecessore del nuovo ufficio inquirente europeo.

Nel complesso, il *Libro Verde* prospettava per lo più una serie di aspetti problematici inerenti al *Corpus Juris*, allo scopo di instaurare un dibattito che ponesse in

¹¹² *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, 11.12.2001, COM(2001)715 final. In materia si vedano anche la Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 *sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro le frodi: Programma d'azione 2001-2003*, COM(2001) 254 def., la Comunicazione della Commissione del 28 giugno 2000 *sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità - Lotta contro la frode. Per un approccio strategico globale*, COM(2000) 358 def. nonché la più recente Comunicazione della Commissione del 26 maggio 2011 *sulla 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 def.

¹¹³ *Rapporto sulle reazioni al Libro verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea*, 19.3.2003, COM(2003)128 final.

¹¹⁴ Erede dell'UCLAF, l'Unità di Coordinamento della Lotta Antifrode, istituita nel 1988, l'OLAF, acronimo del francese *Office européen de lutte antifraude*, origina dalla Decisione della Commissione 1999/352/CE, CECA, EURATOM del 28.4.1999. L'istituzione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode è completata dai regolamenti 1073/1999/CE e 1074/1999/EURATOM, entrambi del 25.5.1999 che ne definiscono i compiti.

evidenza i dubbi e le criticità del progetto e consentisse, altresì, di individuare le possibili soluzioni.

Autorevole dottrina ha definito quest'impostazione come una "strada intermedia" connotata da "sano realismo" rispetto alla "preziosità della duplice versione del *Corpus Juris*"¹¹⁵.

È possibile ritenere che il *Libro Verde* abbia raggiunto lo scopo prefissato, avendo determinato un'ampia discussione, i cui esiti – come già anticipato prima – sono stati sintetizzati in un *Rapporto* conclusivo, che raccoglie centinaia di opinioni¹¹⁶ suddivise in tre categorie:

- a) soggetti istituzionali (sia comunitari che nazionali);
- b) operatori (*Europol*, *OLAF*, Procure nazionali, etc.);
- c) rappresentanti della società civile (avvocati, associazioni, esperti, etc.).

In primo luogo, è importante sottolineare come dalla maggior parte delle opinioni emerse un orientamento favorevole alla creazione di una Procura europea; si formarono, però, anche due gruppi minoritari contrari alla proposta suddetta, le cui considerazioni possono essere condensate in due punti fondamentali:

- 1) sufficienza degli strumenti di cooperazione già in posti in essere fra i Paesi membri;

¹¹⁵ E. MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa? Il «Libro verde» sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 3962.

¹¹⁶ Le dichiarazioni scritte contenenti tali opinioni sono state pubblicate su internet. La Commissione ha partecipato a seminari e convegni sul tema della Procura europea, sia in Paesi membri che in Paesi candidati. Infine, ha organizzato un'audizione pubblica a Bruxelles (16 e 17 settembre 2002), nel corso della quale sono intervenuti oltre cento oratori.

2) timore che l'istituzione di una Procura europea costituisse un passo troppo brusco, essendo preferibile un mero rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia. Diversi Stati, fra cui anche l'Italia, prospettarono addirittura un'eventuale incompatibilità della Procura europea con alcuni principi degli ordinamenti nazionali, suggerendo delle possibili modifiche.

In secondo luogo, si segnala un'ampia riflessione sulle risposte fornite in merito a temi specifici: dagli aspetti organizzativi a quelli giuridici, concernenti il diritto penale sia sostanziale che procedurale.

Le osservazioni raccolte risultano alquanto assortite: pur essendo – come già affermato prima – predominante l'orientamento favorevole all'istituzione della Procura europea, furono avanzate richieste di maggiore chiarezza e precisione per quanto riguarda gli specifici profili istituzionali e operativi.

Anche se l'iniziativa non si tradusse immediatamente in una specifica proposta legislativa – non essendovi, tra l'altro, nei Trattati allora vigenti, una base normativa idonea alla creazione di una figura giuridica così rivoluzionaria – essa rappresentò, in ogni caso, un significativo passo in avanti verso l'istituzione della Procura europea, poiché per la prima volta si accese un proficuo dibattito di dimensione continentale sulla funzione, sulla struttura e sulle finalità del nuovo organo.

D'altra parte – come già evidenziato in precedenza¹¹⁷ – l'Unione europea preferì dare seguito alle determinazioni assunte dal Consiglio europeo di Tampere, pervenendo alla creazione di *Eurojust*¹¹⁸.

Si tratta – com'è ben noto – di una scelta meno “rivoluzionaria” rispetto a quella di istituire una Procura europea: ad *Eurojust*, infatti, è stata attribuita solamente una funzione di coordinamento delle indagini nazionali, puramente consultiva o informativa (e non, come nel caso dell'ipotizzata Procura europea, poteri coercitivi e vincolanti).

Del resto, tale scelta si spiega facilmente se si considera che *Eurojust* trova origine dalla decisione di un'istituzione – il Consiglio – che esprime la volontà degli Stati membri di conservare le proprie prerogative e la propria sovranità in materia penale (una volontà dalla quale, invece, si erano discostati la Commissione ed il Parlamento europeo nel supportare il progetto del *Corpus Juris*).

¹¹⁷ Si rinvia al Cap. I, par. 5, del presente lavoro.

¹¹⁸ Si veda la nota n. 61.

3. Le “Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor’s Office”.

3.1 La nascita delle “Model Rules”.

La previsione introdotta dal Trattato di Lisbona, contenuta nel più volte citato art. 86 TFUE, dell’istituzione di una Procura europea ha determinato l’intensificarsi di ricerche e discussioni volte ad analizzare la fattibilità e le conseguenze della creazione di tale organo.

Tra i vari studi effettuati, uno dei lavori più importanti è di certo costituito dal progetto denominato *Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor’s Office*: si tratta di una ricerca posta in essere tra febbraio 2010 e marzo 2012 dall’Università di Lussemburgo, sotto la guida della Professoressa Katalin Ligeti e con il supporto della Commissione europea¹¹⁹.

Il progetto *de quo* – realizzato allo scopo di predisporre un complesso di “regole modello” (“*Model Rules*”) dirette a disciplinare la fase preprocessuale del procedimento instaurato dal Procuratore europeo (più precisamente, i poteri relativi alle indagini e

¹¹⁹ I risultati del progetto, presentati a Lussemburgo durante il Convegno *A Blueprint for the European Public Prosecutor’s Office? EU model rules of criminal procedure* (13-15 giugno 2012), sono pubblicati online all’indirizzo www.eppo-project.eu, nonché nell’opera *Toward a Prosecutor for the European Union*, a cura di K. LIGETI, composta di due volumi: vol. I, *A Comparative Analysis*, Oxford – Portland (Oregon), 2013, e vol. II, *Draft Rules of Procedure*, Oxford – Portland (Oregon), 2014. Si segnala, inoltre, un altro studio di notevole interesse realizzato dalla dottoressa Marianne WADE del *Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law* di Friburgo: i risultati sono stati raccolti nel documento “*EuroNEEDs. Evaluating the need for and the needs of a European Criminal Justice System*” e sono pubblicati online, sul portale del *Max Planck Institute*, all’indirizzo www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.htm.

all'esercizio dell'azione penale del Pubblico Ministero europeo) – si è articolato in due fasi:

- in primo luogo è stato condotto – sulla base delle risposte fornite ad una serie di questionari compilati da esperti dei vari Stati – uno studio comparativo dei diversi sistemi processuali penali dei Paesi membri dell'Unione europea¹²⁰ (esaminando, in particolare, la disciplina generale del processo penale, i poteri investigativi e relativi all'esercizio dell'azione penale, le garanzie difensive e il regime probatorio), al fine di verificare lo stato di avanzamento dell'armonizzazione delle normative nazionali: i risultati di tale analisi si sono rivelati necessari per elaborare le suddette “regole modello”;
- proprio l'elaborazione di tali *Model Rules* rappresenta il nucleo centrale della seconda fase del progetto; autorevole dottrina¹²¹ ha precisato che tali regole non costituiscono una «*microcodificazione completa e autosufficiente*», ma vanno considerate come delle linee-guida concernenti specificamente i poteri attribuiti al Pubblico Ministero europeo, redatte al solo scopo di «*stimolare il dibattito [...] nella consapevolezza che la parte*

¹²⁰ È importante precisare che non è stato possibile esaminare il sistema processuale di Cipro, mentre quello del Regno Unito è stato studiato separando il sistema di Inghilterra e Galles da quello della Scozia. Si veda S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive 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. 156, nota 11.

¹²¹ S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive nelle «Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office»*, op.cit., p. 156.

di dettaglio dovrà essere sviluppata dal Regolamento» adottato ai sensi dell'art. 86 TFUE¹²².

Nel progetto non è stata indicata espressamente una determinata struttura istituzionale, ma si fa implicitamente riferimento a quella già individuata nel *Corpus Juris*: si prevede, infatti, un organo sovranazionale centralizzato, con poteri di indagine in tutto il territorio dei Paesi aderenti¹²³ ed i cui membri siano scelti ed operino all'interno di questi ultimi, in modo tale da garantire un'azione efficace ed efficiente¹²⁴.

3.2 La parte generale ed i principi fondamentali.

Il progetto *de quo* è composto da 67 *Rules* e si articola in tre parti:

- 1) una parte generale;
- 2) una parte che disciplina la fase investigativa;
- 3) un'ultima parte relativa all'esercizio dell'azione penale.

¹²² 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*, op.cit., p. 132 ss. Sul punto si veda anche K. LIGETI, *Introduction to the Model Rules*, in www.eppo-project.eu, p. 3.

¹²³ Si veda la *Rule 2* del progetto, che esprime il concetto di "territorialità europea": «*European territoriality. – For the purpose of investigations and prosecutions conducted by the EPPO, the territory of the Member States of the EU constitutes a single legal area.*».

¹²⁴ Si veda la *Rule 6*: «*Position of the EPPO within the national systems. – 1. The EPPO is entitled to make use of the powers conferred by these Rules within each national system. 2. After instituting a prosecution in accordance with Rule 63 (mandatory prosecution), the EPPO shall have the same powers as a national public prosecutor in respect of bringing a case to judgment.*».

La prima parte (*Rules* 1-20) individua gli elementi di carattere generale che, implicitamente, descrivono la struttura istituzionale della Procura europea, delineandone «*status and functions*».

Le *Rules* 1¹²⁵ e 2¹²⁶ definiscono tale organo come un'authority dell'Unione, «*an indivisible supranational body*», competente – come già detto – su tutto il territorio dei Paesi membri.

In base a quanto previsto dalla *Rule* 3¹²⁷, la Procura europea è fornita di «*primary authority*» per lo svolgimento delle indagini e la formulazione dell'accusa relativamente ai reati che rientrano nell'ambito di sua competenza.

A tal fine, la *Rule* 4¹²⁸ impone, in capo sia alle autorità statali che alle istituzioni ed agenzie europee, un obbligo di informativa in tal senso; sulle autorità nazionali, inoltre, grava un obbligo di assistenza nei confronti della Procura europea, conformemente a quanto previsto dalla *Rule* 6¹²⁹.

¹²⁵ *Rule* 1: «*Status and competence. - 1. The European Public Prosecutor's Office (EPPO) is the authority of the European Union (EU) within the area of freedom, security and justice competent for investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of, and accomplices in, offences against the Union's financial interests. It is independent as regards national authorities and EU institutions. 2. The EPPO is an indivisible supranational body under the direction of a European Public Prosecutor. It includes delegated European Public Prosecutors' offices in national jurisdictions*».

¹²⁶ Si veda la nota n. 122.

¹²⁷ *Rule* 3: «*Primary authority for investigations and prosecutions. - 1. The EPPO shall have primary authority to investigate and prosecute any offence within its competence. 2. In deciding whether to exercise its authority, the EPPO shall consider inter alia: a) whether there is substantial harm to interests of the EU; b) whether the case has a cross-border dimension; c) whether the investigation extends to officials of the EU; d) any need to ensure equivalent protection of the interests of the EU in the Member States*».

¹²⁸ *Rule* 4: «*Obligation to report. - 1. All competent national authorities and competent institutions, bodies, agencies and offices of the EU shall immediately inform the EPPO of any conduct which could constitute an offence within its competence. 2. The EPPO shall promptly decide whether the matter falls within its competence and whether it wishes to investigate it. The EPPO shall communicate its decision to the relevant national authorities as well as to the relevant institutions, bodies, agencies and offices of the EU*».

¹²⁹ Si veda la nota n. 124.

Una volta che l'Ufficio del Pubblico Ministero europeo abbia iniziato le indagini di propria competenza, ai sensi della *Rule 5*¹³⁰ le autorità nazionali perdono i propri poteri investigativi sul caso *de quo*, a meno che non sia la stessa Procura europea a disporre altrimenti.

La *Rule 7*¹³¹, norma che chiude la parte generale del progetto, introduce, infine, il principio del controllo giurisdizionale, distinguendo il controllo di natura preventiva, posto in essere dal «*judge*», da quello successivo, effettuato dalla «*European court*».

Con il termine «*judge*» la disposizione citata intende riferirsi al “Giudice delle libertà” (“*Judge of freedoms*”) così come disciplinato nel *Corpus Juris*¹³²: si tratta, dunque, di un Giudice che si occupa, operando nel proprio ordinamento nazionale, della fase preprocessuale.

L'espressione «*European court*», invece, sta ad indicare un Giudice sovranazionale, che dovrebbe essere creato allo scopo di sottoporre ad un controllo di legittimità tutti quegli atti che vanno ad incidere sui diritti fondamentali.

Nell'ambito di questa prima parte generale vengono altresì enunciati i principi fondamentali volti a guidare ed indirizzare l'azione della costituenda Procura europea.

¹³⁰ *Rule 5: «Exclusive authority of the EPPO. - 1. If the EPPO decides to investigate a case, national authorities are no longer competent to investigate and prosecute that case. 2. The EPPO may at any time refer a case within its competence to a competent national authority. In that case, the EPPO may later demand that the national authority refer the case back to the EPPO».*

¹³¹ *Rule 7: «Judicial control. - 1. To the extent indicated in these Rules, decisions of the EPPO affecting individual rights are subject to review by the European court. 2. Where these Rules provide for prior authorisation for a measure to be obtained by the EPPO, a judge designated by each Member State shall be competent to decide upon this authorisation. Authorisation by the judge is effective within the single legal area as defined under Rule 2 (European territoriality)».*

¹³² Si veda la nota n. 89.

Tali principi sembrano ispirarsi alle indicazioni contenute nella *road map* di Stoccolma del 2009¹³³; sul punto, autorevole dottrina ha precisato che il progetto delle *Model Rules* “*si spinge – apprezzabilmente – molto più in là [...] sul rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati*”¹³⁴.

In primo luogo, la *Rule 8*¹³⁵ enuncia il principio di legalità processuale, in base al quale l’Ufficio del Pubblico Ministero europeo può applicare misure investigative solo se previste dalle *Rules* medesime, non rilevando, invece, se tali strumenti siano utilizzati nel singolo Paese membro in cui vengono svolte le indagini.

Più precisamente, potrebbe verificarsi che la Procura europea si trovi a svolgere le indagini nel territorio di un determinato Paese applicando delle misure non previste dall’ordinamento giuridico dello Stato *de quo*; d’altra parte, il diritto nazionale potrebbe disciplinare alcuni strumenti investigativi che, non essendo previsti dalle *Model Rules*, non potrebbero essere utilizzati dal Pubblico Ministero europeo.

Un secondo principio diretto ad orientare l’attività della Procura europea è individuato dalla *Rule 9*¹³⁶: si tratta del principio di proporzionalità. Esso presenta un significato duplice: tale principio, infatti, impone al Pubblico Ministero europeo, da una parte, di esercitare i propri poteri con le modalità meno invasive possibili e, dall’altra, di

¹³³ *Risoluzione del Consiglio relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali*, 30.11.2009, che è stata poi inserita nel *Programma di Stoccolma – Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo nella seduta del 10-11 dicembre 2009 per il quadriennio 2010-2014.

¹³⁴ 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 (a cura di) F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE, *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, p. 135 ss.

¹³⁵ *Rule 8*: «*Procedural legality. – The EPPO shall apply investigative or prosecutorial measures only as provided by these Rules*».

¹³⁶ *Rule 9*: «*Proportionality. – The EPPO shall exercise its power in the least intrusive manner and in accordance with the principle of proportionality*».

utilizzare, fra i diversi strumenti investigativi a sua disposizione, quelli proporzionati rispetto alla gravità del reato oggetto di indagine.

Proseguendo nell'esame dei principi fondamentali, si rileva che la *Rule 10*¹³⁷ introduce il principio di imparzialità, in base al quale il Pubblico Ministero europeo ha il dovere di condurre le indagini in maniera imparziale, cioè raccogliendo tutte le prove che possano apparire rilevanti, siano esse a carico o a discarico, quindi anche qualora le stesse risultino favorevoli per l'indagato.

Degna di nota è, altresì, la *Rule 11*¹³⁸, nella quale viene fornita la definizione di "indagato" ("*suspect*").

Tale definizione è poi seguita da una serie di *Rules* che vanno ad elencare i diritti di quest'ultimo.

In particolare, appaiono di notevole interesse il diritto a essere informato dell'accusa e a ricevere comunicazione dei propri diritti (*Rule 12*)¹³⁹, il diritto

¹³⁷ *Rule 10: «Duty to investigate impartially. – The EPPO shall seek all relevant evidence, whether inculpatory or exculpatory».*

¹³⁸ *Rule 11: «Definition of the suspect. – 1. A 'suspect' is a person whom the EPPO has reasonable grounds to suspect of the commission of an offence. 2. If the EPPO takes an investigative measure that may be taken only against a suspect, the person affected then acquires the status of a suspect».*

¹³⁹ Tali diritti non sono enunciati in una specifica *Rule*, ma rientrano nell'elenco della *Rule 12: «Rights of the suspect. - The suspect has the following rights: a) the right to consult a defence lawyer, to have him/her present and to be assisted by him/her during questioning as provided by Rule 14 (right to legal assistance). b) the right to remain silent, in accordance with Rule 18 (privilege against self-incrimination). c) the right to be informed by the EPPO that any statement s/he makes during the questioning may be used as evidence. d) the right to an interpreter and to a translation of essential documents as provided by Rules 13 (right to interpretation and translation) and 20 (interpretation and application). e) the right to gather evidence and to request the EPPO to collect evidence on his/her behalf in accordance with Rule 15 (right to gather evidence). f) the right of access to materials as provided by Rule 16 (access to the materials of the case). g) the right to be given a letter setting out his/her rights. h) the right to be promptly informed by the EPPO that s/he is suspected of a criminal offence and of the legal and factual grounds on which the suspicion is based, except where the EPPO has reasonable grounds to believe that to do so would prejudice an ongoing investigation».* I diritti sopra menzionati, inoltre, vengono sanciti dall'articolo 6, paragrafo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nonché dalla *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, 22.5.2012, 2012/13/UE.

all'interpretazione e alla traduzione (*Rule 13*)¹⁴⁰, il diritto all'assistenza legale (*Rule 14*)¹⁴¹, il diritto a raccogliere elementi di prova (*Rule 15*)¹⁴² e il diritto al silenzio (*Rule 18*)¹⁴³.

La suddetta elencazione dei diritti dell'indagato non presenta, tra l'altro, i caratteri dell'esaustività o della tassatività, poiché la *Rule 20*¹⁴⁴ precisa che le norme sopra citate vanno interpretate ed applicate nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi generali dell'Unione europea, conformemente a quanto previsto dall'art. 6 TUE.

¹⁴⁰ *Rule 13: «Right to interpretation and translation. – 1. To the extent that the suspect does not speak or understand the language of the proceedings the EPPO shall without delay ensure that s/he is provided with interpretation. 2. Where necessary for the purpose of safeguarding the fairness of the proceedings and the exercise of the right of defence the EPPO shall: a) make interpretation available for communication between the suspect and his/her lawyer in direct connection with any questioning; b) provide the suspect with a written translation of all essential documents except where an oral translation or oral summary adequately safeguards the fairness of the proceedings».*

¹⁴¹ *Rule 14: «Right to legal assistance. – 1. Every suspect shall have the right to be assisted by a lawyer of his/her choice. 2. Where a suspect has no lawyer, the EPPO shall ensure that a lawyer is appointed, unless the suspect objects. 3. If the suspect is indigent the EU shall bear the reasonable cost of the appointed lawyer for the investigation phase of the proceedings».*

¹⁴² *Rule 15: «Right to gather evidence. – 1. The suspect is entitled to gather information and materials and to submit it for the consideration of the EPPO. The suspect has no coercive powers to gather evidence and must not interfere with the process of justice. 2. The suspect may request the EPPO to perform any investigative act, including the appointment of experts. The request must be made in writing with reasons. The EPPO shall undertake the required measure, unless it reasonably believes that this would jeopardise the investigation or would be futile or disproportionate. Any refusal must be in writing, with reasons given. 3. Refusal is subject to appeal to the European court».*

¹⁴³ *Rule 18: «Privilege against self-incrimination. – Subject to any obligation to produce documents under national or EU law, no person is obliged to actively contribute to establishing his/her own guilt».*

¹⁴⁴ *Rule 20: «Interpretation in conformity with fundamental rights. – These Rules shall be interpreted and applied in conformity with the obligation under Article 6 of the TEU to respect fundamental rights and general principles of EU law».*

3.3 *La fase investigativa.*

Come già detto in precedenza, la seconda parte del progetto delle *Model Rules* disciplina la fase investigativa del procedimento (*Rules 21-62*).

Al fine di superare le rilevanti differenze riscontrate in materia negli ordinamenti dei diversi Stati membri¹⁴⁵, tali norme, seguendo gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, individuano un elenco degli strumenti di indagine e delle misure restrittive della libertà utilizzabili dal Pubblico Ministero europeo.

Più precisamente, nella *Rule 22*¹⁴⁶ tali mezzi investigativi vengono raggruppati in tre tipologie, in un “crescendo di lesività”:

- a) «*non-coercitive measures*»;
- b) «*coercitive measures without prior judicial authorisation*»;
- c) «*coercitive measures with prior judicial authorisation*».

¹⁴⁵ Sul punto, si veda S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive nelle «Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office»*, in (a cura di) F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE, *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, p. 159 ss. L'autrice osserva che le misure investigative previste dai diversi ordinamenti nazionali si diversificano sempre più man mano che aumenta il grado di tecnologia utilizzato nell'applicazione dello strumento. Più precisamente, Ella raggruppa le misure investigative in tre categorie: le misure “tradizionali” (quali, ad esempio, perquisizioni e sequestri), che appaiono fortemente armonizzate, probabilmente perché esse «fondano le proprie radici in quelle codificazioni del ventesimo secolo a cui sono in larga parte riconducibili tutti i sistemi europei»; le «tecniche d'indagine di “penultima” generazione» (come intercettazioni telefoniche e prelievi biologici), per cui si riscontra una certa omogeneità dovuta anche al lavoro di armonizzazione posto in essere dalla Corte di Strasburgo; infine, gli strumenti ad alta specializzazione tecnologica (fra cui sono comprese, ad esempio, le tecniche di «*surveillance* di ultima generazione») in relazione ai quali si rilevano lacune in quasi tutti gli ordinamenti. Per approfondimenti su quest'ultima tipologia di strumenti d'indagine, si rinvia a G. DI PAOLO, *Tecnologie del controllo e prova penale: l'esperienza statunitense e spunti per la comparazione*, Padova, 2008.

¹⁴⁶ *Rule 22: «Types of investigative measures - 1. For the purposes of the investigation, the EPPO may apply the following types of measures: a) non-coercive measures, b) coercive measures without prior judicial authorisation, c) coercive measures with prior judicial authorisation».*

È evidente che al fine di applicare le misure maggiormente “coercitive”, ovvero quelle che in misura più forte vanno ad incidere sui diritti fondamentali ed in particolare sulla libertà personale dell’individuo, le *Rules* prevedono la garanzia del preventivo controllo giurisdizionale.

a) Nella prima categoria, quella delle «*non-coercitive measures*», sono inseriti quegli strumenti investigativi scarsamente “lesivi” nei confronti della persona che vi è sottoposta, pertanto il loro utilizzo non è subordinato a specifici controlli da parte del Giudice (non sono previste né l’adozione con atto scritto né un’eventuale impugnazione), essendo necessario solamente – in conformità a quanto stabilito dalla *Rule 21*¹⁴⁷ – che sussistano ragionevoli motivi («*reasonable grounds*») per iniziare le indagini, circostanza che si verifica ogniqualvolta ricorra il fondato sospetto che il reato in ordine al quale vertono le indagini rientri nella sfera di competenza della Procura europea.

I mezzi investigativi compresi in questa prima categoria sono i seguenti: l’accesso ai registri pubblici nazionali (*Rule 24*)¹⁴⁸, la richiesta di

¹⁴⁷ *Rule 21: «Initiation of investigation. – 1. When it has reasonable grounds to suspect that an offence within its competence is being or has been committed the EPPO shall initiate an investigation. 2. The initiation of an investigation by the EPPO is not susceptible to legal challenge. 3. Where a person has been under investigation for two years, the European court shall, upon request of that person, order the investigation against that person to be discontinued, if it finds that there are no reasonable grounds for that investigation to be continued».*

¹⁴⁸ *Rule 24: «Access to registers. – The EPPO shall be given access to any national or European registers or records maintained for a public purpose».*

informazioni all'indagato (*Rule 25*)¹⁴⁹ e ai testimoni (*Rule 26*)¹⁵⁰ nonché la nomina di esperti (*Rule 30*)¹⁵¹.

La presenza o meno di un controllo giurisdizionale *ex post* rispetto all'adozione di tali strumenti è stata – in occasione della redazione delle *Model Rules* – oggetto di un acceso dibattito fra gli esperti impegnati nella stesura di tale complesso di norme, poiché alcuni di essi paventavano il rischio di una lesione dei diritti fondamentali delle persone interessate; com'è noto, però, data la lieve invasività degli strumenti suddetti, si è optato per la mancata previsione di controlli successivi.

- b) La seconda tipologia di mezzi d'indagine, quella delle «*coercitive measures without prior judicial authorisation*», comprende strumenti che, pur essendo dotati di un maggior grado di “coercizione” rispetto a quelli precedentemente descritti, sono comunque utilizzabili in assenza di un controllo giurisdizionale preventivo.

La *Rule 31*¹⁵², tuttavia, introduce alcune garanzie procedurali al fine di tutelare i soggetti coinvolti nell'applicazione di tali misure: nel paragrafo 1

¹⁴⁹ *Rule 25: «Questioning of the suspect. – 1. The EPPO may question the suspect. 2. The EPPO shall inform the suspect in writing at the beginning of each questioning of the rights contained in Rule 12 (rights of the suspect)».*

¹⁵⁰ *Rule 26: «Questioning of the witnesses. – The EPPO may question the witnesses. Witnesses are obliged to identify themselves and to give truthful answers about facts known to them regarding the subject of the investigation».*

¹⁵¹ *Rule 30: «Appointment of experts. – 1. Where specialised knowledge is required, the EPPO may, ex officio or at the request of the suspect, appoint an expert. 2. Before appointing an expert, the EPPO shall inform the suspect of the person to be appointed and the questions to be put to him/her, except where this would prejudice the investigation».*

¹⁵² *Rule 31: «General rules for coercive measures without prior judicial authorisation. - 1. The EPPO may order measures enumerated in Rules 34 (summoning of the suspect and witness) to 46 (controlled*

di tale norma, infatti, si stabilisce che queste debbano essere adottate con provvedimento scritto e motivato; nel paragrafo 2, poi, si prospetta la possibilità, per chi sia stato leso direttamente ed individualmente da tale provvedimento, di impugnarlo dinanzi all'*European Court*.

Pare opportuno esaminare anche la *Rule 32*¹⁵³, che sancisce un dovere di cooperazione, nei confronti dell'Ufficio del Pubblico Ministero europeo, a carico di *service providers* e istituti finanziari e di credito, prevedendo altresì, in caso di inosservanza, la possibilità di comminare una sanzione di natura pecuniaria.

La *Rule 33*¹⁵⁴, d'altra parte, disciplina le misure investigative c.d. "a sorpresa", ponendo a carico della Procura europea l'obbligo, una volta posta in essere la misura *de qua*, di notificarla al soggetto che ne sia stato il destinatario; tale informazione può essere posticipata solamente al fine di evitare un eventuale pregiudizio delle indagini in corso.

Fatte tali premesse di ordine generale, è ora giunto il momento di specificare quali siano queste «*coercitive measures without prior judicial authorisation*»: la citazione («*summoning*») e l'eventuale accompagnamento coattivo dell'indagato e dei testimoni allo scopo di rispondere alle domande

deliveries of goods and transactions) by a reasoned decision in writing. 2. Any person directly and individually affected by a measure may appeal to the European court».

¹⁵³ *Rule 32. «Duty of cooperation of service providers and financial and credit institutions. – 1. The EPPO may order any telecommunication service provider and any financial or credit institution to provide without delay any information required by the EPPO for the execution any powers explicitly provided in the following Rules. 2. They shall keep the measures confidential. 3. If they fail to cooperate, the EPPO may impose a financial penalty».*

¹⁵⁴ *Rule 33. «Obligation to notify. – On the termination of any investigative measure of which, by reason of its nature, the person concerned is unaware, the EPPO shall promptly inform that person of the measure. Notification may be delayed as long as necessary to avoid jeopardising the investigation».*

del Procuratore europeo (Rule 34)¹⁵⁵; i mezzi finalizzati all'identificazione, quali rilievi fotografici e biometrici (Rule 35)¹⁵⁶; l'accesso e l'ispezione di locali privati (con il consenso di chi li detiene) e commerciali, con la relativa possibilità di raccogliere campioni di cose «related to any business or professional activity» (Rule 36)¹⁵⁷; l'ispezione di mezzi di trasporto (Rule 38)¹⁵⁸; il sequestro probatorio (Rule 39)¹⁵⁹; il «sealing of evidence» (Rules 40)¹⁶⁰ ed il «freezing of data» (Rule 41)¹⁶¹, strumenti che, perseguendo la

¹⁵⁵ Rule 34: «Summoning of the suspect and witness. - 1. Where there are reasonable grounds to believe that a person might provide information useful to the investigation the EPPO may summon him or her to appear in person in order to answer questions. Where appropriate the summons may require the person to answer questions by communication technology. 2. The summons shall contain a warning that the person may be compelled to appear. 3. Subject to Rules 12 (rights of the suspect) and 27 (the right of a witness to refuse to give evidence), if the person without due cause fails to appear, fails to confirm his/her identity or fails to answer questions, the EPPO may impose a financial penalty».

¹⁵⁶ Rule 35: «Identification measures. - 1. Where necessary for the purpose of the investigation, the EPPO may order the taking of photographs, visual recording of persons and the recording of a person's biometric features. 2. If any person refuses the measures contained in subsection (1), the EPPO may impose a financial penalty or compel the person to cooperate».

¹⁵⁷ Rule 36: «Access to premises and documents. - 1. Where it has reason to believe that this will lead to the discovery of relevant evidence, the EPPO may access for inspection any premises which are used for professional or business activities. 2. The EPPO may inspect documents and take samples of goods related to any business or professional activity. This includes the unsealing or opening of packaging, taking measures of quantity and weight, using scans and the taking of visual images».

¹⁵⁸ Rule 38: «Inspection of means of transport. - 1. Where there are reasonable grounds to believe that goods related to the investigation are being transported the EPPO may inspect any vehicle or other means of transport. The EPPO may order it to stop or to bring it to a specific place for inspection. 2. The EPPO may inspect the legal documents related to the means of transport and copy them. 3. Rule 36 (access to premises and documents) (2) applies mutatis mutandis».

¹⁵⁹ Rule 39: «Seizure of evidence. - 1. Where they are needed as evidence, the EPPO may order the seizure of objects. 2. Where these are held by a person who is covered by Rule 27 (the right of a witness to refuse to give evidence), written communications and other objects covered by the privilege shall not be subject to seizure. This restriction does not apply if this person is suspected of being the perpetrator of or an accessory to the offence under investigation, or if the object to be seized is the product of an offence or has been directly employed in committing an offence. 3. Where a person claims a privilege under subsection (2), the EPPO shall seal the object until the judge has decided on the existence of the privilege».

¹⁶⁰ Rule 40: «Sealing of evidence. - In order to avoid the loss or contamination of evidence, or to secure the possibility of confiscation, the EPPO may order the sealing of any premises and of any means of transport to the extent necessary for the investigation».

¹⁶¹ Rule 41: «Freezing of data. - Where there is reason to believe that specified stored computer data, including stored traffic data and banking account data, may be subject to seizure or a production order as foreseen by Rule 50 (production order for computer data), the EPPO may order a person or an institution in control of such data to preserve them and to maintain their integrity for a maximum of 90 days».

medesima finalità del sequestro probatorio (quella di assicurare l'elemento di prova), si applicano nei casi in cui questo non sia momentaneamente possibile; l'audio e video sorveglianza in luoghi pubblici (*Rule 44*)¹⁶²; la localizzazione, occasionale, di un soggetto tramite cellulare (*Rule 45*)¹⁶³; le consegne controllate di beni o transazioni finanziarie, con durata limitata in relazione al tempo strettamente necessario all'identificazione del luogo e della destinazione dei beni o delle transazioni (*Rule 46*)¹⁶⁴.

- c) La terza tipologia di strumenti di indagine individuata dalle *Rules*, infine, comprende le «*coercitive measures with prior judicial authorisation*»; si tratta di misure che incidono sensibilmente sui diritti fondamentali e sulla libertà personale dell'individuo, pertanto la loro applicazione esige un duplice controllo giurisdizionale: in via preventiva, tale controllo viene demandato al Giudice nazionale; successivamente all'espletamento della misura, un ulteriore controllo di legittimità si realizza in sede europea.

Alcuni di questi strumenti, inoltre, sono utilizzabili solamente nei casi in cui ricorra una «*serious offence*».

¹⁶² *Rule 44: «Targeted surveillance in public places. – 1. Where necessary for the purposes of an investigation, the EPPO may order the covert video and audio surveillance of a suspect in public places and the recording of its results. 2. This measure may be authorised for a maximum period of three months and may be prolonged for one further period not exceeding thirty days. 3. Personal data concerning third persons may be recorded only to the extent that this is incidental and unavoidable».*

¹⁶³ *Rule 45: «Tracking and tracing. – In order to establish the whereabouts of a person on given occasion, the EPPO may order cellular location. The continued surveillance of a person is permissible only as provided in Section 4 below».*

¹⁶⁴ *Rule 46: «Controlled deliveries of goods and transactions. – 1. The EPPO may order the tracking and tracing of any object by technical means. 2. The EPPO may order a controlled delivery of goods and controlled financial transactions. 3. Such a measure must last no longer than time strictly necessary to identify the location and the final destination of the good(s) or transaction(s)».*

Nell'ambito di questa terza categoria di mezzi d'indagine, pare opportuno segnalare le perquisizioni (*Rule 48*)¹⁶⁵, gli accertamenti corporali e i prelievi biologici (*Rule 49*)¹⁶⁶, l'ordine di produzione di oggetti o documenti (*Rule 50*)¹⁶⁷, le intercettazioni telefoniche (*Rule 51*)¹⁶⁸, la «*real-time surveillance*

¹⁶⁵ *Rule 48: «Searches. - 1. Where there is reason to believe that the search will lead to the seizure of potential evidence (Rule 39) or to the arrest of a suspect (Rule 58), the EPPO may order the search of any premises, land, means of transport, private home, computer systems or data storage devices belonging to the suspect or to any other person. 2. Where a search relates to a computer system or part of it, and the EPPO reasonably suspects that the data sought is stored in another computer system or part of it, and that such data is lawfully accessible from or available to the initial system, the EPPO may immediately extend the search to the other system. 3. Persons affected by the search may attend the search and may have a lawyer present. If no person affected by the search is present, the officer conducting the search must secure the presence of two neutral witnesses. In such a case, the EPPO shall inform the person affected by the search as soon as possible of the search and of any objects that were found and seized. 4. Where there is reason to believe that the search will lead to the seizure of evidence, the EPPO may order the search of any person's clothes and any other property that s/he has with him or her. Such a search must be carried out by an official of the same gender as the person searched. 5. Homes and other private premises may not be searched between 10.00 p.m. and 6.00 a.m. This restriction does not apply if the evidence sought would be lost unless the search was conducted immediately».*

¹⁶⁶ *Rule 49: «Physical examination; taking of blood samples etc. - 1. Where there are reasonable grounds to believe that the measure will produce relevant evidence, the EPPO may order the suspect's body to be searched or examined and samples of blood or other body fluids or cells to be taken. Examinations which might be detrimental to the health of the suspect are not permissible. 2. Any invasive examination of the body must be conducted by a physician».*

¹⁶⁷ *Rule 50: «Production order. - 1. Without prejudice to Rule 37 (production order for objects, data and documents used for professional or business activities), the EPPO may order any person to deliver objects or to produce data or documents. 2. Without prejudice to Rule 37 (production order for objects, data and documents used for professional or business activities), the EPPO may order any person to produce stored computer data, either in its original or in some other specified form. Any person who has the key to encrypted data may also be ordered to decrypt it. 3. The decision of the EPPO shall specify the objects and materials to be produced. 4. Subsection (2) of Rule 39 (seizure of evidence) shall apply accordingly. 5. Subsection (1) does not apply to the suspect or any other person if the production of the object would expose him/her to the risk of being criminally prosecuted. This privilege does not extend to any documents or other objects which the person concerned is obliged under relevant national or EU law to keep; this applies in particular to the production of business records and samples of goods».*

¹⁶⁸ *Rule 51: «Interception of telecommunication –content data. - 1. Where it has reasonable grounds to suspect that a serious offence has been committed, the EPPO may order the interception and recording of telecommunications (including e-mail) to and from the suspect. 2. This order may be extended to other persons where there are reasonable grounds to believe that the suspect is using their telecommunications connection or that they are receiving or forwarding messages on his or her behalf. 3. The measure shall be limited, in the first instance, to a maximum period of three months. Where the relevant conditions are still present, the measure may then be extended by further periods of up to three months, up to a maximum total period of one year».*

of telecommunications traffic data» (Rule 52)¹⁶⁹, la video e audio sorveglianza in luoghi non pubblici, con l'esclusione dei luoghi di abitazione («private homes») in cui non sono consentite le videoriprese (Rule 53)¹⁷⁰, il monitoraggio in tempo reale delle transazioni finanziarie (Rule 55)¹⁷¹, il congelamento delle operazioni finanziarie future (Rule 56)¹⁷² e le indagini sotto copertura (Rule 57)¹⁷³.

In questa seconda parte del progetto delle *Model Rules* – che, come già chiarito, regola la fase investigativa del procedimento – è stata inserita una sezione (*Rules 58-62*) dedicata alla «*deprivation of liberty*», in cui vengono descritte due misure che limitano la libertà personale dell'individuo:

¹⁶⁹ Rule 52: «*Real-time surveillance of telecommunications traffic data. - The EPPO may order instant transmission of telecommunications traffic data.*».

¹⁷⁰ Rule 53: «*Surveillance in non-public places. – 1. Where it has reasonable grounds to suspect that a serious offence has been committed, the EPPO may order covert video and audio surveillance of non-public places and the recording of its results. Video surveillance of private homes is not permitted. 2. Covert video and audio surveillance in non-public places may be authorised for a maximum of thirty days. Where the relevant conditions are still present, the measure may then be extended by a further period of fifteen days.*».

¹⁷¹ Rule 55: «*Monitoring of financial transactions. – 1. Where there are reasonable grounds to suspect the commission of a serious offence, the EPPO may order any financial or credit institution to inform the EPPO in real time of any financial transaction carried out through any specified accounts held or controlled by the suspect or any other accounts which are reasonably believed to be used in connection with the offence. 2. The measure shall be limited, in the first instance, to a maximum period of three months. Where the relevant conditions are still present the measure may be extended by one further period of no more than three months, up to a total maximum period of six months.*».

¹⁷² Rule 56: «*Freezing of future financial transactions. – 1. Where there are reasonable grounds to suspect the commission of a serious offence the EPPO may, in order to secure the possibility of confiscation, order any financial or credit institution to refrain from carrying out any financial transaction involving any specified account or accounts held or controlled by the suspect, or which are reasonably believed to be used in connection with the offence. 2. The freezing order shall be valid for five working days.*».

¹⁷³ Rule 57: «*Covert investigations. – 1. Where there are reasonable grounds to suspect the commission of a serious offence, the EPPO may order an officer to act covertly or under a false identity (covert investigation). 2. The authorisation shall list the measures that the officer may perform. To the extent that the officer is authorised to perform a measure listed in Rule 22 (types of investigative measures), the legal conditions for that measure must be satisfied. If the officer needs to perform a measure not included in the authorised list the EPPO may, where circumstances urgently require, authorise it himself or herself and seek the retrospective authorisation of the judge. 3. Covert investigation may be authorised for a maximum of six months. Where the relevant conditions are still present, the measure may then be extended by a further period of six months.*».

- in primo luogo, nella *Rule 58*¹⁷⁴ viene disciplinato lo «*short term arrest*», misura equiparabile a quella che nel nostro ordinamento è costituita dal fermo di indiziato di delitto. Tale restrizione può essere disposta dal Pubblico Ministero europeo quando si ravvisi un serio rischio di fuga o di inquinamento delle prove («*serious risk that the suspect will evade justice by hiding or by flight, or will unlawfully influence witnesses or otherwise interfere with the evidence*»), per una durata di ventiquattro ore, prorogabile dal Giudice per altre ventiquattro ore;
- in secondo luogo, la *Rule 59*¹⁷⁵ prevede la «*pre-trial detention*», la cui disciplina è sostanzialmente corrispondente a quella della custodia cautelare italiana: la sua applicazione, infatti, necessita dell'intervento del Giudice, sollecitato, ovviamente, dal Pubblico Ministero europeo, il quale, però, si limita a formulare una richiesta in tal senso, non avendo al riguardo alcun potere decisionale.

¹⁷⁴ *Rule 58: «Short term arrest. - 1. Where there is a serious risk that the suspect will evade justice by hiding or by flight, or will unlawfully influence witnesses or otherwise interfere with the evidence, the EPPO may order the suspect's short term arrest. 2. A person so arrested may be held in custody for a period not exceeding twenty-four hours. The judge may, upon written request of the EPPO, extend the duration of custody for a further twenty-four hours».*

¹⁷⁵ *Rule 59: «Pre-trial detention. – 1. Where the EPPO has strong grounds to believe that a suspect has committed a serious offence and that there is a serious risk that s/he will evade justice by hiding or by flight, or unlawfully influence witnesses or otherwise interfere with the evidence, it may apply to a judge to order pre-trial detention. 2. The judge, after a hearing in accordance with Rule 62 (hearing for rendering the ruling on pre-trial detention), may then order pre-trial detention, provided s/he is satisfied that the conditions specified in subsection (1) are met. 3. If the suspect is not already under arrest the judge may, if the conditions of subsection (1) are met, order the suspect to be arrested. 4. Pre-trial detention may not be requested or granted if the purpose for which it is sought can be achieved by less intrusive measures. 5. Pre-trial detention may not be requested or granted where the measure would seriously jeopardise the health of the suspect».*

L'organo competente è il Giudice delle libertà individuato nell'ordinamento nazionale, il quale dispone la «*pre-trial detention*» ogniqualvolta sussistano due condizioni di applicabilità: da un lato, i gravi indizi di colpevolezza e, dall'altro, la presunta commissione di un grave reato, («*serious grounds to believe that a suspect has committed a serious offence*»). Oltre a queste due condizioni di applicabilità, deve ricorrere almeno una delle esigenze cautelari elencate nella norma in esame, esigenze, tra l'altro, già previste dalla *Rule 58* per l'applicazione dello «*short term arrest*»: ci si riferisce al pericolo di fuga o di inquinamento delle prove. Infine, occorre precisare che tale restrizione non può essere disposta nei casi in cui le esigenze cautelari possano essere soddisfatte attraverso strumenti meno afflittivi nonché nei casi in cui la sua applicazione cagioni un pregiudizio alla salute dell'indagato.

La *Rule 60*¹⁷⁶ disciplina i termini di durata della «*pre-trial detention*»: trenta giorni, prorogabili dal giudice per ulteriori trenta, su richiesta motivata in forma scritta del Pubblico Ministero europeo. In ogni caso, la detenzione non si può protrarre oltre la durata massima di un anno. La *Rule 61*¹⁷⁷, poi, prevede, in favore

¹⁷⁶ *Rule 60: «Time limits. - 1. Pre-trial detention may be ordered for a maximum period of thirty days. On a reasoned written request by the EPPO the judge may extend the pre-trial detention for a further thirty days. 2. The maximum period for pre-trial detention is one year (up to the first day of the trial)».*

¹⁷⁷ *Rule 61: «Rights of the arrested and detained person. - 1. Persons deprived of liberty shall be informed of the legal and factual grounds for their arrest or detention. 2. In addition to the rights listed in Rule 12 (rights of the suspect), they shall have the following rights: a) to communicate with a defence lawyer freely*

delle persone arrestate o detenute, alcuni diritti che si vanno ad aggiungere a quelli già previsti dalla *Rule 12*: il diritto di comunicare con un legale, in modo libero e senza supervisione; il diritto di avvisare i familiari o altra persona dell'arresto o della detenzione; il diritto di comunicare con la propria ambasciata o autorità consolare¹⁷⁸; il diritto di ottenere l'interpretazione e la traduzione dei documenti essenziali, se non comprende la lingua utilizzata nel procedimento¹⁷⁹; il diritto di ricevere assistenza medica. Tali diritti devono essere comunicati alla persona privata della libertà mediante una «*letter of rights*»¹⁸⁰.

Nella *Rule 62*¹⁸¹, infine, viene disciplinato il meccanismo del sindacato giurisdizionale. La norma citata subordina l'applicazione,

and without supervision, b) to have their family or another person designated by them informed that they are under arrest or detention, c) to communicate with their embassy or consular representative if they are foreign nationals, d) to be informed about the place of arrest or detention, e) to receive medical assistance. 3. Persons deprived of liberty shall be immediately informed of the above rights. A letter of rights containing this information shall be given to them and may be retained by them during the arrest or detention».

¹⁷⁸ In merito ai diritti appena elencati, si veda la direttiva 2013/48/UE 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 e il relativo decreto di recepimento*, in GUUE L 294/1 del 6.11.2013, recepita in Italia con il D.Lgs. di recepimento del 15 settembre 2016, n. 184, in G.U. n. 231 del 3.10.2016.

¹⁷⁹ Sul punto, si rinvia alla direttiva 2010/64/UE del 20 ottobre 2010, *sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in GUUE L 280 del 26.10.2010, recepita in Italia con il D.Lgs. 2 marzo 2014, n. 32 e il D.Lgs 23 giugno 2016, n. 129.

¹⁸⁰ Sul punto, si veda la direttiva 2012/13/UE del 22 maggio 2012, *sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in GUUE L 142 del 1.6.2012, recepita in Italia con il D.Lgs di recepimento 1 luglio 2014, n. 101, in G.U. n. 164 del 17.7.2014.

¹⁸¹ *Rule 62: «Hearing for rendering the ruling on pre-trial detention. - 1. The judge shall decide on ordering, extending or ending pre-trial detention after an oral hearing. 2. The EPPO, the suspect and defence lawyer shall be summoned to the hearing. It is the responsibility of the party initiating the hearing to ensure the presence of all persons whose presence is obligatory. 3. The defence shall be given timely*

la proroga e l'estinzione della misura alla celebrazione di un'udienza preventiva in contraddittorio, udienza alla quale partecipano il Pubblico Ministero europeo, l'indagato ed il suo difensore. Questi ultimi due, inoltre, hanno il diritto di accesso a tutti gli atti necessari per la difesa.

3.4 La fase successiva alla conclusione delle indagini.

La terza ed ultima parte del progetto (*Rules 63-67*) – com'è ben noto – disciplina la fase successiva alla conclusione delle indagini, fase in cui il Procuratore europeo deve decidere se archiviare il caso o, al contrario, esercitare l'azione penale.

Sulla scia di quanto già previsto dal *Corpus Juris*, i redattori delle *Model Rules*, allo scopo di trovare un punto di incontro tra le diverse legislazioni penali nazionali, hanno inteso il principio di obbligatorietà dell'azione penale non in modo rigido, ma con dei temperamenti.

Più precisamente, la *Rule 63*¹⁸² sancisce il dovere di esercitare l'azione penale nell'ipotesi in cui emerga una ragionevole probabilità di condanna («*reasonable prospect of conviction*»).

access to all such information and evidence as may be necessary to challenge the ordering or extending of pre-trial detention. Rule 16 (access to the materials of the case)(2) applies mutatis mutandis».

¹⁸² *Rule 63: «Duty to prosecute. - If the EPPO decides that the evidence presents a reasonable prospect of conviction, it shall institute a prosecution, except where the following Rules otherwise provide».*

La *Rule 65*¹⁸³, d'altra parte, prevede l'archiviazione nel caso in cui l'azione penale non possa essere esercitata per ragioni di ordine legale¹⁸⁴ nonché quando si riscontri un'insufficienza probatoria, essendo in tale ultima ipotesi, tuttavia, consentita una successiva riapertura delle indagini.

La decisione di archiviare il procedimento viene assunta, motivatamente, dal Pubblico Ministero europeo, senza che sia necessario l'intervento del Giudice; quest'ultimo, tuttavia, può essere adito successivamente all'adozione del provvedimento di archiviazione, poiché tale provvedimento può essere impugnato, dall'Unione europea o dalla parte lesa, dinanzi alla *European court*.

La *Rule 67* disciplina il deferimento del caso, qualora ne ricorrano i presupposti, all'autorità nazionale. Tanto si verifica nelle seguenti ipotesi:

- a) quando il caso *de quo* non rientra nella competenza della Procura europea;
- b) quando il Pubblico Ministero europeo «*declines to prosecute the case*».

Quest'ultima disposizione, in verità, sembra attribuire al Pubblico Ministero europeo un'eccessiva discrezionalità, poiché, per la sua genericità, è suscettibile di molteplici interpretazioni.

È importante precisare che la Procura europea può, in qualsiasi momento, decidere di “riprendersi” il caso («*take over the prosecution of a case so referred to a national prosecuting agency*»). Anche questa espressione appare piuttosto generica, in quanto non

¹⁸³ *Rule 65: «Closing the case. - 1. If the EPPO finds that prosecution is barred on legal grounds or that the evidence does not present a reasonable prospect of conviction, it shall close the case. The EPPO shall explain in writing its reasons for closing the case. 2. Where a case has been closed for lack of sufficient evidence, the EPPO may at any time resume the investigation. 3. The EU or any aggrieved party may appeal to the European court against the EPPO's decision to close the case.»*

¹⁸⁴ Ad esempio, in ragione di un'immunità del *suspect*, amnistia, applicazione del principio del *ne bis in idem*, prescrizione, etc.

chiarisce adeguatamente alcuni profili di notevole rilevanza, in particolare le conseguenze che derivano da tale decisione nell'ordinamento dello Stato membro qualora l'autorità nazionale abbia esercitato l'azione penale ed avviato il relativo procedimento. Nell'ipotesi contraria, invece – cioè nel caso in cui l'autorità nazionale abbia deciso di archiviare il procedimento – la norma in esame stabilisce che la Procura europea deve essere informata della decisione suddetta, al fine di vagliare la possibilità di “riprendersi” il caso.

Sempre ponendosi in linea di continuità con le previsioni del *Corpus Juris*, i redattori delle *Model Rules* hanno disciplinato la c.d. archiviazione “condizionata”, ipotesi – già presente in alcuni ordinamenti nazionali – che costituisce un forte temperamento del principio di obbligatorietà dell'azione penale. L'introduzione di tale norma nel progetto ha sollevato non poche discussioni e contrasti fra gli studiosi del gruppo, infatti si è deciso di inserirla non in una *Rule* autonoma, bensì quale *annex* alla *Rule 65*¹⁸⁵. La possibilità di disporre la suddetta archiviazione “condizionata” è subordinata, appunto, alla sussistenza di alcune «*conditions*»:

- l'indagato («*suspect*») deve manifestare il proprio consenso;
- la persona offesa deve essere sentita;

¹⁸⁵ *Annex to Rule 65*. «*Since we believe that the EPPO should institute a prosecution whenever there exist sufficient evidence and a European public interest in prosecution, we do not recommend that the EPPO be given authority to close a case against a suspect on the condition that the suspect fulfils certain obligations. However, if the possibility of conditionally closing a case is considered, the following conditions should be met: - the suspect should agree to the disposition proposed - the aggrieved party should be heard,- the decision should not be made over the objection of relevant national prosecution authorities,- the proposal should be approved by the trial court,- conditions imposed should be proportionate to the offence in question, and should as a rule include payment of damages, and - the conditions of the closing of a case should be put on record*».

- le autorità nazionali non devono sollevare alcuna obiezione («*objection*») al riguardo;
- la proposta deve essere approvata dall'autorità giurisdizionale;
- l'archiviazione deve essere subordinata al risarcimento del danno;
- le condizioni applicate ai fini dell'archiviazione del caso devono essere documentate.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 86, paragrafo 2 TFUE – ai sensi del quale “*La Procura europea... esercita l'azione penale... dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri*” – il procedimento delineato dalle *Model Rules* si connota per la scissione tra azione e giurisdizione; invero, nella *Rule 64*¹⁸⁶ vengono individuati i criteri di individuazione della giurisdizione nazionale competente – di seguito elencati – che dovrebbero guidare il Procuratore europeo nella scelta del foro:

- a) Stato in cui è stata posta in essere la maggior parte della condotta;
- b) Stato di residenza o cittadinanza dell'indagato;
- c) Stato in cui si trova la maggior parte delle prove.

Infine, nella norma in esame è indicato anche un criterio residuale, in virtù del quale nei casi in cui non sia possibile applicare nessuno dei criteri sopra enunciati, bisogna incardinare il giudizio dinanzi alla giurisdizione del luogo in cui ha sede la Procura europea. Si precisa, inoltre, che la scelta della giurisdizione competente può

¹⁸⁶ *Rule 64: «Forum choice. - 1. The EPPO shall prosecute the case in the jurisdiction which is most appropriate, taking into consideration, in the following sequence: a) the Member State in which the greater part of the conduct occurred, b) the Member State of which the perpetrator(s) is (are) a national or resident, and c) the Member State in which the greater part of the relevant evidence is located. 2. If none of the criteria listed in subsection (1) apply, the case shall be prosecuted in the jurisdiction where the EPPO has its seat. 3. The accused and the aggrieved party may appeal against the EPPO's choice of forum to the European court».*

essere oggetto di impugnazione, da parte dell'accusato o della persona offesa, dinanzi alla *European court*.

Nel capitolo successivo sarà esaminata la proposta di Regolamento del Consiglio del 17 luglio 2013 che istituisce la Procura europea.

Sin da ora si preannuncia che l'atto appena citato si connota per una certa "prudenza" se paragonato alle *Model Rules*, caratterizzate da una profonda innovatività. Tale cautela trova la sua spiegazione nella volontà della Commissione di trovare un punto di incontro, un compromesso fra i vari Paesi membri, secondo la logica dello "*step by step*" che da sempre contraddistingue il processo di integrazione europea.

CAPITOLO III

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

CHE ISTITUISCE LA PROCURA EUROPEA:

BASE GIURIDICA, COMPETENZA E STRUTTURA

SOMMARIO: 1. La lotta contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea – 2. L'articolo 86 TFUE e l'ipotesi di una cooperazione rafforzata – 3. Il controllo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà ed il c.d. “*yellow card mechanism*” – 4. La competenza della Procura europea; 4.1 La competenza materiale; 4.2 La competenza accessoria; 4.3 L'esercizio della competenza nell'ambito di “un unico spazio giuridico” – 5. *Status*, organizzazione e struttura dell'EPPO; 5.1 La valutazione di tre diversi modelli strutturali; 5.2 Il modello decentrato ed il sistema del “doppio cappello” – 6. L'indipendenza della Procura europea e la responsabilità del *Prosecutor* – 7. Procedure di nomina e di revoca; 7.1 Nomina del Procuratore europeo e dei suoi Sostituti; 7.2 Nomina dei Procuratori europei delegati; Revoca dei membri dell'EPPO – 8. Regolamento interno.

1. La lotta contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Gli approfondimenti condotti nei capitoli precedenti costituiscono premesse necessarie per poter inquadrare compiutamente la disciplina contenuta nella proposta di Regolamento del Consiglio del 17 luglio 2013 che istituisce la Procura europea¹⁸⁷,

¹⁸⁷ *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, del 17.7.2013, COM(2013)534 final. La vice presidente della Commissione europea e *Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship*, Viviane Reding, durante la conferenza stampa con Algirdas Šemeta, *Commissioner for Taxation, Customs, Statistics, Audit and Anti-Fraud*, ha definito la proposta un «very

proposta inserita un pacchetto di misure legislative – preannunciato da una Comunicazione della Commissione, emanata in pari data, volta a “*tutelare meglio gli interessi finanziari dell’Unione*”¹⁸⁸ – che rafforza gli aspetti istituzionali della tutela degli

important and [...] historical project». Per un estratto della *joint press conference*, si veda <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I080620>. Inoltre, la Presidenza lituana del Consiglio dell’Unione europea, con la collaborazione della Commissione europea e dell’*Academy of European Law*, ha organizzato un convegno dal titolo *European Public Prosecutor’s Office: A Constructive Approach towards the Legal Framework* che si è tenuto a Vilnius il 16 e il 17 settembre 2013. Le conclusioni della conferenza sono pubblicate in un *report* del Consiglio dell’Unione europea del 14.10.2013, rinvenibile online all’indirizzo <http://www.consilium.europa.eu>. Per alcuni commenti “a caldo” alla proposta di giuristi italiani, si veda A. PISAPIA, *La creazione dell’ufficio del procuratore europeo e la protezione degli interessi finanziari dell’Unione*, in *Rivista del Consiglio*, IPSOA, Gruppo Wolters, n. 2/2013; T. ALESCI, *La procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio penale (web)*, 2014, f. 1, p. 1 ss.; S. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, cit.; M. CAIANIELLO, *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor’s Office: Everything Changes, or Nothing Changes?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2013, p. 115 ss.; A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014; G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, *Verso l’istituzione di una procura europea a protezione degli interessi finanziari dell’Unione: la proposta di regolamento COM(2013)534 final*, in *Cassazione penale*, 2014, p. 360 ss.; R.E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini “nazionalizzate”*, in *Cassazione penale*, 2013, p. 4738 ss.; S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor’s Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014; F. RUGGIERI, *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in *Proc. pen. giust.*, 2013, f. 6, p. 1 ss.; R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto penale ‘armonizzato’? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013; E. SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione*, in *Archivio penale (web)*, 2014, f. 1, p. 1 ss.; 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*, 2013. La presente proposta intende istituire la Procura europea e definirne le competenze e procedure ed integra una proposta legislativa precedente che definisce i reati e le sanzioni applicabili: la Proposta di Direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione attraverso la legge penale, COM (2012) 363, Direttiva PIF. Per un’analisi della Proposta di direttiva si rinvia a VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in www.penalecontemporaneo.it.

¹⁸⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Tutelare meglio gli interessi finanziari dell’Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust*, (COM(2013) 532 def. del 17 luglio 2013). In materia di tutela degli interessi finanziari dell’UE si veda la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Taricco ed altri*, 8 settembre 2015, C-105/14, nella quale si afferma che secondo l’articolo 325 TFUE, gli Stati membri devono lottare, con misure dissuasive ed effettive, contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell’Unione e, in particolare, prendere le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro propri interessi finanziari. La Corte rammenta inoltre che il bilancio dell’Unione è finanziato, tra l’altro, dalle entrate provenienti dall’applicazione di un’aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati, ragion per cui esiste un nesso diretto tra la riscossione di tali entrate e gli interessi finanziari dell’Unione.

interessi finanziari dell'Unione e, quindi, del denaro del contribuente, in linea con la politica della Commissione avviata nel 2011¹⁸⁹. Il pacchetto è composto – oltre che dalla più volte citata proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea – anche da una proposta di Regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)¹⁹⁰ e da una Comunicazione della Commissione sulla governance dell'OLAF e sul rafforzamento delle garanzie procedurali nel quadro delle indagini in vista dell'istituzione della Procura europea¹⁹¹.

La proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea nasce dalla verifica, da parte della Commissione europea, delle rilevanti perdite economiche subite dall'Unione in seguito a casi di frode o di altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Ue, perdite scaturite dall'inadeguatezza non solo delle indagini amministrative svolte

¹⁸⁹ La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative (COM(2011) 293 def. del 26 maggio 2011).

¹⁹⁰ *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 def. del 17 luglio 2013). Tale riforma, da porre in essere sulla base dell'articolo 85 TFUE, prevede un unico e rinnovato quadro giuridico per una nuova agenzia per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*) che subentrerà all'unità *Eurojust* istituita nel 2002. La proposta, oltre a migliorare la struttura dell'organo, garantendo a tutti i membri nazionali i medesimi poteri e distinguendo nel collegio tra una composizione con funzioni prettamente operative ed una invece impegnata negli affari amministrativi, appare necessaria soprattutto al fine di chiarire i rapporti tra Eurojust e la futura Procura europea. Tale organismo, infatti – ai sensi dell'articolo 86 TFUE – dovrebbe essere creato proprio “a partire da Eurojust”.

¹⁹¹ 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*, (COM(2013) 533 def. del 17 luglio 2013). Con detta Comunicazione la Commissione manifesta la volontà di riformare OLAF allo scopo di migliorare il sistema di garanzie procedurali offerte alle persone coinvolte nelle indagini amministrative. All'uopo, propone, da un lato, l'introduzione di un “controllore delle garanzie procedurali” competente per il controllo della legalità delle attività investigative e, dall'altro, la previsione di “solide garanzie procedurali” nei casi in cui OLAF proceda ad atti assimilabili alle perquisizioni e ai sequestri presso organi, organismi ed istituzioni comunitarie. Inoltre, in seguito alla futura creazione della Procura europea, il ruolo di OLAF sarebbe inevitabilmente ridotto, fino ad assestarsi ad una funzione di collaborazione e supporto alle attività della Procura stessa.

dall'OLAF¹⁹², ma anche delle misure poste in essere dalle autorità statuali che – com'è ben noto – hanno la competenza esclusiva per perseguire penalmente i suddetti reati.

I Paesi membri, infatti, hanno difficoltà ad affrontare queste tipologie di illecito, da un lato a causa della loro complessità giuridica (in molti casi ci si trova dinanzi ad illeciti di natura penale, amministrativa e tributaria al tempo stesso) e dall'altro – data anche la scarsità delle risorse e la non semplice individuazione dello Stato competente a perseguirne il presunto autore – per la loro dimensione transfrontaliera, limitandosi ad intervenire in maniera frammentaria e tenendo conto solo dei profili nazionali dell'illecito, laddove invece sarebbero necessari un maggiore coordinamento ed un più intenso scambio di informazioni tra gli organi inquirenti nazionali coinvolti.

Sul punto è utile precisare che l'articolo 325 TFUE¹⁹³, rubricato “*Lotta contro la frode*”, pone la base giuridica per l'attività delle Istituzioni europee – oltre che degli Stati

¹⁹² In proposito si segnalano i dati pubblicati nel *Commission Staff Working Document. Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, 17.7.2013, SWD(2013)274 final, p. 18. Da tali dati è emerso che su 1030 casi trasferiti dall'OLAF agli Stati membri nel quinquennio 2006-2011, meno della metà sono stati definiti con una decisione giudiziaria (45,7%). Tra questi, solo nel 42,3% si è giunti ad una condanna (nello specifico, 199 casi). Dall'esame del documento *de quo*, oltre che dei *report* dell'OLAF, si evince, inoltre, che i dati non sono completi: la comunicazione delle frodi da parte degli Stati, infatti, è insufficiente ed esiste una *dark figure* che si suppone piuttosto consistente. Ne consegue che, in realtà, non sembra possibile quantificare la molteplicità delle frodi alle finanze dell'Unione.

¹⁹³ L'articolo 325 TFUE, rubricato “*Lotta contro la frode*”, recita: “1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al

membri – volta a combattere la frode e gli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione; tale attività si fonda sul principio di assimilazione¹⁹⁴, sancito nel paragrafo 2, in virtù del quale gli interessi finanziari dell’Ue sono assimilati a quelli nazionali e, di conseguenza, vanno tutelati mediante l’adozione delle “*stesse misure*”.

Parte della dottrina¹⁹⁵ sostiene che in virtù dell’articolo 325 TFUE – in cui si rinviene un generico riferimento all’adozione di “*misure*”, senza alcuna ulteriore specificazione sulle tipologie di atti mediante i quali tali “*misure*” debbano essere disposte – sia consentito all’Unione di introdurre dei veri e propri precetti penali nell’ambito di Regolamenti, in modo tale da garantirne la diretta applicabilità nei Paesi membri.

Tuttavia, si evidenzia che proprio la vaghezza dell’espressione sopra riportata solleva dubbi sulla conformità di tale interpretazione estensiva della norma suddetta rispetto al principio delle competenze di attribuzione di cui agli articoli 4, paragrafo 1¹⁹⁶ e 5, paragrafi 1 e 2¹⁹⁷ TUE.

Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell’attuazione del presente articolo”.

¹⁹⁴ Sulle prime affermazioni di questo principio in relazione alla tutela delle risorse finanziarie delle allora Comunità europee si vedano le sentenze della Corte di giustizia del 2 febbraio 1977, causa 50/76, *Amsterdam Bulb*, in *Raccolta*, p. 137 ss., punto 32; del 21 settembre 1989, causa C-68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica* (cd. “*Mais greco*”), *ivi*, p. 4883 ss., punti 22-25; nonché l’ordinanza del 6 dicembre 1990, causa C-2/88, *Zwartveld e a.*, *ivi*, p. 4405 ss., punto 10. Per la dottrina in argomento si rinvia, *ex multis*, a J. A. E. VERVAELE, *La fraude communautaire et le droit pénal européen des affaires*, Parigi, 1994 e D. RINOLDI, *Funzionari comunitari e pubblici ufficiali nazionali: una prospettiva di approfondimento della lotta alla corruzione in Italia*, in *LIUC Papers*, n. 26, gennaio 1996.

¹⁹⁵ L. PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto penale sostanziale e prospettive d’attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l’Europa*, Padova, 2004, p. 84 ss.

¹⁹⁶ Ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 1, TUE: “In conformità dell’articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei trattati appartiene agli Stati membri”.

¹⁹⁷ In virtù dell’articolo 5, paragrafi 1 e 2 TUE: “1. La delimitazione delle competenze dell’Unione si fonda sul principio di attribuzione. L’esercizio delle competenze dell’Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle

2. L'articolo 86 TFUE e l'ipotesi di una cooperazione rafforzata.

Tanto premesso, è possibile osservare che la proposta di istituzione della Procura europea – che autorevole dottrina ha definito come una novità di “sistema”¹⁹⁸ – contribuisce notevolmente a rafforzare e consolidare lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia anche in campo penale, nell’ottica di un superamento della logica orizzontale della cooperazione fra i Paesi membri in favore di una logica verticale di integrazione tra i diversi spazi giudiziari¹⁹⁹, rappresentando, pertanto, “*un decisivo salto di qualità nel processo di integrazione europea in materia penale*”²⁰⁰, nella prospettiva di una “*visione globale della giustizia a livello europeo*”²⁰¹.

La proposta sopra menzionata – com’è ben noto – costituisce attuazione dell’articolo 86 TFUE, ai sensi del quale: “*Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, il Consiglio... può istituire una Procura europea a partire da Eurojust*”.

competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei trattati appartiene agli Stati membri”.

¹⁹⁸ Cfr. G. TESAURO, *Una procura europea per l’Europa del futuro*, in N. PARISI, D.G. RINOLDI, A. SANTINI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 2-11.

¹⁹⁹ Per approfondimenti sul punto si veda N. PARISI, *La procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2013, 1, 64. Secondo l’Autore la creazione della Procura europea contribuirebbe a superare la frammentazione dello spazio europeo di giustizia, frammentazione che scaturisce da una molteplicità di elementi, quali ad esempio l’imperfetta armonizzazione del diritto penale sostanziale, la diversità dei vari sistemi processuali penali nonché l’incapacità delle autorità nazionali di svolgere indagini particolarmente complesse.

²⁰⁰ A. LUCIFORA, *I reati connessi all’immigrazione irregolare quale futuro ambito di competenza del Pubblico Ministero europeo*, 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, 2014, p. 167.

²⁰¹ 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, p. 144.

Prima di soffermarsi ad esaminare ed approfondire il contenuto della disposizione citata, pare opportuno sottolineare come il modello che si ricava dal combinato disposto degli articoli 325 e 86 TFUE sia stato definito un “«*microsistema*» di diritto penale europeo (sostanziale e processuale), che appare indispensabile per l’efficace funzionamento della Procura anche all’interno delle Istituzioni e degli organi dell’Unione, distaccandosi dal modello del mero «ravvicinamento» legislativo funzionale alla cooperazione giudiziaria in materia penale, cui ancora per molti aspetti si orienta invece lo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia»²⁰².

Orbene, nel suddetto articolo 86 TFUE – norma considerata da autorevole dottrina come una “*svolta epocale*”²⁰³ – si precisa che il Consiglio delibera, mediante regolamenti, secondo una procedura legislativa speciale che prevede l’unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

Tuttavia, qualora non si riesca a raggiungere l’unanimità, al secondo comma dell’articolo 86, paragrafo 1, TFUE si stabilisce che “*un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione*”; proseguendo, poi, nell’analisi della norma citata, al terzo comma dello stesso paragrafo si legge: “*Entro il medesimo termine, in caso di*

²⁰² 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, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 108.

²⁰³ A. LAUDATI, *La cooperazione giudiziaria verso la creazione della procura europea*, in *Diritto e giustizia*, 2003, p. 104 ss.

disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'art. 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata”.

Si tratta di un'ipotesi di cooperazione rafforzata introdotta al fine di evitare la mancata adozione dell'atto in assenza di unanimità, con l'auspicio che l'eventuale effetto positivo – limitatamente agli Stati “cooperanti” – dell'istituzione della Procura europea possa costituire uno stimolo per incitare anche gli altri Paesi membri ad aderirvi.

La previsione di questa cooperazione rafforzata, d'altra parte, solleva non poche questioni: gli interessi finanziari dell'Unione rappresentano, infatti, un bene collettivo, per cui limitarne la tutela (svolgimento delle indagini ed esercizio dell'azione penale relativamente ai reati che ledono tali interessi) ad un gruppo di soli nove Stati potrebbe risultare inopportuno, se non addirittura pericoloso, comportando il rischio di incrementare il problema della frammentazione dello spazio europeo di giustizia.

3. *Il controllo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà ed il c.d. “yellow card mechanism”.*

In base a quanto sancito dall'articolo 12 TUE²⁰⁴ e dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona²⁰⁵, i progetti legislativi dell'Unione europea sono sottoposti al controllo dei Parlamenti nazionali²⁰⁶ relativamente al rispetto del principio di sussidiarietà²⁰⁷.

²⁰⁴ L'articolo 12 TUE prevede quanto segue: “I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali dell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di *Eurojust* e alla valutazione delle attività di *Eurojust*, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea”.

²⁰⁵ Il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona disciplina la procedura di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Più precisamente, ai sensi degli articoli 6 e 7 del citato Protocollo, è previsto che dopo aver ricevuto un progetto legislativo, i Parlamenti nazionali che lo considerino non conforme al principio *de quo* dispongono di un termine di otto settimane per inviare alle Istituzioni dell'Ue interessate un parere motivato che indichi le ragioni della loro posizione. L'articolo 6 stabilisce che il parere motivato debba essere inoltrato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, quindi alle Istituzioni maggiormente coinvolte nel processo legislativo europeo. Nei casi in cui il progetto sia stato presentato da altri proponenti (un gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, nei settori in cui dispongono di un potere di proposta legislativa), il Presidente del Consiglio trasmette i pareri ai proponenti interessati.

²⁰⁶ Per approfondimenti sul tema del ruolo dei Parlamenti nazionali, si vedano: P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Parliament. The European Union After The Lisbon Treaty*, Milano, 2012, part. p. 39 ss. e 87 ss.; A. CYGAN, ‘Collective’ subsidiarity monitoring by national parliaments after Lisbon: the operation of the early warning mechanism, in M. TRYBUS e L. RUBINI (a cura di), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham – Northampton, 2012, p. 55 ss.; C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 353 ss.; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *Sud in Europa*, n. 1 del 2008; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, V Agg., Torino, 2012, 510 ss.; U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHI e L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 213 ss.

Detto principio – che, com'è ben noto, è sancito dall'articolo 5, paragrafo 3 TUE²⁰⁸ – trova applicazione negli ambiti di competenza non esclusiva dell'Unione (competenza concorrente o c.d. complementare) e mira a valutare la legittimità di un'azione eurounitaria, mediante la verifica di due condizioni: da una parte, gli Stati membri non devono essere capaci di porre in essere misure idonee a raggiungere in maniera sufficiente gli obiettivi eurounitari; dall'altra, l'azione dell'Unione deve permettere di realizzare i medesimi obiettivi in maniera più efficace. Il principio di sussidiarietà – insieme a quello di proporzionalità, sancito dall'articolo 5, paragrafo 4

Limitatamente al tema della partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo - disciplinata dalla legge del 24 dicembre 2012, n. 234, contenente «norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» - si rinvia a: A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere* (23 gennaio 2013), in www.federalismi.it; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 701 ss.; C. GRANDI, *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Diritto penale contemporaneo (Rivista trimestrale)*, 2013, f. 2, p. 43 ss.; M. PELLEGRINO, *L'incidenza discendente del diritto UE sul sistema penale (a margine della L. 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Archivio penale (web)*, f. 3, 2013, p. 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 463 ss.

²⁰⁷ Sul principio di sussidiarietà, *inter alias*, si vedano: P. ASP, *The Importance of the Principles of Subsidiarity and Coherence in the Development of EU Criminal Law*, in *EuCLR*, 2011, p. 44 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2010, p. 371 ss.; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p. 60 ss.; M. POTO, *Principio di sussidiarietà e di proporzionalità nei sistemi a "vocazione federale"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 2359; T. VAN DEN BRINK, *The substance of subsidiarity: the interpretation and meaning of the principle after Lisbon*, in M. TRYBUS e L. RUBINI (a cura di), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham – Northampton, 2012, p. 160 ss.

²⁰⁸ L'articolo 5, paragrafo 3 TUE sancisce 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. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo".

TUE²⁰⁹, in base al quale l'intervento dell'Ue non deve eccedere quanto necessario al raggiungimento dello scopo previsto – è, dunque, volto ad evitare interventi eccessivamente ed ingiustificatamente ampi da parte dell'Unione europea, tutelando, in tal modo, gli Stati membri.

Orbene, con riferimento al progetto di proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, ben quattordici Parlamenti nazionali²¹⁰ hanno espresso il loro voto contrario²¹¹ attraverso l'invio delle “*reasoned opinions*”²¹², dando origine al c.d. “*yellow*

²⁰⁹ L'articolo 5, paragrafo 4 TUE prevede che: “In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. Si sottolinea che la procedura di controllo del rispetto del principio di proporzionalità appare meno incisiva rispetto a quella relativa al principio di sussidiarietà, poiché non concede ai Parlamenti nazionali la possibilità di contestare l'azione europea attraverso la redazione di un parere motivato o la proposizione di un ricorso di annullamento dell'atto non conforme al principio *de quo*, limitandosi a prevedere ampie consultazioni, motivazione del progetto legislativo ed altri strumenti poco efficaci. Si vedano: M. BÖSE, *The Principle of Proportionality and the Protection of Legal Interests*, in *EuCLR*, 2011, p. 35 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2010, p. 376 ss.; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p. 60 ss.

²¹⁰ Ulteriori informazioni in proposito sono rinvenibili in rete sul portale dedicato allo scambio interparlamentare: www.ipex.eu. Si sottolinea che il caso *de quo* rappresenta solo il secondo episodio di “cartellino giallo”; tale procedura è stata avviata per la prima volta nel 2012 nei confronti della *Proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto a promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi*, 21.3.2012, COM(2013)130 final. Nell'occasione la Commissione, pur ritenendo rispettato il principio di sussidiarietà, ha deciso di ritirare la propria proposta.

²¹¹ La ripartizione dei voti è disciplinata dall'articolo 7, paragrafo 1, comma 2, del Protocollo n. 2 citato, ai sensi del quale a ciascun Parlamento nazionale sono attribuiti due voti, che vengono distribuiti a seconda del sistema parlamentare; nei sistemi bicamerali ogni camera ha a disposizione un voto.

²¹² Anche l'Italia ha esaminato la proposta ed ha espresso un parere favorevole all'istituzione della Procura europea, ritenendo la proposta conforme al principio di sussidiarietà, ma ha comunque formulato numerosi rilievi critici, rappresentati nella Risoluzione adottata dalla 2a Commissione Giustizia del Senato il 19 novembre 2013, avendo preso atto delle osservazioni formulate dalla 14a Commissione per le Politiche dell'Unione europea. (SENATO DELLA REPUBBLICA, *Risoluzione della 2a Commissione Permanente (Giustizia) sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, doc. XVIII, n. 30, del 19.11.2013, in www.senato.it). Si evidenzia, tra l'altro, che il termine concesso ai Parlamenti nazionali per esprimere la propria posizione era già scaduto il 28 ottobre 2013, essendo in tale data decorse otto settimane dalla ricezione della proposta da esaminare. Volendo approfondire il contenuto della citata Risoluzione, si evidenzia come siano stati sollevati dubbi con riguardo alle previsioni contenute all'articolo 30 della proposta di Regolamento riguardante l'ammissibilità delle prove, ritenendo che queste presentino rischi di potenziale antinomia con l'articolo 111 della Costituzione italiana. Perplessità sono state espresse anche in merito all'articolo 8 relativo alla “nomina e revoca del Procuratore europeo”, nella parte in cui

card mechanism”²¹³ e imponendo, in tal modo, alla Commissione – ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 2, comma 2 del Protocollo n. 2 – di riesaminare la proposta e decidere, con un parere motivato, se mantenerla, emendarla o ritirarla.

Più precisamente, essi hanno lamentato una violazione del principio di sussidiarietà, ritenendo che la Commissione avrebbe potuto – piuttosto che proporre l’istituzione della Procura europea, ritenuta da tali Paesi non necessaria – mirare a rafforzare e coordinare meglio gli strumenti già esistenti nell’ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, con particolare riferimento a *Eurojust* e *OLAF*, strumenti considerati sufficienti al fine di realizzare un’adeguata protezione degli interessi finanziari dell’Unione ed una lotta efficace alle frodi comunitarie, problematica che, tra l’altro, secondo taluni non riguarderebbe tutti gli Stati membri.

Alcuni Parlamenti nazionali hanno, altresì, affermato che prima di discutere sull’istituzione dell’EPPO sarebbe stato opportuno attendere l’entrata in vigore

"non stabilisce alcun criterio attraverso il quale poter predeterminare i soggetti legittimati a comporre la rosa dei candidati che la Commissione deve presentare al Parlamento e al Consiglio". Sono state, inoltre, rilevate da un lato l'imprecisione del criterio della "colpa grave" per giustificare la revoca del Procuratore europeo e, dall'altro, criticità attinenti alla definizione della competenza accessoria della Procura europea, all'obbligo di autorizzazione giudiziaria per le misure investigative, alla determinazione dell'organo giurisdizionale competente, alle norme applicabili al compromesso e al calcolo delle sanzioni pecuniarie applicabili.

²¹³ Il c.d. "*yellow card mechanism*" si attiva se il dissenso nei confronti della proposta viene manifestato da almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali. Si precisa che nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, in particolare, nell'ambito della cooperazione giudiziaria di polizia e in materia penale, la soglia si abbassa a un quarto (articolo 7, paragrafo 2, comma 1, Protocollo n. 2). Nel caso in cui i voti contrari alla proposta rappresentino la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il paragrafo 3 del già citato articolo 7 prevede l'instaurazione del c.d. "*orange card mechanism*", in base al quale la Commissione deve riesaminare la proposta e decidere per il mantenimento, l'emendamento o il ritiro. Tuttavia, qualora decida di mantenerla, la procedura legislativa subisce un aggravio: il Parlamento europeo e il Consiglio, prima della conclusione della prima lettura, devono prendere in considerazione i pareri (della Commissione e degli Stati) ed esaminare la conformità della proposta rispetto al principio di sussidiarietà; nell'ipotesi in cui si raggiunga un determinato *quorum* di voti contrari (55% dei membri del Consiglio o maggioranza dei voti del Parlamento), la proposta cessa di essere esaminata.

dell'adottanda direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, la c.d. direttiva PIF.

È stato contestato, infine, anche il modello decentrato che, in base a quanto stabilito nella proposta della Commissione, dovrebbe caratterizzare la struttura dell'EPPO: taluni Parlamenti nazionali, infatti, hanno espresso la propria preferenza per un modello collegiale (i diversi modelli strutturali saranno analizzati nel paragrafo 5.1 del presente Capitolo).

La Commissione, tuttavia, dopo aver riesaminato il testo della proposta, ha deciso di mantenerla, ritenendola conforme al principio di sussidiarietà.

Le ragioni di tale scelta sono state rese note in una Comunicazione del 27 novembre 2013²¹⁴, in cui detta Istituzione ha spiegato come il rafforzamento degli organismi europei sopra richiamati appaia comunque un mezzo inadeguato al fine di compensare le lacune riscontrate in materia di protezione degli interessi finanziari dell'Unione: l'unica soluzione a tale problema – che, è bene sottolinearlo, va esaminato ed affrontato non a livello nazionale, bensì a livello eurounitario, tenendo in considerazione la situazione di tutti gli Stati membri nel loro complesso – sarebbe l'istituzione di una Procura europea.

La Commissione, in proposito, ha specificato che *Eurojust*, da un lato, si basa su logiche di cooperazione e di coordinamento, mentre OLAF, dall'altro, ha una competenza esclusivamente di tipo amministrativo, per cui affidare a questi organismi la conduzione e l'esercizio di indagini ed azioni penali costituirebbe una palese violazione dei trattati.

²¹⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2, 27.11.2013, COM(2013)851 final.*

Per quanto concerne la presunta necessità di attendere l'entrata in vigore dell'adottanda direttiva PIF, la Commissione ha chiarito che tale atto mira ad un'armonizzazione delle definizioni dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Ue e delle relative sanzioni, perseguendo – come appare evidente – un obiettivo diverso dalla creazione della Procura europea.

In risposta, infine, alla critica relativa alla struttura decentrata del futuro organo, è stato osservato che un'eventuale struttura collegiale potrebbe limitarne l'efficienza, dal momento che i tempi delle procedure di adozione delle decisioni risulterebbero piuttosto lunghi.

Inoltre, nel paragrafo 3.2 (rubricato “*Sussidiarietà e proporzionalità*”) della Relazione che introduce la proposta in esame, la Commissione ha precisato che *“L'intervento dell'UE è necessario poiché le misure previste hanno un'intrinseca dimensione europea dal momento che implicano una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, alla cui tutela sono tenuti sia l'Unione sia gli Stati membri, rispettivamente ai sensi dell'articolo 310, paragrafo 6, e dell'articolo 325 del TFUE. Tale obiettivo può essere conseguito solo a livello dell'Unione, a motivo delle sua portata e dei suoi effetti, in ossequio al principio di sussidiarietà. Come si è già detto la situazione attuale, in cui i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione sono perseguiti solo su iniziativa delle autorità degli Stati membri, è insoddisfacente e non permette di conseguire in misura sufficiente l'obiettivo di combattere efficacemente i reati a danno del bilancio dell'Unione”*.

Sempre nel paragrafo 3.2 della citata Relazione, la Commissione ha fatto riferimento, oltre che al principio di sussidiarietà, anche a quello di proporzionalità, dichiarando che: *“In virtù del principio di proporzionalità, il regolamento proposto si limita a quanto necessario per il conseguimento di tale obiettivo. In tutto il testo, le opzioni prescelte sono quelle che più rispettano gli ordinamenti giuridici e le strutture istituzionali degli Stati membri. Gli elementi cardine della proposta –la scelta della legge applicabile alle misure investigative, la figura dei procuratori delegati, il carattere decentrato della Procura europea e il sistema di controllo giurisdizionale– sono stati concepiti proprio per limitare l’intervento a quanto necessario per conseguire gli obiettivi principali della proposta”*; infine, la Commissione ha così concluso: *“La competenza dell’Unione a combattere la frode e gli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione è inequivocabilmente stabilita dagli articoli 86 e 325 del trattato. Poiché tale competenza dell’Unione non è accessoria a quella degli Stati membri e il suo esercizio risulta necessario per assicurare una tutela più efficace degli interessi finanziari dell’Unione, il pacchetto proposto soddisfa il requisito della sussidiarietà”*.

4. *La competenza della Procura europea.*

4.1 *La competenza materiale.*

Nella sua prima articolazione, la proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea è composta da 75 articoli, raggruppati in 10 capi. Prima di esaminarne specificamente il contenuto, tuttavia, pare opportuno definire quale sia la sfera di competenza entro la quale tale organo sarebbe destinato ad operare.

Già al primo comma del paragrafo 1 dell'articolo 86 TFUE si afferma che la Procura europea può essere istituita *“per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”*.

Tale concetto viene ulteriormente ribadito e specificato al paragrafo 2 dello stesso articolo, in cui si stabilisce che *“La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal Regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri”*.

L'articolo 2, lettera c) della proposta di Regolamento suddetta, al fine di chiarire quanto sancito dalle disposizioni appena citate, fornisce la definizione di *“interessi finanziari dell'Unione”*, descritti come *“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”.

Più difficoltosa appare, però, l’individuazione dei reati che ledono tali interessi, poiché la proposta citata rinvia ai reati che saranno indicati nell’adottanda direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale²¹⁵, la c.d. direttiva PIF, per la quale è stata formulata una proposta²¹⁶, attualmente ancora in discussione.

In proposito, il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 12 marzo 2014 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea²¹⁷, al punto 5 *iv*), ha precisato quanto segue: *“tenendo conto del fatto che la direttiva di cui all’articolo 12 della proposta, che definisce i reati per i quali la Procura europea sarà competente, non è stata ancora adottata, il testo della proposta deve specificare che la Procura europea non può perseguire reati che non sono ancora previsti dal diritto dei rispettivi Stati membri già al momento della commissione del reato”.*

²¹⁵ Nell’articolo 2, lettera *b*) della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea si legge: “Ai fini del presente regolamento si intende per ... “reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione”, i reati previsti dalla direttiva 2013/xx/UE, quale attuata dalla legislazione nazionale”; in seguito, nell’articolo 12, rubricato “Reati di competenza della Procura europea”, si afferma: “La Procura europea è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, di cui alla direttiva 2013/xx/UE quale attuata dal diritto nazionale”.

²¹⁶ *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*, 11.7.2012, COM(2012)363 final. Sull’argomento, si vedano 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; M. KAIKIFA-GBANDI, *The omission’s Proposal for a Directive on the Fight Against Fraud in the Union’s Financial Interests by Means of Criminal Law (COM(2012)363 final) – An Assessment Based on the Manifesto for a European Criminal Policy*, in *EuCLR*, 2012, p. 319 ss. Si precisa che il negoziato per l’adozione della c.d. direttiva PIF è iniziato già nel 2001, con la proposta COM (2001) 272, 23 maggio 2001; modificata una prima volta da COM (2002) 577, 16 ottobre 2002. Il 25 aprile 2017 il Consiglio ha adottato la direttiva PIF, che dovrà essere sottoposta al voto del Parlamento europeo.

²¹⁷ COM (2013) 0534-2013/0255 (APP).

L'esigenza di “una chiara ripartizione delle competenze tra la Procura europea e le autorità nazionali” è stata, tra l'altro, ribadita, sempre dal Parlamento europeo, anche nella Risoluzione del 29 aprile 2015²¹⁸, nella quale c'è un'apposita sezione (punti 12-14)²¹⁹ dedicata all'approfondimento della questione.

In verità, già nel luglio 1995, nell'ambito del Terzo Pilastro, è stata adottata una Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari dell'Ue, la c.d. Convenzione PIF²²⁰, nella quale sono enunciate delle definizioni comunitarie dei reati di frode, corruzione e riciclaggio. Tale strumento – corredato, tra l'altro, da due protocolli addizionali, il primo del 1996²²¹ ed il secondo del 1997²²², riguardanti le condotte di corruzione e riciclaggio nonché la responsabilità delle persone giuridiche – è stato, però,

²¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)).

²¹⁹ Nella Risoluzione citata si afferma che il Parlamento europeo: “12. ritiene che le norme che disciplinano la ripartizione delle competenze tra la Procura europea e le autorità nazionali dovrebbero essere definite con chiarezza onde evitare qualsiasi incertezza o errore di interpretazione nella fase operativa: la Procura europea dovrebbe essere competente a investigare e perseguire i reati che costituiscono frodi agli interessi finanziari dell'Unione in base alla direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale; ritiene che la Procura europea dovrebbe innanzitutto stabilire, prima che le autorità nazionali avviino indagini proprie, se il caso rientri nelle proprie competenze, al fine di evitare l'inefficienza di indagini parallele; 13. insiste sul fatto che le autorità nazionali preposte alle indagini sui reati che possono rientrare nell'ambito di competenza della Procura europea dovrebbero essere tenute a informare quest'ultima in merito a tali indagini; ribadisce la necessità che la Procura europea goda del diritto di prendere in carico tali indagini qualora lo ritenga opportuno, così da garantire la sua indipendenza e la sua efficacia; 14. ribadisce che le attribuzioni della Procura europea dovrebbero essere estese a reati diversi da quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione soltanto se cumulativamente: a) la specifica condotta costituisce contemporaneamente un reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione e altri reati; b) i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione sono prevalenti e gli altri sono meramente accessori; e c) l'ulteriore azione e sanzione penale per gli altri reati non sarebbe più possibile se essi non fossero perseguiti e giudicati insieme ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; reputa anche che, in caso di disaccordo tra la Procura europea e le procure nazionali quanto all'esercizio delle competenze, la Procura europea dovrebbe decidere, a livello centrale, a chi compete investigare e perseguire i reati; ritiene inoltre che la determinazione della competenza, in conformità a tali criteri, dovrebbe essere sempre soggetta a controllo giurisdizionale”.

²²⁰ GU C 316 del 27 novembre 1995, p. 49 ss. Sul punto, si veda A. VENEGONI, *La convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Unione europea*, in *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi dell'Unione Europea*, Padova, 2011, p. 35 ss.

²²¹ GU C 313 del 23 ottobre 1996, p. 2 ss.

²²² GU C 221 del 19 luglio 1997, p. 12 ss.

recepito nei diversi ordinamenti nazionali non solo con estremo ritardo, ma anche con ampi margini di discrezionalità, in particolare con la previsione di sanzioni considerevolmente differenti da uno Stato all'altro²²³.

La proposta di direttiva PIF, dunque, mira proprio ad eliminare questa disomogeneità nella disciplina dei reati suddetti, oltre che ad introdurre dei nuovi, allo scopo di creare *“una sorta di mini-sistema penale nel settore della tutela degli interessi finanziari della Ue”*²²⁴.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare che all'uopo sarebbe stata più opportuna ed idonea l'utilizzazione dello strumento del Regolamento, dal momento che la direttiva – com'è ben noto – pone in capo agli Stati membri solamente un obbligo di risultato, lasciando ampia discrezionalità nella scelta della forma e dei mezzi: tale margine di discrezionalità potrebbe dar luogo, nei singoli ordinamenti nazionali, a discipline di attuazione armonizzate ma comunque differenziate, che non consentirebbero di delimitare correttamente la sfera di competenza della Procura europea.

Per semplificare ulteriormente l'individuazione di tale competenza, del resto, il legislatore europeo avrebbe fatto meglio ad indicare specificamente le fattispecie di reato che ledono gli interessi finanziari nonché le relative sanzioni direttamente nel testo della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, senza rinviare ad altri atti normativi²²⁵.

²²³ Per approfondimenti, si rinvia al Secondo Rapporto sull'attuazione della Convenzione PIF emanato dalla Commissione europea nel 2008.

²²⁴ A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione Europea per la protezione degli interessi finanziari... op.cit.*, p. 5.

²²⁵ L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, p. 24 ss.

Sul punto, autorevole dottrina²²⁶ ha sottolineato come “*da un modello che potrebbe definirsi ‘sistemico’ proposto nel Corpus Juris si è passati ad un modello (pressoché esclusivamente) ‘istituzionale’*”, poiché mentre “*nelle proposte del Corpus Juris l’istituzione di un organo inquirente europeo si muove in parallelo – e in termini di fisiologica, e quindi ineliminabile, connessione – con la definizione di un diritto penale europeo, nel senso più pregnante di una serie di precetti sovranazionali, di diritto sostanziale oltre che processuale relativi allo specifico settore della tutela delle finanze europee*”, nell’articolo 86, paragrafo 3, TFUE – in cui sono indicati i contenuti del Regolamento istitutivo della Procura europea (le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all’ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell’esercizio delle sue funzioni) – non si fa alcun cenno agli ambiti di competenza materiale di tale organismo, “*lasciando cadere nel vuoto*” il riferimento, contenuto nel paragrafo 2 della norma medesima, ai “*reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, quali definiti dal Regolamento previsto nel paragrafo 1*” (che è lo stesso Regolamento di cui il paragrafo 3 sopra citato fissa i contenuti) e, in tal modo, “*indebolendo – se non addirittura frustrando definitivamente – ogni aspettativa di un testo normativo recante un mini codice per la tutela degli interessi finanziari, con la definizione, oltre che delle regole di procedura, anche delle regole di diritto penale sostanziale*”.

²²⁶ R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale ‘armonizzato’? Le questioni in gioco*, 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, 2014, p. 9 e ss.

Tuttavia – secondo un’interpretazione “*evolutiva*” ed, in un certo senso, “*ottimista*” – il rinvio all’adottanda direttiva PIF operato dal legislatore europeo potrebbe essere considerato come il “*momento iniziale di un percorso di progressiva definizione del diritto penale dei reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione*” e, dunque, come una “*soluzione transitoria*” destinata a sfociare, in futuro, nell’adozione di un Regolamento in grado di unificare la materia.

In attesa di un’iniziativa in tal senso da parte dell’Unione europea, autorevole dottrina²²⁷ si è interrogata sulla possibilità di far rientrare nell’ambito dei “*reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione*” di cui al paragrafo 1 dell’articolo 86 TFUE anche le condotte di falsificazione della moneta unica, sottolineando la loro “*evidente attitudine a ledere le finanze dell’Unione*”²²⁸.

Benché tale tipo di reato non sia espressamente previsto nella proposta di direttiva PIF sopra menzionata, sembra ragionevolmente condivisibile siffatta interpretazione estensiva del paragrafo 1 dell’articolo 86 TFUE, considerando che “*la repressione della falsificazione della moneta unica europea è infatti troppo importante per essere lasciata nelle mani di organismi di repressione limitati e frammentati*”²²⁹.

²²⁷F. BIANCO, *Tutela dell’euro e competenza della Procura europea nel futuro scenario dell’Unione*, 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, 2014, p. 149 ss. Sul punto si vedano anche E. MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l’Europa? Il «Libro verde» sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 3963; R. SICURELLA, *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor’s Office*, in K. LIGETI (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union. Vol. 1: A Comparative Analysis*, Oxford, 2013, p. 870 ss.

²²⁸A. BERNARDI, *Presentazione*, in A. BERNARDI (a cura di), *La tutela dell’euro. Teoria e prassi*, Padova, 2005, p. XV.

²²⁹J.A.E. VERVAELE, *La contraffazione dell’euro: una federalizzazione mancata del diritto penale nell’Unione europea*, in A. BERNARDI (a cura di), *La tutela dell’euro. Teoria e prassi... op.cit.*, p. 40.

A sostegno di quanto appena esposto²³⁰, si osserva che la stessa direttiva PIF pare accogliere un'accezione ampia del requisito della "*lesione*" degli interessi finanziari.

Tuttavia, pur non volendo aderire alla tesi sopra illustrata, la fattispecie di falso monetario in euro – costituendo un indiscutibile esempio di crimine grave che presenta una dimensione transnazionale (tanto si evince dall'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, che, nell'indicare le "*sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale*", fa esplicito riferimento alla "*contraffazione di mezzi di pagamento*") – potrebbe in ogni caso rientrare nella sfera di competenza dell'EPPO mediante la procedura di cui all'articolo 86, paragrafo 4, TFUE.

Infatti, proseguendo nell'esame dell'articolo 86 TFUE, si osserva che l'istituenda Procura europea potrebbe, ai sensi del paragrafo 4 della norma citata, vedere estese le proprie attribuzioni anche "*alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*". A tal fine occorrerebbe una decisione unanime del Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.

Per chiarire e specificare il significato della formula sopra citata – che, com'è ben noto, costituisce una "clausola in bianco" o "norma passerella" che consente di estendere le competenze della Procura europea – bisogna far riferimento all'articolo 83 TFUE²³¹,

²³⁰ La tesi dell'inclusione della fattispecie di falsificazione della moneta unica fra i reati di competenza della Procura europea è stata affermata anche nel *Rapporto sulle reazioni al Libro verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea*, COM (2003) 128 final, Bruxelles, 19 marzo 2003, punto 3.2.1.1.

²³¹ L'articolo 83 TFUE afferma quanto segue: "1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli

che rappresenta la base giuridica per l'intervento dell'Unione in materia di ravvicinamento normativo concernente le figure di reato ivi individuate.

Il paragrafo 1 di tale norma, infatti – dopo aver sancito che *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale”* – non solo precisa che detta *“dimensione transnazionale”* può derivare *“dal carattere o dalle implicazioni di tali reati”* oppure *“da una particolare necessità di combatterli su basi comuni”*, ma individua, altresì, con precisione quali sono tali *“sfere di criminalità”*:

- terrorismo;
- tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori;
- traffico illecito di stupefacenti;

esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. 2. Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76. 3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata”.

- traffico illecito di armi;
- riciclaggio di denaro;
- corruzione;
- contraffazione di mezzi di pagamento;
- criminalità informatica;
- criminalità organizzata.

Detto elenco non può essere considerato esaustivo, poiché – sempre nel paragrafo 1 dell’articolo 83 TFUE – è previsto che il Consiglio, deliberando all’unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare “*una decisione che individua altre sfere di criminalità*”, a condizione che presentino i requisiti – sopra illustrati – della “particolare gravità” e della “transnazionalità”.

Dall’art. 86 TFUE non è possibile evincere alcuna precisazione concernente l’ipotesi di ampliamento della competenza della Procura europea nel peculiare caso in cui questa sia stata creata nell’ambito di una cooperazione rafforzata; in assenza di specifiche previsioni in tal senso, è lecito chiedersi se per estendere le attribuzioni della Procura europea sia necessaria una decisione unanime di tutti i Paesi membri o – come sembra più ragionevole – l’unanimità debba considerarsi raggiunta con riferimento ai soli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata, non rilevando la volontà di chi abbia rinunciato a parteciparvi .

In ogni caso, secondo autorevole dottrina²³² sarebbe opportuno che l'istituenda Procura europea si occupi sin da subito – oltre che dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione – anche della “*criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*”, nell'auspicio di raggiungere il definitivo “*sdoganamento dell'Unione europea dalla prospettiva mercantilistica nella quale si muovevano le Comunità europee*”.

4.2 La competenza accessoria.

L'articolo 13²³³ della proposta di Regolamento introduce la c.d. “*competenza accessoria*” (“*ancillary competence*” nella versione inglese).

Più precisamente, tale norma disciplina l'ipotesi in cui i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, per i quali è competente la Procura europea, “*siano*

²³² M. PELISSERO, *Competenza della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, 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, 2014, p. 122.

²³³ L'articolo 13 della proposta in esame, rubricato “Competenza accessoria”, così recita: “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 competente per gli altri reati è competente anche per i reati di cui all'articolo 12. 2. La Procura europea e le procure nazionali 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 nazionale 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”.

indissolubilmente collegati ad altri reati e sia nell'interesse della buona amministrazione della giustizia svolgere le indagini e le azioni penali congiuntamente”.

Qualora si verifichi tale circostanza, affinché la Procura europea possa esercitare la propria competenza anche per questi “*altri reati*” occorre verificare la sussistenza di due condizioni: da un lato, è necessario che i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione siano “*prevalenti*” rispetto agli altri reati; dall’altro, bisogna che questi ultimi si basino su “*fatti identici*” (ipotesi corrispondente all’istituto, previsto dall’ordinamento italiano, del concorso formale di reati). Nel caso in cui tali condizioni non si realizzino, lo Stato membro competente per gli altri reati sarà competente anche per i reati “comunitari”, cioè – lo si ribadisce – quelli che ledono gli interessi finanziari dell’Unione indicati nell’adottanda direttiva PIF.

Pare opportuno sottolineare come la norma sia ricca di espressioni – quali, ad esempio, “*indissolubilmente collegati*” (“*inextricably linked*”) o “*prevalenti*” (“*preponderant*”) – piuttosto vaghe e imprecise, che ne impediscono o, comunque, ne ostacolano, una chiara e corretta interpretazione, rendendola “*estremamente problematica*”²³⁴.

Nell’articolo in esame si precisa che l’individuazione dell’autorità competente spetta congiuntamente alla Procura europea ed alle procure nazionali; in caso di disaccordo, tale determinazione sarà assunta dall’ “*autorità giudiziaria nazionale*

²³⁴ M. CAIANIELLO, *L’istituzione del Pubblico Ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, 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, 2014, p. 613.

competente a decidere sull'attribuzione della competenza per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale”.

Sembra condivisibile il giudizio di autorevole dottrina²³⁵, secondo cui quest'ultima disposizione appare “*discutibile*”, poiché “*si limitano così fortemente i diritti dell'imputato e il rispetto del principio del giudice naturale, impedendo di fatto anche il controllo della Corte di giustizia sull'interpretazione delle nozioni giuridiche contenute nell'articolo*”.

In ogni caso, la decisione sulla competenza è definitiva e non può essere riesaminata.

Con riferimento all'articolo 13 appena esaminato, il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 12 marzo 2014 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea²³⁶, al punto 5 *iii*), ha espressamente chiesto al Consiglio di “*tenere debito conto*” della seguente raccomandazione: “*l'ambito di competenza della Procura europea deve essere esattamente definito consentendo di identificare ex ante le fattispecie criminose che vi rientrano; il Parlamento invita a un'attenta revisione delle definizioni contenute nell'articolo 13 della proposta della Commissione sulla competenza accessoria, in quanto esse, nella formulazione attuale, esulano dall'ambito di applicazione dell'articolo 86, paragrafi da 1 a 3, del TFUE; tale revisione va fatta in modo da garantire che i poteri della Procura europea si estendano a reati diversi da quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione solo se cumulativamente:*

²³⁵ G. GRASSO, *Relazione di sintesi*, 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, 2014, p. 743 ss.

²³⁶ COM (2013) 0534-2013/0255 (APP).

- a) *la specifica condotta costituisce contemporaneamente un reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione e altri reati; nonché*
- b) *i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione sono prevalenti e gli altri sono meramente accessori; nonché*
- c) *l'ulteriore azione e sanzione penale per gli altri reati non sarebbe più possibile se essi non fossero perseguiti e giudicati insieme ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;*

inoltre, la determinazione della competenza in conformità a tali criteri dovrà essere soggetta a controllo giurisdizionale”.

4.3 Esercizio della competenza nell'ambito di “un unico spazio giuridico”.

Da ultimo – dopo aver individuato, negli articoli 12 e 13, quali sono i reati di cui l'EPPO dovrà occuparsi – il legislatore europeo specifica, nell'articolo 14²³⁷, che il suddetto Ufficio dovrà esercitare la sua competenza solamente nei casi in cui tali reati siano stati commessi in tutto o in parte:

- a) *sul territorio di uno o più Stati membri,*
- oppure*

²³⁷ L'articolo 14 della proposta di Regolamento in esame, rubricato “Esercizio della competenza della Procura europea”, stabilisce 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: a) sul territorio di uno o più Stati membri, oppure b) da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni”.

b) da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle Istituzioni.

Nell'articolo 25²³⁸ si precisa, poi, che ai fini dello svolgimento delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale da parte della Procura europea, il territorio dei Paesi membri – in cui, lo si ripete, la Procura europea esercita la propria competenza – deve essere considerato come *“un unico spazio giuridico”*. Quando, invece, l'EPPO esercita la propria competenza per un reato commesso al di fuori del territorio degli Stati membri da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle Istituzioni – è questa l'ipotesi di cui al citato articolo 14, lett. b) – l'Ufficio suddetto *“chiede assistenza per ottenere la cooperazione del Paese terzo interessato”*.

²³⁸ Ai sensi dell'articolo 25, rubricato “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 dell'Unione 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 da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni, chiede assistenza per ottenere la cooperazione del paese terzo interessato in virtù degli strumenti e delle procedure di cui all'articolo 59”.

5. Status, organizzazione e struttura dell'EPPO.

5.1 La valutazione di tre diversi modelli strutturali.

Fatte tali premesse in ordine alla competenza della Procura europea, è giunto ora il momento di esaminarne lo *status*, l'organizzazione e la struttura.

Nell'articolo 3²³⁹ si afferma che la Procura europea è istituita come “*organismo dell'Unione a struttura decentrata*”, è dotata di “*personalità giuridica*” e “*coopera con Eurojust*” avvalendosi del suo sostegno amministrativo, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 57 della proposta di Regolamento nonché – è bene precisarlo – in attuazione dell'articolo 86 TFUE nella misura in cui prevede che l'EPPO sia istituito “*a partire da Eurojust*”.

Per quanto concerne la “*struttura decentrata*”, bisogna evidenziare che questa scelta rappresenta il risultato di una serie di discussioni²⁴⁰, sorte fra i giuristi impegnati nella fase preparatoria dell'iniziativa legislativa della Commissione, in merito al modello

²³⁹ L'articolo 3, rubricato “Istituzione”, è così formulato: “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”.

²⁴⁰ Per approfondimenti sul tema si rinvia a: K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *NJECL*, 2013, p. 12 ss.; R.A. MORÀN MARTINEZ, *Intervento*, in J.A. ESPINA RAMOS e I. VICENTE CARBAJOSA (a cura di), *The Future European Public Prosecutor's Office*, Madrid, 2009, p. 113 ss.; S. WHITE, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office?*, in *NJECL*, 2013, p. 30 ss.; S. WHITE, *A Decentralised European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim*, 2012, p. 69 ss.

organizzativo dell'istituenda Procura europea, discussioni che poi hanno condotto all'elaborazione di tre diverse tesi e, dunque, tre diversi modelli²⁴¹:

- 1) il modello collegiale;
- 2) il modello centralizzato;
- 3) il modello decentrato.

- 1) In base al “modello collegiale”, che si ispira alla struttura di *Eurojust*, la Procura europea sarebbe stata composta da un *Prosecutor* posto al vertice dell'Ufficio e da Pubblici Ministeri designati dai Paesi aderenti; le decisioni riguardanti l'avvio dei procedimenti e l'esercizio dell'azione penale sarebbero state assunte collegialmente a maggioranza, mentre gli Stati membri avrebbero dovuto disciplinare e svolgere i singoli atti investigativi, scambiando poi con il Collegio le informazioni relative agli elementi probatori raccolti. Se tale modello può apparire positivo per i singoli Stati²⁴² – che, in assenza di norme comuni che regolamentano la fase delle indagini, conservano la propria autonomia normativa in materia e sono vincolati solamente al rispetto di alcune istruzioni impartite dal Collegio – è evidente come esso non sia utile ed idoneo alla realizzazione degli scopi per cui l'EPPO stesso è stato previsto,

²⁴¹ Per approfondimenti, si rinvia a F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. Le questioni in gioco*, 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, 2014, p. 555 e ss.

²⁴² I Ministri della Giustizia di Francia e Germania, nella posizione del 4 marzo 2013, hanno manifestato il proprio apprezzamento nei confronti di tale modello collegiale. Anche se la proposta franco-tedesca non ha trovato accoglimento, le osservazioni espresse dai Paesi suddetti sono state comunque rilevanti nella definizione di altri profili concernenti l'istituenda Procura europea. Per approfondimenti si veda *Common Position of the Ministers of Justice of France and Germany on the European Public Prosecutor's Office (current as of 4 March 2013)*, rinvenibile online sul portale www.eppo-project.eu.

poiché lascia irrisolto, da una parte, il problema della frammentazione dello spazio europeo di giustizia e, dall'altra, quello dell'inefficienza dell'attività investigativa, considerando la lentezza nell'assumere le decisioni da parte di un organo avente natura collegiale.

- 2) Se la Commissione avesse optato per il “modello centralizzato”, detto anche “sovrnazionale”, l'EPPO sarebbe stato in ogni caso composto da un Procuratore Capo e dai magistrati designati dai singoli Stati membri incardinati a livello europeo, tuttavia l'attività investigativa sarebbe stata svolta dalla Procura europea in completa autonomia (con riferimento sia al personale che alle risorse) rispetto alle autorità nazionali e seguendo regole comuni, sia sostanziali che processuali, per tutti i Paesi aderenti. In tal caso l'EPPO avrebbe operato con rapidità²⁴³ ed in maniera uniforme in tutto il territorio dell'Unione, però gli Stati membri non sono stati disposti a rinunciare totalmente alla propria partecipazione all'attività d'indagine.
- 3) Il “modello decentrato” – che, com'è ben noto, è quello su cui si fonderà l'istituenda Procura europea, in base a quanto previsto dal sopra citato articolo 3 della proposta in esame – è caratterizzato da una forte integrazione fra i magistrati dell'EPPO ed i Pubblici Ministeri operanti negli ordinamenti nazionali, legati da un obbligo di assistenza e cooperazione. Il primo a parlare pubblicamente di questa struttura “integrata” è stato G. Kessler, Direttore

²⁴³ L'esigenza di rapidità nel processo decisionale e nello svolgimento delle indagini dell'EPPO è sottolineata nel *considerando* n. 8 della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, ai sensi del quale: “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”.

Generale dell'OLAF, durante la decima Conferenza sul tema delle indagini in materia di frode, svoltasi a Berlino dal 7 al 9 novembre 2011.

Pare utile sottolineare che in tutti i modelli appena descritti si rinviene un principio inderogabile, in base al quale la Procura europea esercita l'azione penale dinanzi al giudice nazionale e, di conseguenza, il relativo procedimento si svolge nel territorio dei singoli Stati membri, in quanto l'articolo 86, paragrafo 2, TFUE prevede espressamente che: *“La procura europea [...] esercita l'azione penale [...] dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri”*.

Siffatta soluzione – che è stata definita *“formalmente ineccepibile, dato che i giudici nazionali sono considerati anche ‘primi giudici dell’Unione’ e dato che anche gli Stati membri sono chiamati a perseguire gli illeciti finanziari dell’Unione”* – può essere inequivocabilmente considerata come l'estrinsecazione del *“timore di creare uno strumento che difficilmente gli Stati membri, gelosi delle loro prerogative sovrane, sarebbero disposti ad accettare: una giurisdizione penale dell’Unione”* e ciò rappresenta senza dubbio un *“limite di partenza”* nella creazione dell'EPPO²⁴⁴.

5.2 Il modello decentrato ed il sistema del “doppio cappello”.

Fatta tale breve precisazione, bisogna ora approfondire la configurazione del “modello decentrato” di cui sopra.

²⁴⁴ R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del Pubblico Ministero europeo*, 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, 2014, p. 391.

Per comprenderne con esattezza la struttura e l'organizzazione, occorre esaminare l'articolo 6²⁴⁵ della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea.

Tale norma prevede che l'EPPO è composto da:

- il Procuratore europeo (*European Public Prosecutor*), che è posto al vertice dell'Ufficio, poiché ne dirige le attività e ne organizza il lavoro ed, inoltre, rappresenta la Procura europea dinanzi alle istituzioni dell'Unione, agli Stati membri e a terzi;
- quattro Sostituti (*Deputies*) che assistono il Procuratore europeo in tutte le sue funzioni e lo sostituiscono in caso di assenza o impedimento; uno di essi è, altresì, responsabile dell'esecuzione del bilancio;

²⁴⁵ L'articolo 6 della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, rubricato "Struttura e organizzazione della Procura europea", prevede che: "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. 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 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".

- il personale (*Staff*) che aiuta il Procuratore europeo ed i suoi Sostituti nell'esercizio dei loro compiti;
- i Procuratori delegati (*Delegated*) – almeno uno in ogni Stato membro – che svolgono le indagini ed esercitano l'azione penale sotto la direzione ed il controllo del Procuratore europeo, salvo nei casi in cui quest'ultimo, qualora lo ritenga necessario ai fini dell'indagine o dell'azione penale, decida di esercitare la sua autorità direttamente. Si evidenzia che i Procuratori delegati agiscono sotto l'autorità esclusiva del Procuratore europeo e si attengono alle sue sole istruzioni, linee guida e decisioni, essendo completamente indipendenti dalle Procure nazionali, nei confronti delle quali non hanno alcun obbligo, sempre – è ovvio – con riferimento ai casi in cui agiscono nell'ambito dell'EPPO; tale ultima precisazione si spiega alla luce del fatto che i Procuratori europei delegati espletano anche le funzioni di Pubblici Ministeri nazionali.

Questo sistema del doppio incardinamento dei Procuratori delegati, sia a livello europeo che a livello nazionale, definito “*double hat*” ovvero “*doppio cappello*”, si giustifica sia in ragione di un criterio garantista, poiché la condivisione delle risorse investigative e giudiziarie (fra l'EPPO e i Paesi membri) garantirà un processo decisionale più rapido, sia in ragione di un criterio di efficienza finanziaria, in quanto non dovrebbe comportare eccessivi costi aggiuntivi²⁴⁶.

²⁴⁶ T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari... op. cit.*, p. 7.

Il contemporaneo svolgimento di questa duplice funzione può condurre il Procuratore delegato a trovarsi, in alcuni casi, a doversi occupare di incarichi in conflitto fra di loro: in questi casi il Procuratore 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 svolte nell'ambito dell'EPPO. In tal caso, il Procuratore europeo ne informa immediatamente la Procura nazionale.

Nel descrivere questo “modello decentrato”, autorevole dottrina²⁴⁷ ha ritenuto più corretto parlare di “*centralizzazione leggera*”, osservando che “*alla luce della valutazione d'impatto richiesta dalla Commissione*”²⁴⁸, infatti, una Procura europea istituita come organismo decentrato ed integrato nell'Unione, ma basato sui sistemi – e sugli organi – giudiziari nazionali, sembra offrire il miglior rapporto costi/benefici”.

La suddetta “*centralizzazione leggera*” – caratterizzata da un forte potere gerarchico esercitato dal Procuratore europeo, “*vertice unipersonale*”²⁴⁹ dell'EPPO – si evince da una pluralità di norme inserite nella proposta di Regolamento in esame.

In primo luogo, nell'articolo 15²⁵⁰, comma 2 è sancito l'obbligo dei Procuratori delegati di informare immediatamente il Procuratore europeo qualora vengano a

²⁴⁷ S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi prospettive di domani*, in www.penalecontemporaneo.it, 2013, p. 5.

²⁴⁸ Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office {COM(2013) 534 final} {SWD(2013) 275 final}.

²⁴⁹ A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero Europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in www.penalecontemporaneo.it, 2014, p. 5.

²⁵⁰ Nell'articolo 15, rubricato “*Fonti dell'indagine*”, è stabilito che: “1. 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. 2. Qualora i procuratori europei delegati vengano a conoscenza di una condotta che possa costituire reato di competenza della Procura

conoscenza di una condotta che possa costituire reato di competenza della Procura europea (le informazioni concernenti tale tipo di condotta possono essere fornite alla Procura europea da tutte le autorità nazionali degli Stati membri e da tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché da qualsiasi persona).

Il Procuratore europeo, poi, in virtù di quanto stabilito nell'articolo 16²⁵¹, può, *“quando vi è fondato motivo di ritenere che sia stato commesso o si stia consumando un reato di competenza della Procura europea”*, avviare le indagini con decisione scritta, stabilendo di svolgerle personalmente o, in alternativa, di affidare il caso ad un Procuratore delegato; in quest'ultima ipotesi, il Procuratore europeo, ai sensi dell'articolo 18²⁵², comma 4, controlla le indagini e ne garantisce il coordinamento e, ove necessario, impartisce istruzioni al Procuratore delegato.

europea, ne informano immediatamente il procuratore europeo. 3. La Procura europea può raccogliere o ricevere da qualsiasi persona informazioni su una condotta che può costituire reato di sua competenza. 4. 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”.

²⁵¹ L'articolo 16, rubricato “Avvio dell'indagine” prevede che: “1. Quando vi è fondato motivo di ritenere che sia stato commesso o si stia consumando un reato di competenza della Procura europea, 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'art. 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'art. 18, paragrafo 5”.

²⁵² Nell'articolo 18, rubricato “Svolgimento dell'indagine”, si statuisce che: “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 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 del luogo in cui va eseguita la misura

Possono verificarsi anche casi in cui le indagini siano avviate da un Procuratore delegato, tuttavia questi è comunque tenuto ad informarne immediatamente il Procuratore europeo, il quale verifica che non sia già in corso un'indagine avviata per sua iniziativa o per iniziativa di un altro Procuratore europeo delegato.

Ai fini dell'efficacia dell'indagine, il Procuratore europeo può, altresì, avocare le indagini ed attribuire il caso ad un altro Procuratore delegato o decidere di farsene carico personalmente.

Questo potere di avocazione delle indagini è disciplinato dall'articolo 18, comma 5, in cui si stabilisce che esso può essere esercitato *“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;

investigativa. Quest'ultimo dispone le misure investigative di persona o ne dà incarico alle autorità nazionali competenti ad eseguirle. 3. Nei casi transfrontalieri 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 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”.

d) l'indisponibilità delle autorità investigative nazionali;

oppure

e) la richiesta delle autorità competenti dello Stato membro in questione”.

Un elemento che ricorre più volte nel testo della proposta in esame (nell'articolo 6, paragrafo 5 nonché nell'articolo 18, paragrafi 1 e 4) è il potere del Procuratore europeo di fornire “*istruzioni*” ai Procuratori delegati. Non è specificato se tali “*istruzioni*” debbano rappresentare degli orientamenti di carattere generale o, piuttosto, delle prescrizioni specifiche. In tale ultimo caso potrebbe configurarsi una minaccia per l'indipendenza dei Procuratori delegati – sancita dall'articolo 5²⁵³ della proposta – di cui si discorrerà diffusamente nel paragrafo 6.

²⁵³ L'articolo 5, rubricato “Indipendenza e obbligo di rendere conto”, prevede che: “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”.

6. L'indipendenza della Procura europea e la responsabilità del Prosecutor.

Nell'articolo 5 è sancito il principio dell'indipendenza della Procura europea, in virtù del quale tutti i membri dell'EPPO (il Procuratore europeo, i suoi Sostituti, il suo personale, i Procuratori europei delegati ed il personale nazionale), quando esercitano le proprie funzioni nell'ambito di tale Ufficio, non sollecitano né accettano istruzioni da nessuna persona, Stato membro, Istituzione, organo o organismo dell'Unione.

D'altra parte, anche le Istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione e gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'indipendenza della Procura europea e non devono cercare di influenzarla nell'assolvimento dei suoi compiti.

Se il principio di indipendenza – che, tra l'altro, è stato ribadito anche nella Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 ²⁵⁴ – può sembrare scontato per il

²⁵⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)). Nella Risoluzione vi è una sezione (punti 7-11) rubricata “Una Procura europea indipendente”, in cui si afferma che il Parlamento europeo: “7. sottolinea che la struttura della Procura europea dovrebbe essere del tutto indipendente dai governi nazionali e dalle istituzioni dell'UE e protetta da influenze e pressioni politiche; chiede pertanto apertura, obiettività e trasparenza nelle procedure di selezione e di nomina del procuratore capo europeo, dei suoi sostituti, dei procuratori europei e dei procuratori europei delegati; ritiene che, onde prevenire qualsiasi conflitto di interessi, l'incarico del Procuratore europeo debba essere a tempo pieno; 8. sottolinea l'importanza del suo coinvolgimento nelle procedure di nomina dei procuratori europei e suggerisce un concorso generale per i candidati che rispondono ai necessari criteri di integrità, professionalità, esperienza e competenze; ritiene che i procuratori europei dovrebbero essere nominati dal Consiglio e dal Parlamento di comune accordo sulla base di un elenco ristretto elaborato dalla Commissione, a seguito di una valutazione da parte di un gruppo indipendente di esperti scelti tra giudici, pubblici ministeri e avvocati di notoria competenza; il procuratore capo europeo dovrebbe essere nominato secondo la stessa procedura a seguito di un'audizione del Parlamento; 9. ritiene che i membri del Collegio dovrebbero essere revocati a seguito di una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, su richiesta del Consiglio, della Commissione, del Parlamento e/o del procuratore capo europeo; 10. sottolinea che gli Stati membri devono coinvolgere gli organismi giudiziari autonomi nazionali nelle procedure di nomina dei procuratori europei delegati, in conformità alle leggi e alle prassi nazionali; 11. accoglie con favore la disposizione contenuta nel testo del Consiglio riguardante la presentazione di una relazione annuale alle istituzioni dell'UE al fine

lettore italiano, non appare altrettanto ovvio per chi vive in altri Paesi dell'Unione nei quali il Pubblico Ministero è sottoposto all'autorità politica del Ministero della Giustizia.

Tale principio, dunque, pur non rientrando fra le tradizioni giuridiche comuni agli Stati membri, è stato introdotto nella proposta di Regolamento della Procura europea poiché ritenuto necessario al fine di assicurare il buon funzionamento dell'organismo e di garantire i diritti fondamentali degli indagati.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata sul punto²⁵⁵, affermando che l'indipendenza costituisce un principio fondamentale sovranazionale e precisando che lo svolgimento delle indagini e l'esercizio dell'azione penale da parte della Procura europea devono essere sganciati da qualsiasi influenza o interferenza derivante dal potere esecutivo.

Se, da un lato, il citato articolo 5 sancisce il principio di indipendenza dell'EPPO (commi 1 e 2), dall'altro impone in capo al Procuratore europeo l'obbligo di rendere conto (comma 3) delle attività generali della Procura europea al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Commissione europea, in particolare redigendo una relazione annuale che – ai sensi dell'articolo 70²⁵⁶ – va trasmessa, oltre che alle tre Istituzioni sopra citate, anche ai Parlamenti nazionali.

di garantire una valutazione continua delle attività svolte dal nuovo organismo; chiede al Consiglio di garantire che la relazione annuale contenga, tra l'altro, informazioni dettagliate sulla disponibilità delle autorità nazionali a cooperare con la Procura europea”.

²⁵⁵ Si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, Gr. Cam., 10 luglio 2008, Medvedyev c. Francia; Id., Sez. V, 23 novembre 2010, Moulin c. Francia. L'indipendenza, insieme alla imparzialità, garantisce l'effettività del rimedio giudiziario. Si vedano Corte eur. dir. uomo, Cam., 4 dicembre 1979, Schiesser c. Svizzera; Id., Cam., 9 ottobre 1978, Airey c. Irlanda; Id., Gr. Cam., 28 luglio 1999, Selmouni c. Francia; Id., Gr. Cam., 26 ottobre 2000, Kudla c. Polonia; Id., Sez. III, 27 marzo 2003, Paulino Tomás c. Portogallo.

²⁵⁶ L'articolo 70 della proposta in esame, rubricato “Relazioni”, così recita: “1. La Procura europea pubblica una relazione annuale sulle sue attività generali. Essa trasmette tale relazione al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali, nonché al Consiglio e alla Commissione. 2. Una volta all'anno il

L'articolo 70 stabilisce, altresì, che una volta all'anno il Procuratore europeo si rechi dinanzi al Parlamento europeo ed al Consiglio sempre al fine di rendere conto – nel rispetto dell'obbligo del segreto e della riservatezza – delle attività generali dell'EPPO; anche la Commissione può richiedere un'analogha comparizione del *Prosecutor*.

I Parlamenti nazionali, a loro volta, possono decidere di invitare il Procuratore europeo o i Procuratori europei delegati a partecipare ad “uno scambio di opinioni sulle attività generali della Procura europea”.

Tali incontri sono stati palesemente previsti allo scopo di chiarire e specificare il contenuto della relazione annuale di cui sopra.

Dalle disposizioni appena citate (articolo 5, comma 3 e articolo 70) è emerso un duplice carattere della responsabilità del Procuratore europeo: da una parte, si tratta di una responsabilità “politica”, in quanto egli risponde dinanzi alle Istituzioni dell'UE e, dunque, dinanzi ai rappresentanti politici dei Paesi membri; dall'altra, tale responsabilità può essere considerata “generale”, perché il *Prosecutor* è tenuto a dar conto delle attività “generali” della Procura europea.

Vi sono casi, tuttavia, in cui il Procuratore europeo viene sottoposto ad un controllo relativo al compimento di alcuni atti specifici, qualora questi siano commessi con “*colpa grave*” (articolo 8, comma 4): in tali ipotesi il *Prosecutor* può essere revocato, ma ciò sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo.

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 nazionali possono invitare il procuratore europeo o i procuratori europei delegati a partecipare a uno scambio di opinioni sulle attività generali della Procura europea”.

7. Procedure di nomina e di revoca.

Al fine di verificare l'effettività del principio di indipendenza sancito nel citato articolo 5, occorre esaminare le procedure di nomina e di revoca dei membri della Procura europea, delineate negli articoli 8²⁵⁷ (con riferimento al Procuratore europeo), 9²⁵⁸ (relativamente ai Sostituti) e 10²⁵⁹ (concernente i Procuratori europei delegati).

²⁵⁷ L'articolo 8, rubricato "Nomina e revoca del procuratore europeo", stabilisce che: "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. 2. Il procuratore europeo è scelto 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 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".

²⁵⁸ L'articolo 9, rubricato "Nomina e revoca dei sostituti del procuratore europeo", afferma: "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".

²⁵⁹ L'articolo 10, rubricato "Nomina e revoca dei procuratori europei delegati", sancisce quanto segue: "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 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

7.1 Nomina del Procuratore europeo e dei suoi Sostituti.

Il Procuratore europeo ed i suoi Sostituti sono nominati – per un periodo, non rinnovabile, di 8 anni – dal Consiglio, che decide a maggioranza semplice, con l’approvazione del Parlamento europeo.

Essi vengono 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”*.

Al riguardo, preme sottolineare che – come evidenziato da autorevole dottrina²⁶⁰ – la genericità di tali requisiti non consente di garantire che la procedura di nomina del Procuratore europeo e dei suoi Sostituti si svolga nel rispetto del principio di meritocrazia, non essendo previsto un criterio realmente selettivo per la scelta dei candidati.

Al fine di nominare il Procuratore europeo, in Gazzetta Ufficiale viene pubblicato *“un invito generale a presentare candidature”*; successivamente la Commissione – acquisito *“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*

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”.

²⁶⁰ E. SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione*, in *Archivio penale (web)*, 2014, f. 1., p. 4.

osservatore” – stabilisce una rosa dei candidati e la presenta al Parlamento europeo e al Consiglio.

Anche per la nomina dei Sostituti viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale un invito generale a presentare candidature, ma in questo caso la Commissione non necessita del parere di alcun comitato, bensì opera “*di concerto con il Procuratore europeo*”, insieme al quale “*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*”.

La proclamata indipendenza della Procura europea sembrerebbe essere messa in discussione da questa nomina in un certo senso “politica” del Procuratore europeo e dei suoi Sostituti: tale nomina, infatti, essendo effettuata dal Consiglio con l’approvazione del Parlamento europeo, lascia trasparire una sorta di «*cordone ombelicale*»²⁶¹ fra l’EPPO ed i rappresentanti politici dei Paesi membri, nel senso che questi ultimi potrebbero interferire nelle attività del primo, in contrasto con quanto previsto dal già citato articolo 5 della proposta²⁶².

D’altra parte, bisogna però osservare che il mandato del Procuratore europeo e dei suoi Sostituti presenta una durata di otto anni – quindi piuttosto lunga se paragonata, ad esempio, a quella del mandato dei membri del Parlamento europeo (5 anni)²⁶³ – e non è

²⁶¹ L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo dal Corpus Juris al Trattato di Lisbona: un fantasma si aggira nell’unione europea*, in P. CORSO ed E. ZANETTI (a cura), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, II, p. 82. Si veda anche T. ALESCI, *La procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, cit., p. 9.

²⁶² E. SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione*, op.cit., p. 5.

²⁶³ L’articolo 14, comma 3, TUE prevede che: “I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni”.

rinnovabile: ciò dovrebbe essere sufficiente a garantirne l'indipendenza rispetto a qualsiasi interferenza politica.

È stato, altresì, evidenziato che la scelta di affidare alla Commissione il compito di redigere la rosa dei candidati appare di certo preferibile rispetto all'ipotesi in cui tali candidati fossero selezionati sulla base di indicazioni nominative provenienti dai vari Stati membri, e ciò *“non solo perché le indicazioni nazionali – se non regolate opportunamente – avrebbero potuto soggiacere a criteri estranei a quello della competenza e capacità professionale, ma anche perché è consono e opportuno che il primo organo della giustizia penale europea, il quale ha per compito la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sia scelto direttamente dai massimi organi di quest'ultima senza l'intermediazione e le interferenze dei Paesi membri”*²⁶⁴.

Si segnala, inoltre, che la descritta procedura di nomina appare, per alcuni versi, molto simile a quella prevista per i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea: anche questi, infatti – in base a quanto sancito dagli articoli 19, paragrafo 2, ultimo capoverso TUE²⁶⁵ nonché 253, comma 1²⁶⁶, 254, comma 2²⁶⁷ e 255

²⁶⁴ A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero Europeo... op.cit.*, p. 11.

²⁶⁵ L'articolo 19, paragrafo 2, ultimo capoverso TUE afferma che: “I giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia e i giudici del Tribunale sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste agli articoli 253 e 254 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per sei anni. I giudici e gli avvocati generali uscenti possono essere nuovamente nominati”.

²⁶⁶ Ai sensi dell'articolo 253, comma 1, TFUE: “I giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia, scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi Paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza, sono nominati di comune accordo per sei anni dai governi degli Stati membri, previa consultazione del comitato di cui all'articolo 255”.

²⁶⁷ Nell'articolo 254, comma 2, TFUE si legge che: “I membri del Tribunale sono scelti tra persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e possiedano la capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali. Essi sono nominati di comune accordo per sei anni dai governi degli Stati membri, previa

TFUE²⁶⁸ – sono nominati, previa consultazione di un comitato *ad hoc* formato da sette membri, di comune accordo tra gli Stati dell'UE e, per di più, sia i requisiti degli aspiranti giudici e avvocati generali che quelli dei sette membri del comitato suddetto sono pressoché gli stessi richiesti dalla proposta in esame rispettivamente per il Procuratore europeo ed i suoi Sostituti da un lato e, dall'altro, per i membri del comitato di cui all'articolo 8 della proposta.

7.2 Nomina dei Procuratori europei delegati.

Passiamo ora ad analizzare la procedura di nomina dei Procuratori europei delegati.

Essi vengono nominati per un periodo, rinnovabile, di cinque anni – diversamente, quindi, rispetto al Procuratore europeo ed ai suoi Sostituti, il cui mandato, come detto in precedenza, ha una durata di otto anni e non è rinnovabile – dal Procuratore europeo in base ad un elenco di almeno tre candidati presentati dallo o dagli Stati membri interessati, a condizione che, oltre ad offrire *“tutte le garanzie di indipendenza”*, riuniscano *“le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali”* e, infine,

consultazione del comitato di cui all'articolo 255. Ogni tre anni si procede a un rinnovo parziale. I membri uscenti possono essere nuovamente nominati”.

²⁶⁸ In virtù dell'articolo 255 TFUE: “E’ istituito un comitato con l’incarico di fornire un parere sull’adeguatezza dei candidati all’esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima che i governi degli Stati membri procedano alle nomine in conformità degli articoli 253 e 254. Il comitato è composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte di giustizia e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo. Il Consiglio adotta una decisione che stabilisce le regole di funzionamento di detto comitato e una decisione che ne designa i membri. Esso delibera su iniziativa del presidente della Corte di giustizia”.

posseggano *“una grande esperienza in materia di azione penale”*. I requisiti richiesti per rivestire la carica di Procuratore europeo delegato, dunque, ricalcano quelli previsti per il Procuratore europeo ed i suoi Sostituti.

In base al sistema del *“double hat”* o *“doppio cappello”* sopra illustrato – in virtù del quale i Procuratori delegati sono incardinati sia a livello europeo che a livello nazionale e quindi espletano anche le funzioni di Pubblici Ministeri nazionali – è previsto che *“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”*. Si evidenzia che tale disposizione potrebbe sollevare dei dubbi di incompatibilità con la disciplina relativa alla nomina dei Pubblici Ministeri in alcuni ordinamenti statuali.

7.3 Revoca dei membri dell’EPPO.

Dopo aver esaminato le procedure di nomina, occorre ora analizzare le procedure di revoca dei membri della Procura europea.

Per tutti i membri dell’EPPO la revoca dall’incarico interviene quando essi non rispondano più alle condizioni necessarie all’esercizio delle loro funzioni o qualora essi abbiano commesso una colpa grave.

Tale decisione viene assunta da autorità diverse a seconda del soggetto interessato:

- in caso di revoca del Procuratore europeo, il provvedimento è emesso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione;
- con riferimento ai Sostituti, è sempre la Corte di giustizia dell'Unione europea a decidere, ma su iniziativa del Procuratore europeo;
- per quanto riguarda i Procuratori delegati, invece, conformemente al più volte citato sistema del “*double hat*” o “*doppio cappello*”, il potere di revoca spetta sia al Procuratore europeo che alle autorità competenti dei singoli Paesi membri di appartenenza (in entrambi i casi si tratta di organi non giurisdizionali); qualora si verifichi quest'ultima ipotesi, però, è necessario che vi sia il previo consenso del Procuratore europeo.

Per quanto concerne la questione dell'indipendenza del Procuratore europeo, lo stesso discorso già fatto con riferimento alla procedura di nomina vale anche per la procedura di revoca. L'indipendenza, infatti, va garantita non solo nel momento genetico (nomina), ma anche nel momento patologico (revoca), pertanto ha sollevato polemiche l'articolo 8, paragrafo 4 della proposta nella misura in cui prevede che il Procuratore europeo possa essere revocato “*su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione*”, essendo così soggetto al controllo politico da parte di queste Istituzioni. I dubbi concernenti la conformità di tale procedura rispetto al principio di indipendenza – dubbi che, del resto, erano già sorti in relazione alla *Disposizione di attuazione* dell'articolo 18 del *Corpus Juris*, contenente una previsione analoga (“*I membri del P.M.E. possono essere dichiarati dimissionari dalla Corte di Giustizia, su*

richiesta del Parlamento europeo, allorquando essi non soddisfino più le condizioni necessarie all'esercizio delle loro funzioni o abbiano commesso una violazione grave; la nozione di violazione grave deve essere definita in riferimento alle funzioni del P.M.E. ”)

– permangono anche se il potere di revocare il Procuratore europeo spetta comunque alla Corte di giustizia dell'Unione europea, mentre le Istituzioni sopra citate possono solamente formulare una “*richiesta*” in tal senso.

Sono state manifestate alcune critiche anche in relazione all'espressione – contenuta nell'articolo 8, paragrafo 4 e nell'articolo 10, paragrafo 3 – “*colpa grave*”, poiché sarebbe stato più corretto far riferimento alla commissione di un “fatto” con colpa grave. Autorevole dottrina²⁶⁹, infatti, ha osservato che tale terminologia atecnica comporta il rischio di “*un'eccessiva soggettivizzazione della responsabilità*”. Bisogna evidenziare anche che tale formula appare piuttosto generica, mentre sarebbe stato più opportuno specificare in maniera più chiara e nitida quali sono, in concreto, le ipotesi in cui tale “*colpa grave*” si configura. Invero, leggendo il *considerando n. 11*²⁷⁰ della proposta di Regolamento in esame – in particolare, nella parte in cui prevede che “*qualsiasi istituzione dell'Unione può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per*

²⁶⁹ E. SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 5.

²⁷⁰ Il *considerando n. 11* - anticipando il contenuto dell'articolo 8, comma 4 - sancisce: “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.”

ottenere 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” – si evince che un esempio di “colpa grave” è costituito dal mancato rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con particolare riferimento agli articoli inseriti nel Titolo VI dedicato alla “Giustizia”.

8. *Regolamento interno.*

L'articolo 7²⁷¹ della proposta in esame disciplina la procedura di adozione del Regolamento interno della Procura europea, che ne regola *“l'organizzazione del lavoro”* e contiene *“norme generali per l'assegnazione dei casi”*.

Tale Regolamento viene adottato da un “mini-collegio” composto da dieci membri: il Procuratore europeo, i suoi quattro Sostituti e 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”*. La decisione viene assunta a maggioranza semplice e ciascun membro può esprimere un voto, tuttavia il voto del Procuratore europeo può rivelarsi quello determinante, poiché in caso di parità di voti è proprio questi a stabilire, con il suo voto, se adottare il Regolamento o meno.

È evidente come tale Regolamento sia fondamentale per assicurare il rispetto del principio del *ne bis in idem*²⁷², nella misura in cui introduce *“norme generali per l'assegnazione dei casi”* che consentono di distribuire e coordinare gli incarichi di competenza della Procura europea.

²⁷¹ Nell'articolo 7, rubricato “Regolamento interno della Procura europea”, si afferma che: “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. 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”.

²⁷² Per approfondimenti sul principio del *ne bis in idem* si rinvia, fra gli altri, a D. VOZZA, *Verso un nuovo “volto” del ne bis in idem internazionale nell'Unione europea?*, in *Diritto Penale Contemporaneo - Rivista Trimestrale*, 2012-2, p. 143 ss., reperibile sul sito www.penalecontemporaneo.it; N. GALANTINI, *Il ne bis in idem nello spazio giudiziario europeo: traguardi e prospettive*, in www.penalecontemporaneo.it.

Si condivide, pertanto, l'orientamento di autorevole dottrina²⁷³, che ha apprezzato la scelta di affidare ad un collegio – e non solamente al Procuratore europeo – il compito di stabilire le “*regole generali*” dell'EPPO, osservando che “*questa scelta presidia i caratteri di imparzialità, responsabilità e trasparenza che devono caratterizzare l'operato dell'ufficio e non pregiudica, nel concreto delle singole indagini, la rapidità e l'efficacia delle misure da adottare. Queste ultime restano garantite dalla struttura gerarchica dell'ufficio, la quale non è intaccata solo perché le s'impongono regole precise di condotta*”.

²⁷³ CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero Europeo ... op.cit.*, p. 6.

CAPITOLO IV

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

CHE ISTITUISCE LA PROCURA EUROPEA:

NORME PROCEDURALI

1. L'avvio e lo svolgimento delle indagini preliminari – 2. Le misure investigative – 3. La circolazione della prova – 4. Principi fondamentali delle attività della Procura europea e problematicità dei casi transfrontalieri – 5. Il controllo giurisdizionale – 6 La fase successiva alla conclusione delle indagini; 6.1 Esercizio dell'azione penale e scelta del foro competente; 6.2 Archiviazione del caso; 6.3 Compromesso – 7. Le garanzie procedurali.

1. L'avvio e lo svolgimento delle indagini preliminari.

Nel capitolo precedente, nell'illustrare il “modello decentrato” in base al quale è stata disciplinata la struttura della Procura europea, è stato evidenziato come in realtà sia più corretto parlare di “*centralizzazione leggera*”, in quanto il Procuratore europeo esercita un forte potere gerarchico essendo l'autorità posta al vertice dell'Ufficio.

In tale contesto sono stati fatti brevi cenni agli articoli 15, 16 e 18 della proposta in esame, che disciplinano rispettivamente le fonti, l'avvio e lo svolgimento delle indagini di competenza dell'EPPO.

A questo punto, pare opportuno rievocare sinteticamente il contenuto delle disposizioni appena citate prima di procedere nella trattazione.

In primo luogo, occorre ribadire l'obbligo di informativa che grava in capo a *“tutte le autorità nazionali degli Stati membri e tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione”*: essi, infatti, devono informare *“immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire reato di sua competenza”*.

D'altra parte, va precisato che tali informazioni possono essere fornite alla Procura europea da parte di *“qualsiasi persona”*, benché per gli individui non sia sancito alcun obbligo in tal senso.

Com'è ben noto, l'indagine può essere avviata – con decisione scritta – sia dal Procuratore europeo che, per suo conto, da un Procuratore europeo delegato.

Allo stesso modo, anche nello svolgimento delle indagini si distinguono i casi in cui queste vengono condotte da un Procuratore delegato – che comunque agisce *“per conto e su istruzione del Procuratore europeo”* – dai casi in cui quest'ultimo decide di farsene carico personalmente *“se ciò risulta necessario ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale”* in funzione di uno o più dei criteri già illustrati precedentemente.

- Quando le indagini vengono svolte da un Procuratore europeo delegato, questi *“può disporre le misure investigative di persona o darne incarico alle autorità di contrasto competenti dello Stato membro in cui ha sede”*.

Dalla lettura di tale norma (articolo 18, paragrafo 1²⁷⁴) si evince

²⁷⁴ Per il testo dell'articolo 18, si rinvia alla nota n. 252.

chiaramente come sia fondamentale ed imprescindibile la collaborazione delle autorità statuali, le quali devono attenersi alle istruzioni del Procuratore europeo delegato ed eseguire le misure investigative ad esse assegnate. Per garantire l'adempimento di tale obbligo di collaborazione ed assistenza, il legislatore europeo ha stabilito – nell'articolo 11, paragrafo 7 della proposta – che *“le autorità competenti degli Stati membri 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”*. La disposizione citata, invero, costituisce una specificazione del più ampio principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, ai sensi del quale: *“In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. 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”*.

- Nei casi in cui le indagini sono condotte direttamente dal Procuratore europeo, questi è comunque tenuto ad informarne il Procuratore europeo

delegato appartenente allo Stato membro in cui vanno eseguite le misure investigative dal primo disposte, poiché le stesse *“sono eseguite in collegamento con le autorità dello Stato membro del territorio interessato”*. Analogamente, *“le misure coercitive sono eseguite dalle autorità nazionali competenti”*. Anche in quest’ipotesi, dunque, emerge nella sua chiarezza il dovere di collaborazione ed assistenza dei Paesi membri nei confronti dell’EPPO, al fine di garantirne il corretto funzionamento.

L’articolo 18 sopra citato disciplina anche i *“casi transfrontalieri”*, stabilendo che in tali occasioni *“qualora le misure investigative vadano eseguite in uno Stato membro 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 del luogo 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”*. Sempre nei casi transfrontalieri *“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”*.

L’ultimo paragrafo dell’articolo 18 – il paragrafo 7 – statuisce che le indagini svolte dalla Procura europea *“sono protette dalle norme sul segreto professionale”* previste sia dal diritto dell’Unione che dal diritto nazionale applicabile.

Seguono una pluralità di articoli in materia di trattamento dei dati – più precisamente, la Sezione 2 del Capo III (artt. 20-24), che disciplina il “*Trattamento delle informazioni*”; l’intero Capo VI dedicato alla “*Protezione dei dati*” (artt. 37-47); la Sezione 3 del Capo VIII (artt. 60 e 61), concernente i “*Trasferimenti di dati personali*” nell’ambito delle relazioni con i *partner* (ovvero con gli organismi e le agenzie dell’Unione, le autorità di Paesi terzi, le organizzazioni internazionali ed *Interpol*); infine, l’articolo 64, che sancisce l’obbligo di “*riservatezza*” nonché l’articolo 67, rubricato “*Norme di sicurezza in materia di protezione delle informazioni classificate*” – ma tali disposizioni non saranno esaminate nel presente lavoro²⁷⁵.

²⁷⁵ La proposta contiene, altresì, in allegato un elenco in cui sono indicate le “Categorie di dati personali”:
1. a) cognome, cognome da nubile, nome ed eventuale alias o pseudonimo; b) data e luogo di nascita; c) cittadinanza; d) sesso; e) luogo di residenza, professione e luogo di soggiorno della persona interessata; f) codici di previdenza sociale, patenti di guida, documenti d’identità e dati del passaporto, numero di identificazione doganale e numero identificativo fiscale; g) informazioni riguardanti le persone giuridiche, se comprendono informazioni relative a persone fisiche identificate o identificabili oggetto di un’indagine o di un’azione penale; h) conti bancari e conti presso altri istituti finanziari; i) descrizione e natura dei fatti contestati, data in cui sono stati commessi, loro qualifica penale e livello di sviluppo delle indagini; j) fatti che fanno presumere l’estensione internazionale del caso; k) informazioni relative alla presunta appartenenza ad un’organizzazione criminale; l) numeri di telefono, indirizzi di posta elettronica, dati relativi al traffico e dati relativi all’ubicazione, nonché dati connessi necessari per identificare l’abbonato o l’utente; m) dati relativi all’immatricolazione dei veicoli; n) profili DNA ottenuti a partire dalla parte non codificante del DNA, fotografie e impronte digitali; 2. a) cognome, cognome da nubile, nome ed eventuale alias o pseudonimo; b) data e luogo di nascita; c) cittadinanza; d) sesso; e) luogo di residenza, professione e luogo di soggiorno della persona interessata; f) descrizione e natura dei fatti che riguardano i soggetti interessati, data in cui sono stati commessi, loro qualifica penale e livello di sviluppo delle indagini.

2. *Le misure investigative.*

Piuttosto, preme ora soffermarsi sulla disciplina delle misure investigative che la Procura europea ha il potere di chiedere o di disporre; esse sono elencate nell'articolo 26²⁷⁶, paragrafo 1 della proposta in esame:

²⁷⁶ Nell'articolo 26, rubricato "Misure investigative", è previsto che: "1. Nell'esercizio della sua competenza 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 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 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 provvedono affinché le misure investigative di cui al paragrafo 1, lettere da a) a j), siano soggette all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente dello

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

Stato membro 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 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 di disporre l'arresto o la detenzione preventiva dell'indagato in conformità del diritto nazionale”.

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.

Tale elenco non presenta i caratteri della completezza e dell'esaustività, in quanto nel paragrafo 2 dell'articolo 26 si precisa che la Procura europea può disporre o chiedere anche misure investigative diverse da quelle indicate nel paragrafo 1, purché esse siano contemplate nel diritto dello Stato membro in cui devono essere eseguite.

Bisogna osservare, inoltre, che il legislatore europeo ha imposto ai Paesi membri di introdurre e disciplinare le misure sopra elencate nell'ambito dei rispettivi ordinamenti nazionali, allo scopo di ottenere un' "armonizzazione" della normativa in materia.

Autorevole dottrina²⁷⁷ ha manifestato il timore – che, tra l'altro, appare fondato – che il duplice riferimento alle norme comuni contenute nella proposta di Regolamento ed a quelle inserite nelle leggi nazionali alimenti il problema della frammentazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, implicando, altresì, una differenziazione dei poteri esercitati dai Procuratori europei delegati, a seconda delle diverse normative interne applicabili.

Invero, la Commissione avrebbe potuto disciplinare essa stessa – nel testo della proposta in esame – gli strumenti investigativi suddetti, provvedendo, in tal modo, a realizzare una vera e propria "unificazione" della materia – questa soluzione, è bene

²⁷⁷ K. LIGETI, *Intervento*, in *European Public Prosecutor's Office: A Constructive Approach towards the Legal Framework*, report del Convegno di Vilnius, 16 e 17 settembre 2013, p. 31 ss.

rammentarlo, era stata adottata nel progetto delle *Model Rules* – e non, come nel caso di specie, una mera armonizzazione.

Del resto, appare evidente la ragione di tale ultima scelta, ovverosia la volontà di raggiungere un compromesso fra le esigenze – purtroppo contrastanti – dell’UE da un lato (esigenza di integrazione) e dei Paesi membri dall’altro (esigenza di salvaguardia della sovranità nazionale in materia penale).

In proposito, al punto 5 v) della Risoluzione del 12 marzo 2014 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea²⁷⁸, il Parlamento europeo ha rivolto al Consiglio la seguente raccomandazione: *“gli strumenti investigativi e le misure investigative a disposizione della Procura europea devono essere omogenei, esattamente individuati e compatibili con i sistemi giuridici degli Stati membri in cui sono attuati: inoltre, i criteri per il ricorso alle misure investigative devono essere enunciati in modo più dettagliato per garantire che sia esclusa la possibilità di scelta opportunistica del foro (“forum shopping”)”*.

Dopo aver specificato nel paragrafo 3 dell’articolo 26 – conformemente al principio di proporzionalità affermato nel paragrafo 2 dell’articolo 11²⁷⁹ – che le misure investigative previste nel paragrafo 1 *“non possono essere disposte in assenza di fondati motivi e se lo stesso obiettivo è conseguibile con mezzi meno intrusivi”*, la Commissione ha operato, a seconda del loro livello di incisività, una distinzione fra le stesse, prevedendo, nei successivi paragrafi 4 e 5, che:

²⁷⁸ COM (2013) 0534-2013/0255 (APP).

²⁷⁹ Nel paragrafo 2 dell’articolo 11, rubricato “Principi fondamentali delle attività della Procura europea”, è previsto che: “Le azioni della Procura europea si informano al principio di proporzionalità di cui all’articolo 26, paragrafo 3”.

- le misure indicate nelle lettere da *a)* a *j)* – ovvero quelle che vanno a limitare maggiormente i diritti fondamentali dell'individuo – sono soggette all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente dello Stato membro in cui devono essere eseguite, a prescindere dall'esistenza di un'eventuale previsione in tal senso nell'ambito della normativa interna dello Stato predetto;
- le misure individuate dalle lettere da *k)* a *u)* – ovvero quelle che risultano meno lesive dei diritti fondamentali – sono soggette all'autorizzazione giudiziaria²⁸⁰ solo se così dispone il diritto nazionale dello Stato membro in cui devono essere eseguite, quindi, in altri termini, si applica la legislazione del luogo di esecuzione, con le relative disparità di trattamento che ne possono derivare.

²⁸⁰ Nel paragrafo 6 dell'articolo 26 si specifica che “l'autorizzazione è concessa entro 48 ore con decisione scritta e motivata dell'autorità giudiziaria competente”.

3. *La circolazione della prova.*

D'altra parte, al fine di evitare eventuali disparità di trattamento nei confronti degli indagati anche in tema di ammissibilità delle prove – materia che, com'è ben noto, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 3, TFUE deve essere disciplinata nel Regolamento oggetto della proposta in esame – nell'articolo 30²⁸¹ della proposta è previsto che le prove presentate dalla Procura europea devono essere ammesse al processo “*senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga*”, anche se nello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale dinanzi al quale si svolge il processo la raccolta e la presentazione delle prove siano disciplinate diversamente.

L'unica verifica che l'organo giurisdizionale è tenuto a compiere prima di ammettere le prove concerne il rispetto del principio dell'imparzialità del giudice nonché dei diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Compiuta tale verifica ed ammesse le prove, l'organo giurisdizionale può “*valutarle liberamente*”²⁸².

²⁸¹ L'articolo 30, rubricato “Ammissibilità delle prove”, sancisce quanto segue: “1. Ove l'organo giurisdizionale di merito 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 in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove. 2. L'ammissione al processo delle prove provenienti dalla Procura europea non pregiudica la competenza degli organi giurisdizionali nazionali a valutarle liberamente”.

²⁸² Sul punto si veda A. NIETO MARTIN, *Principio di legalità e European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, 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, 2014, p. 321. L'Autore, riferendosi alla disciplina dell'ammissibilità della prova contenuta nell'articolo 30 della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, afferma che: “La regolamentazione di questa materia direttamente nel Regolamento che istituisce il Procuratore, non risulta assolutamente necessaria, in quanto che l'art. 82 TFUE attribuisce competenza per armonizzare questo

Il richiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre che alla CEDU ed alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ricorre anche al punto 5 vi) della Risoluzione del 12 marzo 2014 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea²⁸³, in cui – con riferimento all'articolo 30 appena citato – il Parlamento europeo ha chiesto al Consiglio di “*tenere debito conto*” della seguente raccomandazione: “*l'ammissibilità delle prove e la loro valutazione in conformità dell'articolo 30 sono elementi chiave dell'indagine penale; la relativa disciplina deve essere pertanto chiara, uniforme ovunque si estenda la competenza della Procura europea, e perfettamente rispondente al pieno rispetto delle garanzie procedurali; per garantire tale rispondenza, le condizioni di ammissibilità delle prove devono essere tali da rispettare tutti i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*”.

Invero, l'articolo 32, paragrafo 1 della proposta in esame stabilisce che il rispetto dei diritti fondamentali deve essere garantito durante lo svolgimento di tutte le attività della Procura europea, ma di tanto si discorrerà diffusamente nel paragrafo 7 di questo Capitolo, paragrafo dedicato alle garanzie procedurali.

punto negli ordinamenti degli Stati membri nell'ambito delle misure per il miglioramento della cooperazione giudiziaria. Dal punto di vista della legittimità questa opzione risulterebbe molto più congrua”.

²⁸³ COM (2013) 0534-2013/0255 (APP).

4. Principi fondamentali delle attività della Procura europea e problematicità dei casi transfrontalieri.

Bisogna sottolineare, tra l'altro, che anche nel paragrafo 1 dell'articolo 11, in cui sono enunciati i "*Principi fondamentali delle attività della Procura europea*", è previsto espressamente che la Procura europea garantisce che le sue attività rispettino tutti "*i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*".

Fra gli altri principi enunciati nella norma suddetta, si evidenzia il principio di imparzialità della Procura europea – l'articolo 47 della Carta, invece, si riferisce all'imparzialità del giudice – sancito al paragrafo 5, ai sensi del quale l'EPPO "*svolge le indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico*"²⁸⁴. La disposizione che impone di compiere anche accertamenti *pro reo*, ovvero in favore dell'indagato, "*è nient'altro che l'espressione del potere-dovere del Procuratore europeo di indagare e verificare, a fronte di una determinata notizia di reato, se sussistono o meno le condizioni per ottemperare all'obbligo di esercitare l'azione penale*", quindi "*intende solo ribadire la necessaria neutralità metodologica dell'inquirente nel procedimento di ricostruzione dei fatti*"²⁸⁵. Infatti – com'è ben noto – solo indagini complete ed esaustive sono in grado di consentire all'organo di accusa di

²⁸⁴ Tale previsione era già contenuta nell'articolo 10 delle *Model Rules* esaminate nel Capitolo II, paragrafo 3 del presente lavoro.

²⁸⁵ V. PATANE', *Procura europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli*, 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, 2014, p. 410.

scegliere, con la dovuta ed imprescindibile consapevolezza, se richiedere l'archiviazione del procedimento o, al contrario, esercitare l'azione penale.

Nel paragrafo 6, inoltre, si precisa che la Procura europea *“avvia le indagini senza indebito ritardo e veglia al pronto svolgimento delle indagini e dell'azione penale”*.

Tuttavia, il principio più interessante da esaminare è senza dubbio quello espresso nel paragrafo 3, in cui, al fine di individuare il diritto applicabile nel corso delle indagini e delle azioni penali della Procura europea, si stabilisce che queste sono disciplinate dal presente Regolamento, ma, qualora tale normativa presenti delle lacune, trova applicazione *“il diritto nazionale... dello Stato membro in cui si svolge l'indagine o l'azione penale”*. Nei casi in cui un determinato aspetto sia disciplinato sia dal diritto nazionale che dal Regolamento previsto dalla proposta in esame, prevale – e, dunque, si applica – quest'ultimo.

A questo punto, ponendo l'attenzione su quanto previsto sia dall'articolo 11, paragrafo 3 appena citato, sia dall'articolo 26, paragrafo 4 – in cui, lo si ripete, si sancisce che determinate misure investigative sono sottoposte *“all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente dello Stato membro in cui devono essere eseguite”* – emerge il problema dei casi transfrontalieri, ovverosia quei casi in cui le indagini si svolgono in Paesi diversi e, di conseguenza, richiedono l'esecuzione di misure investigative in diversi Stati: orbene, in tali ipotesi quale sarebbe *“l'autorità giudiziaria competente”* a rilasciare l'autorizzazione? Più precisamente, a quale Stato membro dovrebbe rivolgersi la Procura europea al fine di formulare una richiesta in tal senso?

Ancora più problematici appaiono quei casi in cui una stessa misura investigativa è idonea a produrre effetti in diversi Paesi membri, poiché non è chiaro se l'autorizzazione rilasciata dalla competente autorità giudiziaria di uno di tali Paesi possa essere utilizzata anche negli altri Stati in cui la misura va eseguita o, al contrario, sia necessario che ognuno di questi Stati emetta – sempre tramite la propria autorità giudiziaria competente – una specifica autorizzazione.

Autorevole dottrina²⁸⁶ ha sostenuto che dal testo degli articoli suddetti (articolo 11, paragrafo 3 e articolo 26, paragrafo 4) – in particolare dalla versione inglese della proposta – si evince l'applicabilità di un'unica autorizzazione nei diversi Paesi in cui la misura investigativa va eseguita, facendo, però, specifico riferimento all'autorizzazione rilasciata dal Paese in cui l'indagine è “iniziata”.

Tale interpretazione, tuttavia, può apparire piuttosto forzata e non pienamente condivisibile, poiché sembrerebbe più coerente con la lettera delle disposizioni citate la soluzione contraria, in base alla quale la Procura europea dovrebbe richiedere l'autorizzazione all'autorità giudiziaria competente di ogni Stato membro in cui la misura investigativa va eseguita.

²⁸⁶ A. VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di regolamento COM(2013)534*, cit., p.10.

5. *Il controllo giurisdizionale.*

Degno di nota è l'articolo 36 della proposta di Regolamento in esame, rubricato "*Controllo giurisdizionale*", in cui si stabilisce che la Procura europea, quando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, è considerata "*un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale*", quindi non è sottoposta al controllo della Corte di giustizia (ai sensi degli articoli 263, 265 e 268 TFUE) o comunque di altre Istituzioni dell'Unione, bensì a quello delle autorità giurisdizionali competenti dei Paesi membri²⁸⁷; inoltre, nel paragrafo 2 dell'articolo citato è previsto che "*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*²⁸⁸".

²⁸⁷ Sul punto, il *considerando* n. 37 prevede quanto segue: "L'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato dispone che la Procura europea eserciti l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. 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. Nella maggior parte dei casi procederanno a tali atti le autorità di contrasto nazionali 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".

²⁸⁸ Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, che disciplina il rinvio pregiudiziale: "La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile".

In base all'articolo 267 TFUE, gli organi giurisdizionali nazionali possono o, in determinate circostanze, devono rivolgersi alla Corte di giustizia affinché si pronunci in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di disposizioni del diritto dell'Unione concernenti il controllo giurisdizionale degli atti di indagine e relativi all'esercizio dell'azione penale della Procura europea.

Orbene, poiché la Procura europea sarà assimilata ad un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale, gli organi giurisdizionali nazionali potranno deferire alla Corte di giustizia soltanto domande relative all'interpretazione dei suoi atti. Il procedimento pregiudiziale garantirà così che il Regolamento oggetto della proposta in esame sia applicato in maniera uniforme in tutto il territorio dell'Unione, mentre la validità degli atti della Procura europea potrà essere contestata dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, conformemente a quanto previsto dalla legislazione interna²⁸⁹.

È evidente, ancora una volta, come tale previsione implichi il rischio di una disparità di trattamento degli indagati a seconda del Paese membro in cui si svolgano le indagini o l'azione penale: tale disparità di trattamento, infatti, è rilevabile non solo nella fase investigativa, ma anche nella fase del successivo controllo giurisdizionale sugli atti compiuti dalla Procura europea.

²⁸⁹ Tale concetto viene espresso nel *considerando* n. 38, in cui si afferma: “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”.

È inutile ribadire, dunque, come anche in questo caso sarebbe stato più opportuno prevedere una disciplina unitaria che non lasci eccessiva discrezionalità agli ordinamenti nazionali.

Sul punto, autorevole dottrina²⁹⁰ ha sottolineato come *“sembra... logico ritenere che gli atti procedurali posti in essere dal Procuratore europeo nella fase investigativa della sua azione (e quindi prima di esercitare l’azione penale davanti alla giurisdizione nazionale competente) debbano essere sottoposti, in forza del principio di buona ed efficace amministrazione della giustizia, al controllo di una giurisdizione di tutela che sia appunto europea. All’opposto, una decentralizzazione di detto controllo che fosse affidato alle molteplici giurisdizioni nazionali e ai loro rispettivi sistemi penali, frustrerebbe inevitabilmente l’efficacia dell’azione del Procuratore europeo”*.

²⁹⁰ 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, 2014, p. 333 ss. L’Autore - interrogandosi su quale delle tre giurisdizioni in cui si articolano le funzioni della Corte di giustizia dovrebbe essere affidata la competenza di tutela sugli atti della Procura europea - afferma che *“in una prima fase di vita della Procura europea e volendo a questo riguardo contemperare le esigenze della massima efficacia della sua azione con quelle di una altrettanto efficace amministrazione della giustizia in merito agli atti procedurali da essa posti in essere, appare preferibile affidare il controllo di legalità degli stessi ad un tribunale specializzato, creato ai sensi dell’articolo 257 TFUE e incaricato di conoscere in primo grado del contenzioso specifico di cui si tratta”*. In seguito, l’Autore specifica che *“in un primo tempo, potrebbe risultare preferibile non istituire un nuovo tribunale ad hoc, e considerare invece l’ipotesi di affidare l’esercizio di tale controllo all’attuale Tribunale della funzione pubblica dell’Unione europea, modificando la decisione del consiglio che lo ha istituito, estendendone di conseguenza le competenze attuali, e applicando opportunamente il dispositivo del citato articolo 263 TFUE, penultimo comma. L’impugnazione contro le decisioni di detto tribunale di tutela dell’Unione sugli atti del Procuratore europeo dovrebbe essere poi disciplinata conformemente al disposto dell’articolo 257, terzo comma, TFUE, che ne attribuisce la competenza al Tribunale dell’Unione, includendovi eventualmente non solo l’impugnazione per motivi di diritto ma anche quella per motivi di fatto. Infine, la Corte di Giustizia assicurerebbe, in sede eventuale di riesame, che l’unità e la coerenza del diritto dell’Unione non siano compromesse dalle sentenze emesse dal Tribunale dell’Unione, alle condizioni ovviamente ed entro i limiti da prevedere nello Statuto della Corte stessa. Tale procedimento, peraltro, potrebbe anche essere reso più semplice e efficace (certo mediante una specifica modifica dell’attuale articolo 257, 3° comma TFUE) riservando l’impugnazione solo e direttamente davanti alla Corte di Giustizia, proprio per assicurare, più celermente, le primarie esigenze di unità e coerenza del diritto dell’Unione”*.

La prospettiva di attribuire il controllo giurisdizionale sugli atti della Procura europea alle competenti autorità nazionali sembra, tra l'altro, sollevare dubbi di conformità rispetto all'articolo 263 TFUE²⁹¹.

La norma citata, infatti, nel disciplinare il ricorso per annullamento, al primo comma stabilisce che la Corte di giustizia *“esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi e organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi”*. Considerato che la Procura europea rientra indiscutibilmente fra questi organismi dell'Unione, pare naturale sostenere che i suoi atti debbano essere sottoposti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.

D'altra parte, nel quinto nonché penultimo comma dell'articolo 263 TFUE appena menzionato si legge che: *“Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti”*.

²⁹¹ L'articolo 263 TFUE sancisce quanto segue: *“La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative. Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti. I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza”*.

Alla luce di quanto sancito dalle norme sin qui esaminate, sembrerebbe evincersi che il Regolamento che istituisce la Procura europea potrebbe sì prevedere *“condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche”* contro gli atti posti in essere da tale organismo, ma non potrebbe di certo escludere la competenza della Corte di giustizia sul controllo dei suddetti atti, come in effetti è invece previsto dall’articolo 36 della proposta.

Analizzando la complessa disciplina delle misure investigative poste in essere dalla Procura europea, appare assolutamente condivisibile il pensiero di autorevole dottrina²⁹², secondo cui *“si prefigura in tal modo una parcellizzazione delle autorizzazioni e dei controlli, che può impedire verosimilmente al singolo giudice chiamato di volta in volta a intervenire di avere una visione organica del caso”*, con la precisazione che tale rischio risulta favorito *“da un ulteriore fattore, rappresentato dalla parcellizzazione delle regole giuridiche applicabili alle investigazioni dell’EPPO in ragione dello Stato in cui l’atto è compiuto”* e che *“il pluralismo normativo correlato all’applicazione della lex loci può rendere non solo più complessa e farraginoso la gestione delle indagini, ma anche estremamente più difficoltosa l’opera della difesa, costretta a destreggiarsi tra regole – ed anche lingue, istituti e terminologie giuridiche – diversi e multiformi: non è escluso che ciò possa incidere negativamente sotto il profilo della certezza del diritto e, quindi, della complessiva equità processuale, nel cui rispetto invece le investigazioni dell’EPPO dovrebbero muoversi”*.

²⁹² R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del Pubblico Ministero europeo*, 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, 2014, p. 399 ss.

In proposito, nella più volte citata Risoluzione del 12 marzo 2014, al punto 5 *vii*), il Parlamento europeo ha dichiarato che *“il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo deve essere assicurato in qualsiasi momento rispetto all’attività del procuratore europeo in tutta l’Unione; tutte le decisioni prese dal procuratore europeo devono quindi essere soggette a controllo giurisdizionale innanzi a una giurisdizione competente; in tale ottica, le decisioni adottate dal Procuratore prima del processo o indipendentemente da esso, quali quelle descritte agli articoli 27, 28 e 29 in merito alla competenza, all’archiviazione del caso o al compromesso, devono essere soggette ai mezzi di ricorso disponibili dinanzi agli organi giurisdizionali dell’Unione; l’articolo 36 della proposta deve essere riformulato per evitare l’elusione delle disposizioni del trattato relative alla competenza degli organi giurisdizionali dell’Unione nonché una limitazione sproporzionata del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo di cui all’articolo 47, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali”*.

Infine, sempre con riferimento all’articolo 36 della proposta in esame, il Parlamento europeo, nel punto 5 della Risoluzione del 5 ottobre 2016²⁹³ ha ritenuto *“che, al fine di garantire l’efficacia del controllo giurisdizionale conformemente all’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e ai trattati, le decisioni operative della Procura europea che riguardino terzi dovrebbero essere soggette al controllo giurisdizionale di un tribunale nazionale competente”* e *“che la Corte di giustizia dell’Unione europea dovrebbe poter esercitare un controllo giurisdizionale diretto”*.

²⁹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2016 sulla Procura europea ed Eurojust (2016/2750(RSP)).

6. *La fase successiva alla conclusione delle indagini.*

Dopo aver illustrato lo svolgimento delle indagini preliminari, è giunto ora il momento di esaminare la fase successiva alla conclusione delle stesse, fase disciplinata dalla Sezione 4 della proposta di Regolamento in esame, rubricata “*Chiusura delle indagini e poteri relativi all’esercizio dell’azione penale*”.

In primo luogo va ribadito che il procedimento instaurato dalla Procura europea, sulla scia di quanto sancito già nel *Corpus Juris* e nelle *Model Rules*, è caratterizzato dalla scissione fra “azione europea” e “giurisdizione nazionale”, poiché – come già chiarito nel paragrafo 5.1 del Capitolo III – l’articolo 86, paragrafo 2, TFUE prevede espressamente che: “*La procura europea [...] esercita l’azione penale [...] dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri*”.

Tanto premesso, si sottolinea come il Procuratore europeo, una volta concluse le indagini, debba effettuare una scelta fra tre diverse opzioni:

- 1) esercizio dell’azione penale (articolo 27²⁹⁴);

²⁹⁴ Nell’articolo 27 della proposta in esame, rubricato “Esercizio dell’azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali”, si afferma che: “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 nazionale competente, oppure chiede ulteriori indagini. Il procuratore europeo può anche esercitare l’azione penale di persona dinanzi all’organo giurisdizionale nazionale competente. 3. L’imputazione formulata all’organo giurisdizionale nazionale 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

- 2) archiviazione del caso (articolo 28²⁹⁵);
- 3) compromesso (articolo 29²⁹⁶).

6.1 Esercizio dell'azione penale e scelta del foro competente.

Con riferimento all'esercizio dell'azione penale ed al conseguente rinvio a giudizio, nel paragrafo 1 dell'articolo 27 si specifica che: *“Il Procuratore europeo e i Procuratori europei delegati hanno gli stessi poteri dei Pubblici Ministeri nazionali [...] in particolare il potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili”*.

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”.

²⁹⁵ L'articolo 28, rubricato “Archiviazione del caso”, prevede che: “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”.

²⁹⁶ L'articolo 29, rubricato “Compromesso”, sancisce quanto segue: “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”.

La scelta concernente l'esercizio o meno dell'azione penale spetta sempre al Procuratore europeo, il quale decide sulla base di *“una sintesi del caso e una bozza dell'imputazione, unitamente all'elenco delle prove”* presentati dal Procuratore europeo delegato competente.

Esaminati tali documenti, se non ritiene che il caso debba essere archiviato o che sia necessario effettuare ulteriori indagini, il Procuratore europeo esercita personalmente l'azione penale o affida tale incarico al Procuratore europeo delegato, il quale formula, dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale competente, l'imputazione con richiesta di rinvio a giudizio, contenente il relativo elenco delle prove.

È interessante notare come la scelta dell' *“organo giurisdizionale nazionale competente”* dinanzi al quale incardinare il giudizio sia compiuta dal Procuratore europeo *“in stretta consultazione”* con il Procuratore europeo delegato che presenta il caso e *“in considerazione della corretta amministrazione della giustizia”*, sulla base dei seguenti criteri:

- a) il luogo in cui è stato commesso il reato (*locus commissi delicti*) 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.

Invero, il legislatore europeo non specifica se tali criteri siano elencati secondo un ordine gerarchico o se, al contrario, si pongano tutti sullo stesso piano, in alternativa l'uno all'altro.

In tale ultima ipotesi – che, tra l’altro, secondo un’interpretazione letterale dell’articolo 27, paragrafo 4, appare la più plausibile – il Procuratore europeo avrebbe la facoltà di scegliere discrezionalmente presso quale organo giurisdizionale radicare la competenza e, di conseguenza, anche quale sarebbe il diritto nazionale – sia sostanziale che processuale – applicabile durante il giudizio²⁹⁷ (in particolare, si pensi alle sanzioni e alle garanzie previste per l’imputato!): appare evidente come ciò potrebbe costituire una violazione del principio di precostituzione per legge del Giudice, principio sancito dall’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nella parte in cui dichiara che “*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un giudice [...] precostituito per legge*”²⁹⁸. In virtù di tale principio, infatti, il Giudice

²⁹⁷ In proposito, si vedano: E. SELVAGGI, *Il P.M. non può scegliersi il giudice: un ammonimento quanto al pubblico ministero europeo (EPPO)?*, in *Cassazione penale*, 2013, p. 4692; S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor’s Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013. Si precisa che simili rilievi sono già stati sollevati in relazione alle analoghe previsioni contenute nel *Corpus Juris*. Per approfondimenti sul punto, si rinvia a: M. Busetto, *Un accusatore dai molti poteri*, in L. Picotti (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 225 ss.; M. DANIELE, *Organi giudiziari europei e giurisdizioni penali nazionali*, in *Cassazione penale*, 2006, p. 4238; M. PANZAVOLTA, *Il giudice naturale nell’ordinamento europeo: presente e futuro*, in M.G. Coppetta (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 129 s.; C. VAN DEN WYNGAERT, *Corpus Juris, european public prosecution and national trials for eurocrimes: is there a need for a european pre-trial chamber?*, in *Agon*, 1999 (24), p. 6 ss. In particolare, si veda M. DONINI, *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell’espansione del diritto penale economico*, in *Cassazione penale*, 2003, p. 1818 ss. L’autore, infatti, sottolinea come il “disegno” sarebbe quello di “aggirare le garanzie del diritto penale sostanziale mediante meccanismi processuali”. Infatti, attraverso la scelta del foro, “la procura europea potrebbe fare applicare, di volta in volta, non solo le regole processuali e probatorie più utili al caso concreto, ma altresì le norme di parte generale che preferisce per la singola decisione. Una soluzione, francamente, che produrrebbe una manipolazione completa delle garanzie del diritto penale sostanziale attraverso il dominio, su di esso, del processo. Continuino pure a discutere i professori di quale parte generale adottare in una futura unificazione europea: tanto se ne possono scegliere 15 (o 25) a propria discrezione, mutabili per ogni caso e per ogni fase del procedimento!”. Ancora, nel *Rapporto sulle reazioni al Libro verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea*, 19.3.2003, COM(2003)128 final, § 3.2.2.2, è possibile osservare come numerose reazioni proponevano di determinare i criteri per la scelta del foro competente in modo chiaro e preciso, in particolare utilizzando un elenco di criteri gerarchicamente ordinati.

²⁹⁸ Si noti come l’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea - nell’affermare il principio di “precostituzione” per legge del Giudice - offra una garanzia più ampia rispetto all’analogia

dovrebbe essere individuato sulla base di criteri non solo anteriori al fatto commesso, ma anche certi, tassativi e non alternativi, che non lascino spazio a decisioni arbitrarie, al fine di evitare il rischio di *forum shopping*.

La tesi della violazione del principio *de quo* risulta tanto più accoglibile se si considera che non è previsto alcun meccanismo di controllo sulla scelta dell'organo giurisdizionale nazionale competente effettuata dal Procuratore europeo, per cui un'eventuale violazione, da parte di quest'ultimo, dei criteri elencati poc'anzi, non scatenerebbe il verificarsi di alcuna conseguenza.

Nell'articolo 28 del *Corpus Juris*, invece, era stata offerta all'imputato la possibilità di adire la Corte di giustizia al fine di deliberare "*sulla scelta della giurisdizione del dibattimento*".

Alla luce di quanto esposto, pare impossibile non notare come nella redazione della proposta di Regolamento in esame siano stati fatti dei passi indietro rispetto al precedente progetto del *Corpus Juris*.

In conclusione, a supporto delle predette osservazioni, si riporta testualmente quanto sancito dal Parlamento europeo al punto 5 i) della Risoluzione del 12 marzo 2014 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea²⁹⁹, in cui il Parlamento stesso ha chiesto al Consiglio di "*tenere debito conto*", tra l'altro, della seguente raccomandazione: "*la Procura europea dovrà operare nella più stretta osservanza del diritto a un giudice imparziale e quindi ottemperare al principio del giudice naturale, il quale impone che i criteri che determinano quale sia il giudice*

disposizione contenuta nell'articolo 6 CEDU, rubricato "Diritto ad un processo equo", poiché tale norma si limita a far riferimento ad un tribunale "costituito" (e non "precostituito") per legge.

²⁹⁹ COM (2013) 0534-2013/0255 (APP).

competente ad esercitare la giurisdizione siano chiaramente stabiliti ex ante; poiché l'attuale formulazione dell'articolo 27, paragrafo 4, assegna alla Procura europea un'eccessiva discrezionalità nell'applicare i vari criteri di scelta della giurisdizione, è opportuno rendere vincolanti tali criteri e stabilire una gerarchia tra di essi al fine di garantire prevedibilità; a tale riguardo, si dovrà tenere conto dei diritti dell'indagato; inoltre, la determinazione della competenza in conformità a tali criteri dovrà essere soggetta a controllo giurisdizionale”.

6.2 Archiviazione del caso.

Come già chiarito precedentemente, una volta concluse le indagini preliminari, il Procuratore europeo può decidere di archiviare il caso.

Più precisamente, l'articolo 28 della proposta di Regolamento in esame distingue le ipotesi di archiviazione “obbligatoria” (individuate nel paragrafo 1) dalle ipotesi di archiviazione “facoltativa” (previste nel paragrafo 2).

L'archiviazione del caso è obbligatoria “*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, quindi si è concluso con il c.d. "compromesso". (Si precisa che se nei casi di cui alla lettera e) fosse esercitata l'azione penale, si configurerebbe senz'altro una violazione del principio del *ne bis in idem*, valutato, ovviamente, su scala europea).

L'archiviazione del caso è, invece, facoltativa:

- a) quando ci si trovi dinanzi ad un "*reato minore*", considerato tale dalla legge nazionale di attuazione dell'adottanda direttiva PIF;
- b) quando manchino delle "*prove pertinenti*".

Quest'ultimo riferimento alle "*prove pertinenti*" appare piuttosto generico e, di conseguenza, sembra lasciare un eccessivo margine di discrezionalità, in capo al Procuratore europeo, in ordine alla decisione sull'archiviazione del caso. Tale situazione potrebbe porsi in contrasto con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, sancito nel *considerando n. 20*³⁰⁰, in cui si legge che "*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*".

³⁰⁰ Nel *considerando n. 20* si afferma: "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".

Invero, tale principio trova un primo temperamento nell'espressione *“fatte salve alcune condizioni”*, condizioni che vengono poi indicate nel *considerando n. 31*³⁰¹, in cui si afferma che *“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”*.

La possibilità di archiviare il caso, dunque, risulta astrattamente compatibile con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, nella misura in cui mira ad evitare l'instaurarsi di un processo oggettivamente superfluo. A tal fine, però, è necessario che il caso venga archiviato esclusivamente nelle ipotesi appena descritte.

In proposito, emerge la stessa questione già esposta con riferimento alla scelta del foro competente: la proposta, infatti, non prevede alcun meccanismo di controllo sulla scelta posta in essere dal Procuratore europeo, il quale potrebbe – considerando la flessibilità dei criteri sopra elencati – decidere arbitrariamente di archiviare il caso, in particolare valutando con eccessiva discrezionalità il requisito della “non pertinenza” delle prove raccolte.

³⁰¹ Nel *considerando n. 31* si dichiara quanto segue: “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 nazionale 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”.

Nelle *Model Rules*, invece, era stata prevista la possibilità, per l'Unione europea o per la parte lesa, di impugnare il provvedimento di archiviazione dinanzi alla *European court* (Rule 65).

La medesima esigenza – che, tra l'altro, era stata evidenziata già nella raccomandazione n. 19 del 2000, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa³⁰², in cui si sottolineava la necessità di introdurre un meccanismo di controllo sull'azione dell'organo di accusa europeo, al fine di salvaguardare i diritti delle parti interessate – è stata ulteriormente ribadita dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 29 aprile 2015³⁰³, con riferimento non solo alla decisione di archiviazione del caso, bensì a tutta l'attività posta in essere dalla Procura europea e a tutte le decisioni dalla stessa assunte (tra cui la scelta del foro per l'azione penale, l'archiviazione o riassegnazione di un caso e, ovviamente, il compromesso)³⁰⁴.

Anche in questo caso, dunque, l'assenza di un controllo giurisdizionale che vegli sull'operato dell'EPPO può essere considerata come un ulteriore passo indietro compiuto dal legislatore europeo.

³⁰² *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*, 6.10.2000, Rec(2000)19.

³⁰³ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)).

³⁰⁴ Nella Risoluzione citata vi è una specifica sezione (punti 24-25) concernente l' "Accesso al controllo giurisdizionale", in cui si precisa che il Parlamento europeo: "24. afferma che il diritto al controllo giurisdizionale dovrebbe essere costantemente difeso in relazione all'attività della Procura europea e riconosce altresì la necessità che quest'ultima operi in modo efficace; ritiene pertanto che tutte le decisioni prese dalla Procura dovrebbero essere soggette a controllo giurisdizionale dinanzi alla Corte competente; sottolinea che le decisioni prese dalle camere, come la scelta del foro per l'azione penale, l'archiviazione o riassegnazione di un caso o il compromesso, dovrebbero essere soggette a controllo giurisdizionale dinanzi alle Corti dell'Unione; 25. ritiene che, ai fini del controllo giurisdizionale di tutte le misure investigative e di altre misure procedurali adottate nell'esercizio dell'azione penale, la Procura europea dovrebbe essere considerata un'autorità nazionale dinanzi alle Corti competenti degli Stati membri".

Per quanto concerne, tuttavia, il principio di obbligatorietà dell'azione penale, si precisa che esso può in ogni caso trovare applicazione e tutela in sede nazionale, poiché il paragrafo 3 dell'articolo 28 della proposta in esame prevede che la Procura europea può rinviare i casi che ha archiviato alle autorità giudiziarie nazionali competenti e queste, ovviamente, possono procedere secondo la disciplina statale.

In proposito, si riporta il punto 5 *viii*) della Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 – già citata nel paragrafo precedente – in cui si legge: *“le disposizioni di cui all'articolo 28 della proposta devono indicare chiaramente che dopo l'archiviazione di un caso relativo a reati minori da parte della Procura europea, alle procure nazionali non viene impedito di indagare ulteriormente e di perseguire un caso qualora le leggi del Paese glielo consentano, e che, qualora ulteriori misure investigative proporzionate non possano prevedibilmente porre rimedio alla mancanza di elementi di prova pertinenti, l'archiviazione è obbligatoria; inoltre, l'esistenza di motivi di archiviazione obbligatoria va verificata al più presto nel corso dell'inchiesta e l'archiviazione deve avvenire non appena sia appurata l'applicabilità di uno dei motivi obbligatori”*.

6.3 Compromesso.

Nell'articolo 29, infine, è disciplinato un istituto di natura “ibrida”, che si pone quale “terza via” fra l'esercizio dell'azione penale e l'archiviazione del caso: si tratta del

c.d. “*compromesso*” (nella versione inglese “*transaction*”), già previsto – com’è ben noto – dal *Corpus Juris*³⁰⁵ e dalle *Model Rules*³⁰⁶.

Il “*compromesso*” è costituito da un accordo tra la Procura europea e l’indagato, in base al quale quest’ultimo accetta di pagare una “*sanzione pecuniaria forfettaria*” (il cui importo viene deciso dalla Procura europea) ottenendo, in cambio, l’archiviazione definitiva del caso.

Per poter ricorrere a questo istituto, tuttavia, è necessario che sussistano due presupposti:

- il caso non deve essere archiviato;
- la prosecuzione del procedimento è nell’interesse della buona amministrazione della giustizia.

Oltre a tali presupposti, l’articolo 29 della proposta in esame richiede il verificarsi di un’ulteriore condizione: il “*previo risarcimento del danno*” da parte dell’indagato.

Nel paragrafo 4 della norma citata si precisa che tale procedura non è soggetta a controllo giurisdizionale.

In merito all’assenza di un siffatto controllo, si richiamano le considerazioni già espresse precedentemente con riferimento al mancato controllo giurisdizionale sulla scelta, potenzialmente arbitraria, effettuata dal Procuratore europeo in ordine all’archiviazione del caso.

³⁰⁵ L’istituto del compromesso era stato già introdotto nell’articolo 19, paragrafo 4 del *Corpus Juris*, citato nella nota n. 87.

³⁰⁶ Nelle *Model Rules* l’istituto dell’archiviazione “condizionata” viene disciplinato nell’*Annex* alla *Rule 65*, citato nella nota n. 185.

In questa sede pare doveroso, comunque, osservare che in base a quanto sancito dalle *Model Rules*, in particolare nell'*Annex* alla *Rule 65*, l'applicazione dell'istituto dell'archiviazione "condizionata" dovrebbe essere subordinata al verificarsi di condizioni più stringenti rispetto a quelle previste dall'articolo 29 della proposta di Regolamento in esame, poiché si richiede che:

- la persona offesa deve essere sentita;
- le autorità nazionali non devono sollevare alcuna obiezione («*objection*») al riguardo;
- la proposta deve essere approvata dall'autorità giurisdizionale.

L'elemento che rileva maggiormente è di certo costituito dall'ultima condizione citata, ossia l'approvazione della proposta da parte dell'autorità giurisdizionale, elemento che è stato completamente eliminato nella proposta di Regolamento del 2013.

Dunque, ancora una volta si assiste all'ennesimo passo indietro compiuto dal legislatore europeo, che ha disegnato l'EPPO – a modesto ma convinto parere della scrivente – come un organismo dotato di eccessiva discrezionalità, che in molti casi rischia di sfociare in arbitrarietà.

Conscio di tale rischio, il Parlamento europeo, al punto 5 *ix*) della Risoluzione del 12 marzo 2014 – più volte citata – rivolgendosi al Consiglio, ha dichiarato che: *“l'amministrazione arbitraria della giustizia deve essere assolutamente evitata; pertanto, la condizione di 'buona amministrazione della giustizia' ai fini di un compromesso ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, della proposta va sostituita con criteri più specifici; il compromesso va in particolare escluso a partire dal momento del rinvio a giudizio e*

comunque nei casi che possono essere archiviati in base all'articolo 28 della proposta nonché in casi gravi".

La questione relativa al compromesso è stata affrontata anche nel corso del Dibattito orientativo/Stato dei lavori svoltosi sotto la Presidenza lettone del Consiglio (gennaio-giugno 2015), le cui riunioni hanno condotto all'emanazione della nota del 2 marzo 2015³⁰⁷.

Nella nota citata, infatti, vengono sintetizzati i punti di vista e argomenti vari – sintesi che qui testualmente si riporta – espressi dagli esperti a favore e contro l'articolo 29 o suoi aspetti:

- in linea di massima una maggioranza di delegazioni ha dichiarato di appoggiare l'idea di un sistema europeo comune per i compromessi;
- alcune delegazioni sono contrarie all'introduzione di un tale sistema a livello europeo soprattutto perché non contemplato dal diritto nazionale;
- alcune di esse hanno suggerito che sia preso in considerazione un sistema di "patteggiamento" invece del meccanismo del compromesso;
- alcune delegazioni hanno suggerito che il progetto di regolamento potrebbe, invece del proposto sistema europeo del compromesso, includere norme che conferiscano alla Procura la possibilità di concludere compromessi in base al diritto nazionale;
- molte delegazioni hanno rilevato che un compromesso dovrebbe essere possibile soltanto a determinate condizioni, ad esempio quando si tratta di

³⁰⁷ Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 2 marzo 2015, Fascicolo interistituzionale: 2013/0255 (APP), 6318/1/15 REV 1.

un reato minore o di un primo reato o se il suo autore non è stato precedentemente oggetto di un compromesso;

- numerose delegazioni hanno sostenuto che un sistema di compromessi dovrebbe essere sottoposto a una forma di controllo giurisdizionale; è stato quindi posto il quesito se un compromesso concluso senza l'intervento di un Giudice abbia effetto di cosa giudicata;
- mentre molte delegazioni ritengono che debba esistere una possibilità di ricorso contro una decisione in materia di compromessi da parte della Procura, alcune hanno proposto che la possibilità di ricorrere contro decisioni dei Procuratori europei delegati o delle camere permanenti del collegio possa essere sufficiente in tal senso.

7. Le garanzie procedurali.

In questo paragrafo conclusivo saranno esaminate le norme contenute nel Capo IV della proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, riguardanti le garanzie procedurali sancite in favore degli indagati e di altre persone coinvolte nei procedimenti avviati dall'EPPO.

In primo luogo, si sottolinea come nel paragrafo 1 dell'articolo 32³⁰⁸ della proposta si affermi esplicitamente che *“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”*.

³⁰⁸ L'articolo 32 della proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, rubricato “Portata dei diritti degli indagati, degli imputati e altre persone coinvolte”, si stabilisce quanto segue: “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: (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 e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, di cui alla [direttiva 2013/xx/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del xx xxxx 2013, relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto]; (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”.

I diritti degli indagati cui la norma fa riferimento sono quelli contenuti nel Capo VI della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁰⁹ (articoli 47-50) dedicato alla "Giustizia".

³⁰⁹ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata firmata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (pubblicata assieme alle Spiegazioni in GUUE C 303 del 14 dicembre 2007). Tale Carta riprende, con i dovuti adattamenti, la Carta proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (pubblicata in GUCE C 364 del 18 dicembre 2000) e la sostituisce dal 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In particolare si veda E. PAGANO, *Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, n. 1. La letteratura sulla Carta è vastissima, pertanto non è possibile in questa sede darne un'indicazione esaustiva, tuttavia, per tutti, si rinvia a A. APOSTOLI, *La "Carta dei diritti" dell'Unione europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, Brescia, 2000; R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2000, n. 4, p. 882 ss.; A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti una fonte di ricognizione?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 241 ss.; G. DE BÛRCA, *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, in *European Law Review*, 2001, p. 126 ss.; Q. C. GOLDSMITH, *A Charter of rights, freedoms and principles*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 1201 ss.; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001; A. LUCARELLI, *L'Europa dei diritti. Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001; M. BOND, *A charter of Fundamental Rights: Text and Commentaries*, London, 2001; G. DE KERCHOVE, O. DE SCHUTTER, F. TULKENS, *La charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne: dialogue à trois voix*, Louvain, 2001; L. FERRARI BRAVO, F. DI MAIO, A. RIZZO, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001; M. PANEBIANCO (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle Alte Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, Milano, 2001; F. POCAR, *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001; A. SPADARO, *La carta europea dei diritti, fra identità e diversità, fra tradizione e secolarizzazione*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 621 ss.; F. D. BUSNELLI, *Importanza e limiti dei valori fondamentali della carta europea*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002; B. CONFORTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in S. P. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002, p. 69 ss.; A. VIARENZO, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002; A. COMBA (a cura di), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla carta di Nizza*, Torino, 2002; L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Milano, 2002; R. TONIATTI, *Diritto, Diritti, Giurisprudenza. La carta dei diritti fondamentali dell'UE*, Padova, 2002; N. WALKER, *The charter of Fundamental Rights of the EU: Legal, Symbolic and Constitutional Implications*, in P. A. ZERVAKI – P. J. CULLEN (eds.), *The Post Nice Process: Towards a European Constitution?*, Baden-Baden, 2002, p. 119 ss.; E. GROSSO, *I cittadini europei e i diritti di partecipazione politica nella Carta di Nizza: un'occasione perduta*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 64 ss.; M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003; G. GAJA, *L'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione per l'Europa*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2003, n. 3, p. 5 ss.; C. PINELLI, F. BARAZZONI, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Bologna, 2003; S. PEERS (ed.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004; A. RUGGIERO, *Il bilanciamento degli interessi nella Carta dei diritti fondamentali*, Padova, 2004; A. VIGLIANISI FERRARO, *Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello spazio giuridico*

È opportuno sottolineare che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, novellato dal Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati³¹⁰. Con tale

europeo, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, n. 2, pp. 503-581; G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel processo costituente europeo*, in ID., *Studi sui diritti in Europa*, Roma, 2006, p. 72 ss.; G. BRONZINI, V. PICCONE, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza delle Corti europee, in Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2006, p. 5 ss.; ID., *La Corte di Lussemburgo "scopre" la Carta di Nizza: verso una nuova stagione nella tutela "multilevel" dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2006, n. 3, pp. 979-986; O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *La Carta di Nizza oggi tra sdoganamento giurisprudenziale e Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, n. 1, pp. 101-124; G. BISOGNI, G. BRONZINI, V. PICCONE (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea. Casi e materiali*, Taranto, 2009; A. DI STASI, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mandato di arresto europeo e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in A. BARBERA, A. LOIODICE, M. SCUDIERO, P. STANZIONE (a cura di), *Scritti in memoria del Prof. Fulvio Fenucci*, Catanzaro, 2009, tomo II, par. 4; M. CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 221-225; R. CONTI, *La prima volta della Corte di Giustizia sulla Carta di Nizza «vincolante»*, in *D&L*, 2010, n. 1, pp. 11-22; A. RIETI, *La strategia europea per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali*, in *Sud in Europa*, 2010, pp. 23-24; L. S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, XV Convegno SIDI, Bologna 10-11 giugno 2010, Napoli, 2011; M. MILITELLO, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2010, n. 1, pp. 85-150; G. DI FEDERICO (ed.), *The EU charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Heidelberg-London-New York, 2011; M. FORNARA, *Il Trattato UE e la Carta dei diritti fondamentali, l'impegno della Commissione*, in L. S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, Napoli, 2011, pp. 15-18; A. CAPPELLARO, *L. 210/92, norme e interpretazione autentica e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: le conseguenze dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, in *Rivista Critica del diritto del lavoro*, 2011, pp. 241-261; *La protezione dei diritti dell'uomo nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 3, pp. 645-767, relazioni e interventi: L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, pp. 645-652, N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, pp. 653-678, A. BULTRINI, *I rapporti tra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: potenzialità straordinarie per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*, pp. 700-720, S. AMADEO, *Il protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela "asimmetrica" dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*, pp. 720-742, P. SIMONE, *Gli accordi internazionali di salvaguardia dei diritti sociali e del lavoro e il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali alla Polonia e al Regno Unito*, pp. 742-767. Specificamente sui lavori della Convenzione istituita dal Consiglio europeo di Colonia del 1999, si rinvia a E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti, gli attori*, in AA. VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001; G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, 2003.

³¹⁰ Sul valore che ha acquisito la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si vedano L. DANIELE, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 235 ss. e N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, n. 3, pp. 653-678.

previsione il legislatore europeo ha finalmente messo fine al lungo dibattito maturato intorno al valore ed alla qualificazione di quest'atto³¹¹, anche se parte della dottrina nutre ancora dei dubbi circa la piena equiparazione del rango della Carta al diritto primario³¹².

Orbene, con riferimento al diritto a un giudice imparziale – previsto dall'articolo 47, paragrafo 2 della Carta – autorevole dottrina³¹³ ha evidenziato che *“Il requisito dell'imparzialità [...] richiede una valutazione sotto il profilo soggettivo e oggettivo”*³¹⁴. *Perché il giudice possa considerarsi soggettivamente imparziale occorre che egli non manifesti prese di posizione o pregiudizi personali. Il profilo oggettivo, invece, fornisce garanzie sufficienti per escludere ogni legittimo dubbio sull'imparzialità del giudice.*

³¹¹ Per approfondimenti sul problema del valore da attribuire alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prima del Trattato di Lisbona si vedano G. CONETTI, *Sulla natura giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. III, Napoli, 2004, p. 1901; L. AZZENA, *Le forme di rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, p. 249 ss.; M. CARTABIA, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà del presente?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2, p. 423 ss.; B. DE WITTE, *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, p. 81 ss.; M. LUGATO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 1009 ss.; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 139 ss.; A. RUGGERI, *La “forza” della Carta europea dei diritti*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n. 1, p. 182 ss.; M. BALBONI, *Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione giurisdizionale dei diritti umani in ambito comunitario*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Milano, 2002, p. 139 ss.; E. PAGANO, *Il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e le competenze dell'Unione*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1723 ss.; G. U. RESCIGNO, *La Carta dei diritti come documento*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, p. 3 ss.; M. PANEBIANCO, *Il soft law euro-costituzionale “aperto”*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. II, Napoli, 2004, pp. 1363-1376; F. AMICI, V. PAPA, E. SACCÀ (a cura di), *Le Corti e la Carta di Nizza. Tecniche di argomentazione e attività interpretativa*, reperibile in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca>, Dossier n. 12, 2009.

³¹² P. SANDRO, *Alcune aporie e un mutamento di paradigma nel nuovo articolo 6 del Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 860.

³¹³ G. D'AVINO e A. MARTONE, *Il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale ex art. 47 della Carta dei diritti fondamentali*, in A. DI STASI (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il Capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014, p. 193.

³¹⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 novembre 2000, ricorso n. 39676/98, *Rojas Morales c. Italia*, parr. 31-32; sentenza del 6 giugno 2000, ricorso n. 34130/96, *Morel c. Francia*, par. 40.

Come già affermato nella giurisprudenza relativa l'interpretazione dell'art. 6 CEDU³¹⁵, l'elemento di imparzialità soggettivo si ritiene presunto fino a prova contraria, mentre per quello oggettivo «anche l'apparenza può avere un certo rilievo»³¹⁶.

Per quanto concerne i diritti della difesa³¹⁷ – il cui rispetto, com'è ben noto, è garantito dall'articolo 48, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³¹⁸ – è possibile suddividerli in due gruppi, facendo riferimento da un lato agli

³¹⁵ L'Autore fa riferimento all'articolo 6 CEDU poiché nella *Spiegazione relativa all'articolo 47* della Carta dei diritti fondamentali si precisa che il paragrafo 2 dell'articolo citato, in cui – lo si ribadisce – si enuncia il diritto a un giudice imparziale, corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1 della CEDU che recita: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un tribunale [...] imparziale».

³¹⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 27 gennaio 2011, ricorso n. 42224/02, *Krivoshapkin c. Russia*, par. 37-39.

³¹⁷ Per un quadro completo ed esaustivo delle garanzie previste nel “costituendo spazio procedural-processuale europeo, fondato su norme minime comuni a tutela di indagati, imputati e vittime di reato”, si rinvia ad A. IERMANO, *Garanzie minime nello spazio europeo di giustizia penale*, Napoli, 2014.

³¹⁸ L'articolo 48, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che “Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato”. Nella *Spiegazione* relativa all'articolo appena citato si specifica che esso corrisponde all'articolo 6, paragrafo 3 della CEDU che recita: «In particolare, ogni accusato ha diritto di: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza». In detta *Spiegazione* si rammenta, inoltre, che “Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3 [della Carta] questo diritto ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU”. Per un'analisi dettagliata della portata attribuibile alle Spiegazioni, si rinvia a A. DI STASI, *Brevi osservazioni intorno alle «spiegazioni» alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in C. ZANGHI, L. PANELLA (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 425-454. Al riguardo, risulta interessante osservare che mentre la maggior parte della dottrina ritiene che le Spiegazioni non abbiano natura vincolante, la Corte EDU le ha qualificate invece come vincolanti, al pari della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla quale sono annesse. In particolare, si veda la sentenza della Corte di Strasburgo del 24 giugno 2010, *Shalk and Kopf c. Austria*, ricorso n. 30141/04. Per ulteriori approfondimenti sulle citate Spiegazioni, si rinvia a V. SCARABBA, *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008, in particolare sez. V “Il problema delle «spiegazioni» della Carta”, p. 229 ss.; ID., *Le «spiegazioni» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, n. 1, pp. 59-93.

strumenti adottati nell'ambito della *Roadmap* di Stoccolma del 30 novembre 2009³¹⁹ e, dall'altro, agli specifici diritti individuati negli articoli 33-35 della proposta stessa.

Si precisa che tali diritti³²⁰ – che saranno di qui a poco illustrati – si applicano non solo all'indagato e all'imputato “*dal momento in cui sono sospettati di aver commesso un*

³¹⁹ Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009, *relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali*, (2009/C 295/01), in GUUE C 295 del 4.12.2009, che è stata poi inserita nel *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo nella seduta del 10-11 dicembre 2009 per il quadriennio 2010-2014. Misura A – Traduzione e interpretazione: «L'indagato o imputato deve poter capire quanto accade e farsi capire. Un indagato o imputato che non parli o non capisca la lingua in cui si svolge il procedimento ha bisogno di un interprete e di una traduzione degli atti essenziali del procedimento. Dovrebbe inoltre essere prestata particolare attenzione alle esigenze di indagati o imputati con difficoltà uditive»; misura B – Informazioni relative ai diritti e all'accusa: «La persona indagata o imputata per un reato dovrebbe essere informata dei suoi diritti fondamentali in forma orale o, in caso, scritta, ad esempio mediante una comunicazione dei diritti (*Letter of Rights*). Tale persona dovrebbe inoltre ricevere sollecitazione sul carattere e la causa dell'accusa nei suoi confronti. Una persona accusata dovrebbe avere diritto, al momento opportuno, alle informazioni necessarie per la preparazione della difesa, restando inteso che ciò dovrebbe lasciare impregiudicato il normale svolgimento del procedimento penale»; misura C – Consulenza legale e assistenza legale gratuita: «Il diritto alla consulenza legale (attraverso un avvocato) per l'indagato o l'imputato in un procedimento penale nella fase più precoce e opportuna del procedimento è fondamentale per garantire l'equità del procedimento stesso; il diritto all'assistenza legale gratuita dovrebbe assicurare l'effettivo accesso al precitato diritto alla consulenza legale»; misura D – Comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari: «L'indagato o l'imputato sottoposto a privazione della libertà è sollecitamente informato del diritto di comunicare ad almeno una persona, ad esempio un familiare o datore di lavoro, il suo stato di privazione della libertà, restando inteso che ciò dovrebbe lasciare impregiudicato il normale svolgimento del procedimento penale. Inoltre, l'indagato o imputato sottoposto a privazione della libertà in uno Stato di cui non è cittadino è informato del diritto di comunicare alle autorità consolari competenti tale privazione»; misura E – Garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili: «Al fine di garantire l'equità del procedimento, è importante rivolgere particolare attenzione agli indagati o imputati che non sono in grado di capire o di seguire il contenuto o il significato del procedimento per ragioni ad esempio di età o di condizioni mentali o fisiche». Infine, la misura F invita a vagliare l'opportunità di presentare il Libro verde sulla detenzione preventiva. Al riguardo, si veda il Libro verde *Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo – Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione* del 14 giugno 2011, COM(2011)327 def.

³²⁰ Sul riconoscimento dei diritti di difesa, si segnala la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale 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*, del 27 novembre 2013, COM(2013) 820 def. Al riguardo, si veda M. CAGOSSI, *Prosegue inarrestabile il percorso verso il rafforzamento dei diritti processuali dei cittadini dell'Unione Europea*, disponibile *on line* in <http://www.penalecontemporaneo.it>, 20 dicembre 2013. La Comunicazione *de qua* prevedeva un pacchetto di cinque misure (3 Direttive e 2 Raccomandazioni) per rafforzare i diritti procedurali nell'Unione europea. Le due Raccomandazioni della Commissione sono state entrambe adottate il 27 novembre 2013, una *sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali* ed una *sul diritto al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati in procedimenti penali*, (2013/C 378/02), in GUUE C 378, del 24

reato”, ma 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”; essi sono dotati, dunque, di una portata sostanziale, poiché trovano applicazione a prescindere dalla qualifica formale di “indagato” o “imputato”.

Nel primo gruppo rientrano:

a) il diritto all’interpretazione e alla traduzione³²¹;

dicembre 2013. Le tre proposte di Direttiva hanno dato luogo all’adozione dei seguenti atti: la Direttiva *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali* citata nella nota n. 324; la Direttiva 2016/800 dell’11 maggio 2016 *sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali*, in GUUE L 132 del 21.05.2016; la Direttiva *sull’ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati nell’ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell’ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d’arresto europeo* citata nella nota n. 327.

³²¹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2010/64/UE del 20.10.2010, *sul diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in GUUE L 280 del 26.10.2010. Sul punto, si vedano: A. IERMANO, *Verso comuni regole processuali europee: il diritto all’interpretazione e traduzione nei procedimenti penali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011, n. 2, pp. 335-358; ID., *Garanzie minime nello spazio europeo di giustizia penale... op.cit.*, pp. 53-80; V. BAZZOCCHI, *L’armonizzazione delle garanzie processuali nell’Unione europea: la direttiva sul diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in S. CIVITATESE MATTEUCCI, F. GUARRIELLO, P. PUOTI (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell’Unione europea dopo Lisbona*, Rimini, 2013, pp. 159-180; I. IZZO, *Esigenze di «effettività» del diritto all’interprete e alla traduzione degli atti nel procedimento penale*, in A. DI STASI, L. KALB (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea. atti del convegno del dipartimento di diritto pubblico e teoria e storia delle istituzioni, Università degli Studi di Salerno*, Napoli, 2013, pp. 199-220; L. KALB, I. IZZO, *La nuova sfida della direttiva 2010/64: un’assistenza linguistica di “qualità” per lo svolgimento di un procedimento effettivamente “equo”*, in L. KALB (a cura di), *«Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, pp. 313-380; M. GIALUZ, *La lingua come diritto: il diritto all’interpretazione e alla traduzione nel processo penale*, in F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione Europea*, Padova, 2013, p. 227 ss.; ID., *Il diritto all’assistenza linguistica nel processo penale. Direttive europee e ritardi italiani*, in *Rivista di diritto processuale*, 2012, n. 5, p. 1193 ss.; ID., *E’ scaduta la direttiva sull’assistenza linguistica. Spunti per una trasposizione ritardata, ma (almeno) meditata*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 novembre 2013; V.F. METTICA, *Processo penale e diritti fondamentali nel contesto plurilinguistico dell’Unione europea (Trento, 27-28 gennaio 2012)* in *Cassazione penale*, 2012, n. 5, p. 1953 ss.; M. PEDRAZZI, *La strategia dell’Unione europea ai fini dell’armonizzazione delle garanzie procedurali in materia penale: le direttive sul diritto all’interpretazione, alla traduzione e sul diritto all’informazione*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 522 ss.; T. RAFARACI, *Il diritto di difesa nelle procedure di cooperazione nel contesto dell’Unione europea*, in ID. (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell’Unione europea*

- b) il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine³²²;
- c) il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione³²³.

Nel secondo gruppo, invece, sono compresi:

dopo il Trattato di Lisbona, Milano, 2011, pp. 119-132; M. GIALUZ, *E' scaduta la direttiva sull'assistenza linguistica. Spunti per una trasposizione ritardata, ma (almeno) meditata*, consultabile on line in <http://www.penalecontemporaneo.it>, 4 novembre 2013; F. ROMOLI, *La direttiva 64/2010 sul diritto all'interprete e l'ordinamento italiano: prospettive su una zona d'ombra del diritto alla difesa*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, n. 2, pp. 32-42; G. BIONDI, *La tutela processuale dell'imputato all'oglotta alla luce della direttiva 2010/64/UE: prime osservazioni*, in *Cassazione penale*, 2011, n. 6, pp. 2412-2426; M. BARGIS, *L'assistenza linguistica per l'imputato: dalla Direttiva europea 64/2010 nuovi inputs alla tutela fra teoria e prassi*, in ID. (a cura di), *Studi in ricordo di Maria Gabriella Aimonetto*, Milano, 2013, p. 104 ss.; C. AMALFITANO, *Unione europea e garanzie processuali: il diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, n. 8, pp. 83-110; ID., *Le prime direttive europee sul ravvicinamento "processuale": il diritto all'interpretazione, alla traduzione e all'informazione nei procedimenti penali*, in R. DEL COCO, E. PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, Bari, 2014, p. 1 ss.; V. BAZZOCCHI, *L'armonizzazione delle garanzie processuali nell'Unione europea: la direttiva sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 44, pp. 1042-1060. La direttiva *de qua* è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 32, *Attuazione della direttiva 2010/64 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in GU Serie Generale n. 64, del 18 marzo 2014.

³²² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/13/UE del 22.05.2012, *sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in GUUE L 142 del 01.06.2012. Al riguardo, si vedano: P. BALBO, *Diritti di informazione, traduzione ed interpretariato nel processo penale*, in *Diritto & Diritti*, 24 aprile 2013, p. 4; S. CIAMPI, *Letter of Rights e Full Disclosure nella direttiva europea sul diritto all'informazione*, in *Diritto penale e processo*, 2013, n. 1, pp. 15-27; ID., *La direttiva del Parlamento europeo e del consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, consultabile on line in <http://www.penalecontemporaneo.it>, 27 giugno 2012; F. ROMOLI, *Osservazioni a prima lettura della Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in *Archivio penale*, 2012, n. 2, pp.1-5; L. CAMALDO, *Novità sovranazionali*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2012, n. 5, pp. 16-19; G. PIERRO, *Primi spunti di riflessione sulla direttiva europea relativa al diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in *Archivio penale*, 2012, n. 2, p. 1 ss.; M. PEDRAZZI, *La strategia dell'Unione europea ai fini dell'armonizzazione delle garanzie procedurali in materia penale... op.cit.*, p. 522 ss.

³²³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2013/48/UE del 22.10.2013, *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 GUUE L 294/1 del 06.11.2013. Sul punto, si veda la nota di D. FANCIULLO, disponibile on line sul sito dell'Osservatorio dello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia – Università degli Studi di Salerno, <http://www.slsg.unisa.it/osservatorio/coop.penale>. Al riguardo, inoltre, cfr. F.A. BUBULA, *La Direttiva 2013/48/UE sul diritto al difensore e a comunicare con terzi e autorità consolari in caso di privazione della libertà personale*, consultabile on line in <http://www.penalecontemporaneo.it>, 29 novembre 2013.

d) il diritto al silenzio (che si articola nel diritto di non rispondere alle domande poste in relazione ai reati per cui si è indagati o imputati e nel diritto di non testimoniare contro di sé) e il diritto alla presunzione di innocenza³²⁴ (in base al quale l'indagato e l'imputato sono considerati innocenti fino a quando la loro colpevolezza non sia stata provata conformemente al diritto nazionale) disciplinati dall'articolo 33³²⁵;

e) il diritto al patrocinio a spese dello Stato³²⁶ (in virtù del quale l'indagato o l'imputato che non disponga di risorse sufficienti gode del “*diritto di ricevere*

³²⁴ Sulla presunzione di innocenza, si segnala la Direttiva 2016/343 del 09.03.2016 *sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali*, in GUUE L 65 dell'11.03.2016. Ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea “Ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata”. Nella *Spiegazione* relativa a detto articolo si precisa che esso corrisponde all'articolo 6, paragrafo 2 della CEDU che recita: «Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata». Anche in relazione alla presunzione di innocenza si applica il principio di cui all'articolo 52, paragrafo 3 della Carta secondo cui “questo diritto ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU”. È bene notare che la tutela fornita dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla CEDU è inferiore rispetto a quella prevista dall'articolo 27, comma 2 della Costituzione italiana, in virtù del quale “L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”. Nell'ordinamento italiano, infatti, la presunzione di innocenza viene meno solamente in seguito al passaggio in giudicato della sentenza, invece nell'ordinamento europeo è sufficiente l'accertamento della responsabilità anche in via non definitiva.

³²⁵ L'articolo 33 della proposta in esame, rubricato “Diritto al silenzio e diritto alla presunzione di innocenza”, così recita: “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”. Si precisa che la presunzione di innocenza si estrinseca nei seguenti principi cardine: l'imposizione dell'onere della prova a carico della pubblica accusa; il principio dell'*in dubio pro reo*; il canone del *nemo tenetur se detegere*; il diritto di rimanere in silenzio innanzi alle domande poste dalle competenti autorità.

³²⁶ Sul punto, si segnala la recente Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2016/1919/UE del 26.10.2016 *sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*, in GUUE L 297 del 04.11.2016.

l'assistenza giuridica gratuita o parzialmente gratuita delle autorità nazionali”), sancito dall'articolo 34³²⁷;

f) il diritto di presentare prove (*“che la Procura europea è tenuta a prendere in considerazione”*) e di chiedere la nomina di esperti e l'audizione di testimoni (il che implica, più in generale, il *“diritto di chiedere alla Procura europea di raccogliere qualunque prova utile alle indagini”*), di cui all'articolo 35³²⁸.

Occorre specificare che i diritti rientranti nel secondo gruppo si applicano *“conformemente al diritto nazionale”* (tale espressione ricorre nel testo degli articoli 33-35): tale limite – come appare evidente – potrebbe essere fonte di disparità di trattamento nei confronti degli indagati o imputati, in quanto, a seconda del Paese membro in cui si svolge il giudizio, questi potrebbero trovarsi innanzi a discipline notevolmente differenti e, di conseguenza, rischierebbero, in alcuni ordinamenti giuridici, di rimanere privi di tutela o, comunque, scarsamente tutelati.

Le medesime disparità di trattamento – e, quindi, di tutela – potrebbero, invero, rilevarsi anche in relazione ai diritti compresi nel primo gruppo, poiché lo strumento della direttiva, per definizione, lascia un certo margine di discrezionalità in capo ai legislatori

³²⁷ Nell'articolo 34 della proposta in esame, rubricato “Diritto al patrocinio a spese dello Stato”, si dichiara: “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”. Sul punto, si segnala la recente Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2016/1919/UE del 26.10.2016 *sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*, in GUUE L 297 del 04.11.2016.

³²⁸ L'articolo 35 della proposta, rubricato “Diritti relativi alle prove”, sancisce: “1. L'indagato e l'imputato godono, conformemente al diritto nazionale, 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 nazionale, del diritto di chiedere alla Procura europea di raccogliere qualunque prova utile alle indagini, comprese la nomina di esperti e l'audizione di testimoni”.

nazionali nel recepimento dell'atto stesso, per cui da una medesima direttiva potrebbero discendere normative concretamente differenti. Analogo discorso vale anche per i diritti del secondo gruppo in relazione ai quali sono state adottate – in epoca successiva rispetto a quella della proposta in esame – apposite direttive³²⁹.

Pare opportuno evidenziare – a supporto delle considerazioni espresse – come autorevole dottrina³³⁰ ritenga che la proposta non fornisca un adeguato statuto dei diritti della difesa, poiché mentre, da un lato, i poteri investigativi attribuiti all'EPPO – organo dell'accusa – sembrano, nel complesso, ben delineati e dettagliati, dall'altro i diritti difensivi attribuiti agli accusati appaiono appena accennati, laddove invece ci si aspettava la definizione di un quadro completo ed esaustivo dei diritti suddetti.

Nella più volte citata Risoluzione del 12 marzo 2014 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, al punto 6 *iii*), il Parlamento europeo, “*richiamando al più profondo rispetto dei principi fondamentali, di cui l'equo processo e le garanzie della difesa nel processo penale sono diretta emanazione*”, ha chiesto al Consiglio “*di tenere conto*”, tra l'altro, della seguente raccomandazione: “*il rispetto del principio del ne bis in idem dovrà essere assicurato*”.

In virtù di tale principio³³¹, è previsto che una volta esaurita l'azione penale in un Paese dell'Unione, le giurisdizioni degli altri Stati membri devono astenersi da un nuovo

³²⁹ Si fa riferimento al diritto alla presunzione di innocenza nonché al diritto al patrocinio a spese dello Stato.

³³⁰ S. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, *op.cit.*, p. 8; K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, *op.cit.*, p. 20. Si veda anche CCBE, *Response to a Proposal for a European Public Prosecutor*, del 29.11.2013, p. 3, rinvenibile online all'indirizzo www.ccbe.eu.

³³¹ Per approfondimenti sul principio del *ne bis in idem*, si rinvia a: A. IERMANO, *Il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato ex art. 50 della Carta dei diritti fondamentali*, in A. DI

esame, a prescindere da quale sia la portata della sentenza – assoluzione o condanna – poiché in ogni caso essa costituisce espressione dello *ius puniendi*³³² ed il rispetto della *res iudicata* rappresenta un'esigenza strutturale nell'ambito di uno spazio giudiziario comune.

La suddetta raccomandazione contenuta nella Risoluzione del Parlamento europeo trae probabilmente origine dalla considerazione che il principio del *ne bis in idem* non è stato inserito fra le garanzie procedurali sancite nel Capo IV della proposta in esame, bensì trova riconoscimento solamente in forma “implicita”, o comunque “incidentale”, nel *considerando n. 22*, norma nella quale, allo scopo di fornire chiarimenti in materia di competenza dell'EPPO, si afferma quanto segue: *“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*

STASI (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia... op.cit.*, pp. 283-319; A. DI STASI, *Rispetto dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia: a proposito del titolo VI della Carta dei diritti fondamentali*, in L. PANELLA (a cura di), *I diritti umani nella giurisprudenza e nella prassi del diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2013, pp. 355-358; A. DI STASI, *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in L. KALB (a cura di), *«Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano*, Torino, 2012, pp. 44-46; A. DI STASI, *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (cooperazione giudiziaria in materia penale)*, in AA.VV., *Digesto del processo penale*, Torino, 2012, pp. 25-27; A. PISAPIA, *Considerazioni sul principio del ne bis in idem alla luce delle recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, n. 9/2013.

³³² Conclusioni dell'Avvocato Generale, D. RUIZ-JARABO COLOMER, presentate l'8 giugno 2006, in causa C-150/05, *Van Straaten c. Staat der Nederlanden e Repubblica italiana*, par. 52: “Il punto cruciale è l'esercizio dello *ius puniendi*, tramite una valutazione di tutti gli elementi concorrenti, mentre la portata del verdetto non è rilevante”.

gli interessi finanziari dell'Unione, spetterebbe alla Procura europea esercitare la propria competenza previa consultazione delle autorità competenti dello Stato membro 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”.

Bisogna, ad ogni modo, sottolineare che, anche se non avesse trovato riconoscimento nel *considerando n. 22*, il principio del *ne bis in idem* sarebbe stato in ogni caso applicabile nei procedimenti avviati dall'EPPO, poiché rientra fra i “*diritti degli indagati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*”, il cui rispetto è garantito dal sopra citato articolo 32, paragrafo 1 della proposta e che comunque – lo si ribadisce – con il Trattato di Lisbona ha acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati.

Più precisamente, il principio del *ne bis in idem* è sancito dall'articolo 50 della Carta, rubricato “*Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato*”, in cui si prevede che “*Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato [rectius: fatto] per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge*”³³³.

³³³ Nella *Spiegazione relativa all'articolo 50* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si fa riferimento all'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU, rubricato “*Diritto di non essere giudicato o punito due volte*”, che recita: “1. Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato. 2. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge e alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta. 3. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione”. Per approfondimenti sull'articolo 50 della carta, si rinvia a M. D'AMICO, *Articolo 50*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 340-344.

CAPITOLO V

LE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE DAL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA ALLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO

SOMMARIO: 1. Modifiche in materia di competenza – 2. Modifiche alla struttura della Procura europea e alla disciplina della fase di avvio e svolgimento delle indagini – 3. Modifiche relative alla fase successiva alla conclusione delle indagini – 4. Modifiche in materia di ammissibilità delle prove e di controllo giurisdizionale – 5. Un minor tasso di “europeizzazione”.

1. Modifiche in materia di competenza.

Nel corso dei negoziati concernenti la proposta di Regolamento che istituisce la Procura europea, nell'ambito del Consiglio è stata avviata una riflessione su alcune modifiche da apportare al testo della stessa, riflessione che ha condotto all'elaborazione di una versione consolidata del progetto³³⁴.

Le principali modifiche riguardano la competenza e la struttura del futuro organo, la fase di avvio e svolgimento delle indagini nonché quella successiva alla conclusione delle stesse, l'ammissibilità delle prove ed il controllo giurisdizionale.

³³⁴ Nota della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea del 12.10.2016, n. doc. prec. 15100/15, 9799/16, 11350/1/16 REV 1, Fascicolo interistituzionale: 2013/0255 (APP). Il testo stabilizzato è del 31.01.2017.

In base alle modifiche apportate in materia di competenza, l'EPPO non avrebbe più una competenza esclusiva nella lotta ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, bensì solo una competenza concorrente, prioritaria rispetto a quella degli Stati membri³³⁵, per cui qualora una Procura nazionale avvii un'indagine relativamente ai suddetti reati, la Procura europea potrebbe solamente esercitare il proprio diritto di avocazione³³⁶.

³³⁵ Sul punto, si veda l'articolo 20 della proposta nella sua versione consolidata, rubricato "Esercizio della competenza della Procura europea", che così recita: "1. La Procura europea esercita la sua competenza avviando un'indagine a norma dell'articolo 22 o decidendo di avvalersi del suo diritto di avocazione ai sensi dell'articolo 22 bis. Se la Procura europea decide di esercitare la sua competenza, le autorità nazionali competenti non esercitano la loro competenza in relazione alla stessa condotta criminosa. 2. Qualora un reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 17 abbia comportato o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10 000 EUR, la Procura europea può esercitare la sua competenza soltanto se: a) il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte della Procura europea, oppure b) possono essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione europea, ovvero membri delle istituzioni. Se del caso, la Procura europea consulta le autorità nazionali competenti o gli organi dell'Unione per stabilire se siano soddisfatti i criteri di cui alle lettere a) e b). 3. La Procura europea si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 17 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indugio il caso a queste ultime a norma dell'articolo 28 bis se: a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, è meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente legato di cui all'articolo 17, paragrafo 2; o a bis) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, è uguale alla sanzione massima per il reato indissolubilmente legato di cui all'articolo 17, paragrafo 2, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1; o b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 17 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima. 4. La Procura europea informa senza indebito ritardo le autorità nazionali competenti di qualsiasi decisione di esercitare o di astenersi dall'esercitare la sua competenza. 5. In caso di disaccordo tra la Procura europea e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 17, paragrafi 1 bis e 2, o dell'articolo 20, paragrafi 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso. Gli Stati membri stabiliscono l'autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza."

³³⁶ In proposito, si veda l'articolo 22 bis della proposta nella sua versione consolidata, rubricato "Diritto di avocazione": "1. Una volta ricevute tutte le informazioni pertinenti conformemente all'articolo 19, paragrafo 1 bis, la Procura europea decide se esercitare il suo diritto di avocazione nel più breve tempo possibile, e comunque non oltre cinque giorni dopo aver ricevuto le informazioni dalle autorità nazionali, e informa queste ultime di tale decisione. In casi specifici, il procuratore capo europeo può prendere la decisione motivata di prorogare tale termine per un periodo di cinque giorni al massimo, e ne informa le autorità nazionali. 1 bis. Durante tali termini, le autorità nazionali si astengono dall'adottare qualsiasi decisione ai sensi del diritto nazionale che possa avere l'effetto di precludere alla Procura europea l'esercizio del suo diritto di avocazione. Le autorità nazionali adottano le misure urgenti necessarie, conformemente al diritto nazionale, per garantire l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale. 2. Se la Procura europea viene a conoscenza, con mezzi diversi dalle informazioni di cui all'articolo 19, paragrafo 1

Si precisa che con riferimento ad un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10.000,00 €, la Procura europea può esercitare la sua competenza soltanto se:

a) il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte della Procura europea,

oppure

b) possono essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione europea, ovvero membri delle Istituzioni.

bis, del fatto che le autorità competenti di uno Stato membro hanno già intrapreso un'indagine in relazione a un reato per il quale potrebbe essere competente, ne informa senza indugio dette autorità. Dopo essere stata debitamente informata a norma dell'articolo 19, paragrafo 1 bis, la Procura europea decide se esercitare il suo diritto di avocazione. La decisione è adottata entro i termini di cui al paragrafo 1 del presente articolo. 3. Prima di decidere se esercitare il suo diritto di avocazione, la Procura europea consulta, se del caso, le autorità competenti dello Stato membro interessato. 4. Qualora la Procura europea eserciti il suo diritto di avocazione, le autorità competenti degli Stati membri trasferiscono il fascicolo alla Procura europea e si astengono da ulteriori atti d'indagine in relazione allo stesso reato. diritto di avocazione di cui al presente articolo può essere esercitato da un procuratore europeo delegato di qualsiasi Stato membro le cui autorità competenti abbiano avviato un'indagine in relazione a un reato rientrante nel campo di applicazione degli articoli 17 e 18. Qualora un procuratore europeo delegato che abbia ricevuto l'informazione di cui all'articolo 19, paragrafo 1 bis, valuti di non esercitare il diritto di avocazione, esso ne informa, attraverso il procuratore europeo del proprio Stato membro, la camera permanente competente affinché quest'ultima possa adottare una decisione in conformità dell'articolo 9, paragrafo 3 bis. 6. Qualora si sia astenuta dall'esercitare la sua competenza, la Procura europea ne informa senza indebito ritardo le autorità nazionali competenti. In qualsiasi momento del procedimento, le autorità nazionali competenti informano la Procura di eventuali nuovi fatti che possano indurla a rivedere la sua precedente decisione. La Procura europea può esercitare il suo diritto di avocazione dopo aver ricevuto tali informazioni, a condizione che l'indagine nazionale non sia già stata conclusa e che non sia stata presentata a un organo giurisdizionale. La decisione è adottata entro il termine di cui al paragrafo 1. 7. Qualora, con riguardo a un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100 000 EUR, il collegio ritenga che, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione, esso emana, conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, direttive generali che consentano ai procuratori europei delegati di decidere, autonomamente e senza indebito ritardo, di non avocare il caso. Le direttive precisano con tutti i dettagli necessari le circostanze in cui esse si applicano, stabilendo criteri chiari, tenendo specificamente conto della natura del reato, dell'urgenza della situazione e dell'impegno delle autorità nazionali competenti nell'adottare tutte le misure necessarie per ottenere una riparazione integrale del danno agli interessi finanziari dell'Unione. 8. Per garantire un'applicazione coerente delle direttive, i procuratori europei delegati informano la camera permanente competente di ogni decisione adottata ai sensi del paragrafo 7 e ogni camera permanente riferisce annualmente al collegio in merito all'applicazione delle direttive”.

La Procura europea si astiene dall'esercitare la sua competenza e rinvia il caso alle competenti autorità nazionali qualora si tratti di un reato per cui sono previste sanzioni poco severe oppure se vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato dal reato non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima.

Qualora una Procura nazionale avvii un'indagine relativa ad un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000,00 €, l'EPPO, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, se non ritiene necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione, può decidere di non avocare il caso.

Oggetto di discussione è stata anche la possibilità di estendere la competenza materiale della Procura europea – estensione poi introdotta nel nuovo testo del progetto – ai *“reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale recepita nella legislazione nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione dei reati”*³³⁷ previsti dall'adottanda direttiva PIF.

³³⁷ La competenza materiale della Procura europea è disciplinata dall'art. 17 della proposta nella sua versione consolidata, ai sensi del quale: “1. La Procura europea è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione [di cui alla direttiva 2015/xx/UE, quale recepita nella legislazione nazionale], indipendentemente dall'eventualità che in detta legislazione la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato. 1 bis. La Procura europea è competente anche per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale recepita nella legislazione nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1. 2. La Procura europea è altresì competente per qualsiasi altro reato indissolubilmente legato a una condotta criminosa rientrante nel campo di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo. La competenza riguardo a tali reati può essere esercitata solo in conformità dell'articolo 20, paragrafo 3”. Nell'articolo 18, invece, viene disciplinata la competenza territoriale e personale dell'EPPO: “La Procura europea è competente per i reati di cui all'articolo 17 se tali reati: a) sono stati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri;

2. Modifiche alla struttura della Procura europea e alla disciplina della fase di avvio e svolgimento delle indagini.

Analizzando le modifiche concernenti la struttura della Procura europea³³⁸, si evince che tale organo – pur conservando il sopra illustrato “modello decentrato”, caratterizzato dalla presenza dei Procuratori europei Delegati – subisce notevoli variazioni a livello centrale³³⁹, dovute, in particolare, all’introduzione delle Camere Permanenti e del Collegio.

In base alla versione consolidata della proposta di Regolamento in esame, infatti, l’EPPO è costituito da:

- il Procuratore Capo europeo³⁴⁰ che, posto al vertice dell’Ufficio, lo rappresenta, ne organizza il lavoro e ne dirige le attività³⁴¹;

o b) sono stati commessi da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio, o c) sono stati commessi al di fuori dei territori di cui alla lettera a) da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto dei funzionari o al regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio”.

³³⁸ Sul punto, si veda l’articolo 7 della proposta nella sua versione consolidata, rubricato “Struttura della Procura europea”, ai sensi del quale: “1. La Procura europea è un organo dell’Unione indivisibile che opera come un unico ufficio con struttura decentrata. 2. La Procura europea è organizzata a livello centrale e a livello decentrato. 3. Il livello centrale è composto da un ufficio centrale nella sede. L’ufficio centrale è formato dal collegio, dalle camere permanenti, dal procuratore capo europeo, dai suoi sostituti, dai procuratori europei e dal direttore amministrativo. 4. Il livello decentrato è composto dai procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri. 5. L’ufficio centrale e i procuratori europei delegati sono assistiti dal personale della Procura europea nell’esercizio delle funzioni ad essi assegnate dal presente regolamento”.

³³⁹ Si sottolinea come l’EPPO non sia più considerato un “organismo”, bensì un “organo” dell’Unione, termine utilizzato nell’articolo 3, paragrafo 1, rubricato “Istituzione”, in cui si afferma: “La Procura europea è istituita come organo dell’Unione”. L’espressione “organo” viene ripetuta anche nell’articolo 7, paragrafo 1, rubricato “Struttura della Procura europea”, in virtù del quale: “La Procura europea è un organo dell’Unione indivisibile che opera come un unico ufficio con struttura decentrata.”

³⁴⁰ L’articolo 10 della proposta consolidata, rubricato “Il procuratore capo europeo e i sostituti”, sancisce: “1. Il procuratore capo europeo è al vertice della Procura europea. Organizza il lavoro della Procura, dirige

- due (e non più quattro!) Sostituti che assistono il Procuratore Capo europeo nell'esercizio delle sue funzioni e lo sostituiscono in caso di assenza o impedimento³⁴²;
- i Procuratori europei³⁴³ (uno per ogni Stato membro) che rappresentano il collegamento ed il canale di informazione tra le Camere Permanenti ed i

le sue attività e prende decisioni in conformità del presente regolamento e del regolamento interno. 2. Sono nominati [due] sostituti per assistere il procuratore capo europeo nell'esercizio delle sue funzioni e per sostituirlo in caso di assenza o impedimento. 3. Il procuratore capo europeo rappresenta la Procura europea dinanzi alle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri e dinanzi a terzi. Il procuratore capo europeo può delegare i suoi compiti di rappresentanza a uno dei sostituti o a un procuratore europeo”.

³⁴¹ L'articolo 13 della proposta consolidata, rubricato “Nomina e rimozione del procuratore capo europeo”, così recita: “1. Il Parlamento europeo e il Consiglio nominano di comune accordo il procuratore capo europeo per un mandato non rinnovabile di sette anni. Il Consiglio delibera a maggioranza semplice. 2. Il procuratore capo europeo è selezionato tra candidati che a) sono membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri, oppure procuratori europei attivi; b) offrono tutte le garanzie di indipendenza; c) possiedono le qualifiche necessarie per essere nominati, nei rispettivi Stati membri, alle più alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali e vantano una grande esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, o hanno svolto la funzione di procuratori europei, e d) possiedono una sufficiente esperienza manageriale e le qualifiche per il posto in questione. 3. La selezione si basa su un invito generale a presentare candidature pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, a seguito del quale un comitato di selezione stabilisce una rosa di candidati qualificati da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio. Il comitato è composto di 12 persone scelte tra ex membri della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte dei conti, ex membri nazionali di Eurojust, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, procuratori di alto livello e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo. Il Consiglio stabilisce le regole di funzionamento del comitato e adotta una decisione che ne nomina i membri su proposta della Commissione. 3 bis. In caso di nomina di un procuratore europeo a procuratore capo europeo, il suo posto di procuratore europeo è immediatamente ricoperto secondo la procedura di cui all'articolo 14, paragrafi 1 e 2. 4. La Corte di giustizia dell'Unione europea può, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, rimuovere dall'incarico il procuratore capo europeo qualora riscontri che non è più in grado di esercitare le sue funzioni o che ha commesso una colpa grave. 5. Se il procuratore capo europeo si dimette, se è rimosso dal suo incarico o se lascia il suo incarico per qualsiasi motivo, il posto è immediatamente ricoperto secondo la procedura di cui ai paragrafi 1, 2 e 3”.

³⁴² L'articolo 13 bis della proposta consolidata, rubricato “Nomina e rimozione dei sostituti del procuratore capo europeo”, afferma: “1. Il collegio nomina [due] procuratori europei a sostituti del procuratore capo europeo per un mandato rinnovabile di tre anni e comunque di durata non superiore a quella del mandato di procuratore europeo. Il processo di selezione è disciplinato dal regolamento interno. I sostituti del procuratore capo europeo mantengono lo status di procuratori europei. 2. Le norme e le condizioni per l'esercizio della funzione di sostituto del procuratore capo europeo sono stabilite nel regolamento interno. Qualora un procuratore europeo non sia più in grado di esercitare le funzioni di sostituto del procuratore capo europeo, il collegio può, in conformità del regolamento interno, decidere che non eserciti la funzione di sostituto del procuratore capo europeo e sia rimosso da tale incarico. 3. Se un sostituto del procuratore capo europeo si dimette, se è rimosso dal suo incarico o se lascia il suo incarico di sostituto per qualsiasi motivo, il posto è immediatamente ricoperto secondo la procedura di cui al paragrafo 1 del presente articolo. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 14, rimane procuratore europeo”.

Procuratori europei Delegati, poiché, sulla base delle istruzioni impartite dalle prime, supervisionano lo svolgimento delle indagini e delle azioni penali assegnate ai Delegati e formulano, a loro volta, istruzioni nei confronti di questi ultimi, monitorando, insieme a loro, l'esecuzione dei compiti della Procura europea nei rispettivi Stati membri³⁴⁴;

³⁴³ Nell'articolo 11 della proposta consolidata, rubricato "I procuratori europei", si afferma: "1. I procuratori europei supervisionano, per conto della camera permanente e conformemente a eventuali istruzioni da questa fornite in virtù dell'articolo 9, paragrafi 3, 3 bis e 4, le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine. I procuratori europei presentano sintesi dei casi soggetti alla loro supervisione e, se del caso, proposte di decisioni di detta camera sulla base di progetti di decisioni elaborati dai procuratori europei delegati. Fatto salvo l'articolo 14, paragrafo 7, il regolamento interno prevede un meccanismo di sostituzione tra procuratori europei per il caso in cui il procuratore europeo incaricato della supervisione sia temporaneamente assente dalle sue funzioni o sia per altri motivi impossibilitato a esercitare le funzioni dei procuratori europei. Il sostituto procuratore europeo può assolvere tutte le funzioni di un procuratore europeo, eccetto la possibilità di condurre un'indagine ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 4. 2. I procuratori europei incaricati della supervisione possono, conformemente al diritto nazionale applicabile e alle istruzioni fornite dalla competente camera permanente, fornire in un caso specifico istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato del caso, laddove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale o nell'interesse della giustizia, o per assicurare il [...] funzionamento coerente della Procura europea. 3. I procuratori europei fungono da collegamento e canali di informazione tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri di origine. Essi monitorano l'esecuzione dei compiti della Procura nei rispettivi Stati membri in stretta consultazione con i procuratori europei delegati. Essi provvedono affinché, in conformità del presente regolamento e del regolamento interno, l'ufficio centrale trasmetta ogni informazione utile ai procuratori europei delegati e viceversa".

³⁴⁴ Ai sensi dell'articolo 14 della proposta consolidata, rubricato "Nomina e rimozione dei procuratori europei" è previsto: "1. Ciascuno Stato membro designa tre candidati al posto di procuratore europeo tra vari candidati che: a) sono membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri; b) offrono tutte le garanzie di indipendenza; e c) possiedono le qualifiche necessarie per essere nominati, nei rispettivi Stati membri, ad alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali e vantano una grande esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale. 2. Il Consiglio, ricevuto il parere motivato del comitato di selezione di cui all'articolo 13, paragrafo 3, seleziona e nomina uno dei candidati al posto di procuratore europeo dello Stato membro in questione. Se il comitato di selezione ritiene che un candidato non soddisfi le condizioni necessarie all'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, il suo parere è vincolante per il Consiglio. 3. Il Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, seleziona e nomina i procuratori europei per un mandato non rinnovabile di sei anni. Alla fine del periodo di sei anni il Consiglio può decidere di prorogare il mandato per un massimo di tre anni. 4. Ogni tre anni si procede a un rinnovo parziale di un terzo dei procuratori europei. Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, adotta disposizioni transitorie relative alla nomina dei procuratori europei per e durante il primo mandato. 5. La Corte di giustizia dell'Unione europea può, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, rimuovere dall'incarico un procuratore europeo qualora riscontri che non è più in grado di esercitare le sue funzioni o che ha commesso una colpa grave. 6. Se un procuratore europeo si dimette oppure è rimosso dal suo incarico o se lascia il suo incarico per qualsiasi altro motivo, il posto è immediatamente ricoperto secondo la procedura di cui ai paragrafi 1 e 2. Se svolge la funzione di sostituto del procuratore capo

- le Camere Permanenti³⁴⁵, istituite dal Collegio e composte da un Presidente (il Procuratore Capo europeo o un suo Sostituto o un

europeo, il procuratore europeo è automaticamente rimosso anche da tale incarico. 7. Su designazione di ogni procuratore europeo, il collegio nomina tra i procuratori europei delegati dello stesso Stato membro una persona incaricata di sostituire il procuratore europeo che non sia in grado di svolgere le sue funzioni o che abbia lasciato il suo incarico in conformità dei paragrafi 5 e 6. Se il collegio constata la necessità di una sostituzione, la persona nominata agisce come procuratore europeo ad interim, in attesa della sostituzione definitiva o del ritorno del procuratore europeo, per un periodo non superiore a 3 mesi. Se necessario, il collegio può, su richiesta, prorogare tale periodo di tempo. I meccanismi e le modalità di sostituzione temporanea sono stabiliti e disciplinati dal regolamento interno”.

³⁴⁵ L'articolo 9 della proposta consolidata, rubricato “Le camere permanenti”, sancisce quanto segue: “1. La camera permanente è presieduta dal procuratore capo europeo o da uno dei sostituti o da un procuratore europeo nominato presidente in conformità del regolamento interno. Oltre al presidente, la camera permanente dispone di due membri permanenti. Il numero di camere permanenti e la loro composizione nonché la ripartizione delle competenze tra le camere tengono debitamente conto delle esigenze funzionali della Procura e sono determinati in conformità del regolamento interno. Questo assicura un'equa distribuzione del carico di lavoro sulla base di un sistema di assegnazione casuale dei casi e prevede procedure che, in casi eccezionali e se necessario per il corretto funzionamento della Procura, consentono deviazioni dal principio dell'assegnazione casuale su decisione del procuratore capo europeo. 2. Le camere permanenti monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati in conformità dei paragrafi 3, 3 bis e 4 del presente articolo 10. Esse garantiscono inoltre il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri e l'attuazione delle decisioni prese dal collegio in conformità dell'articolo 8, paragrafo 2. 3. Le camere permanenti adottano le seguenti decisioni alle condizioni e secondo le procedure previste dal presente regolamento, ove opportuno previo esame di un progetto di decisione proposto dal procuratore europeo delegato incaricato del caso: a) rinviare a giudizio a norma dell'articolo 30, paragrafi 1, 2 e 3; b) archiviare un caso a norma dell'articolo 33, paragrafo 1, lettere da a) a f); c) applicare una procedura semplificata di azione penale e incaricare il procuratore europeo delegato di agire ai fini della pronuncia di un provvedimento definitivo nel caso a norma dell'articolo; d) rinviare un caso alle autorità nazionali a norma dell'articolo 28 bis, paragrafi 1 o 2; e) riaprire un'indagine a norma dell'articolo 33, paragrafo 2. 3 bis. Se necessario, le camere permanenti adottano le seguenti decisioni alle condizioni e secondo le procedure previste dal presente regolamento: a) incaricare il procuratore europeo delegato di avviare un'indagine conformemente alle disposizioni dell'articolo 22, paragrafi da 1 a 4, qualora non sia stata avviata un'indagine; b) incaricare il procuratore europeo delegato di esercitare il diritto di avocazione a norma dell'articolo 22 bis, paragrafo 5, qualora il caso non sia stato avocato; c) deferire al collegio le questioni strategiche o le questioni di ordine generale derivanti da singoli casi a norma dell'articolo 8, paragrafo 2; d) assegnare un caso a norma dell'articolo 22, paragrafo 3; e) riassegnare un caso a norma dell'articolo 22, paragrafo 5, o [...] dell'articolo 23, paragrafo 3; [i] approvare la decisione di un procuratore europeo di condurre esso stesso l'indagine a norma dell'articolo 23, paragrafo 4.] 4. La competente camera permanente, agendo tramite il procuratore europeo incaricato di supervisionare un'indagine o un'azione penale, può in un caso specifico fornire istruzioni conformemente al diritto nazionale applicabile al procuratore europeo delegato incaricato del caso, laddove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine o dell'azione penale, o nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente della Procura europea. 5. La camera permanente adotta decisioni a maggioranza semplice. La camera procede a votazione su richiesta di uno dei suoi membri. Ciascun membro dispone di un voto. In caso di parità di voti, prevale il voto del presidente. Le decisioni sono adottate con deliberazione nelle riunioni delle camere ove applicabile sulla base del progetto di decisione proposto dal procuratore europeo delegato incaricato del caso. Tutto il materiale riguardante un caso è accessibile, su richiesta, alla competente camera permanente ai fini della preparazione delle decisioni. 5 bis. La camera permanente può decidere di delegare il potere decisionale di cui al paragrafo 3, lettera a) o lettera b) e in quest'ultimo caso

Procuratore europeo) e da due membri permanenti; il numero di Camere Permanenti, la loro composizione e la ripartizione delle competenze tra le stesse saranno stabiliti dal Regolamento interno, in modo tale da assicurare un'equa distribuzione del carico di lavoro sulla base di un sistema di assegnazione casuale dei casi, salvo alcune eccezioni; esse monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai Procuratori europei Delegati, ne garantiscono il coordinamento nei casi transfrontalieri, forniscono istruzioni ai Procuratori europei Delegati tramite il Procuratore

solo per quanto riguarda le norme di cui all'articolo 33, paragrafo 1, lettere da a) a e), al procuratore europeo incaricato della supervisione a norma dell'articolo 11, paragrafo 1, qualora tale delega possa essere debitamente giustificata con riferimento al grado di gravità del reato o alla complessità del procedimento nel singolo caso, con riguardo a un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000 EUR. Il regolamento interno stabilisce orientamenti al fine di assicurare l'applicazione coerente all'interno dell'ufficio. La camera permanente comunica ogni eventuale decisione di delega del potere decisionale al procuratore capo europeo. Una volta ricevuta tale informazione, il procuratore capo europeo può, entro tre giorni, chiedere alla camera permanente di rivedere la sua decisione qualora ritenga che ciò sia necessario per assicurare la coerenza delle indagini e delle azioni penali della Procura. Se il procuratore capo europeo è un membro della camera permanente interessata, uno dei suoi sostituti esercita il diritto di chiedere detta revisione. Il procuratore europeo incaricato della supervisione riferisce alla camera permanente in merito alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso nonché a qualsiasi informazione o circostanza che ritiene possa richiedere una nuova valutazione dell'opportunità di mantenere la delega, in particolare nelle circostanze di cui all'articolo 30, paragrafo 2. Una delega può essere ritirata in qualunque momento su richiesta di uno dei membri della camera permanente ed è decisa a norma del paragrafo 5. Una delega è ritirata quando un procuratore europeo delegato ha sostituito il procuratore europeo a norma dell'articolo 14, paragrafo 7. Per garantire l'applicazione coerente del principio di delega, ogni camera permanente riferisce ogni anno al collegio in merito all'uso delle deleghe. 5 ter. Il regolamento interno autorizza le camere permanenti ad adottare decisioni attraverso una procedura scritta definita in dettaglio nel regolamento interno stesso. Tutte le decisioni adottate e le istruzioni fornite a norma dei paragrafi 3, 3 bis, 4 e 5 bis sono registrate per iscritto e diventano parte del fascicolo del caso. 6. Oltre ai membri permanenti, prende parte alle deliberazioni della camera permanente il procuratore europeo incaricato di supervisionare un'indagine o un'azione penale a norma dell'articolo 11, paragrafo 1. Il procuratore europeo ha diritto di voto, tranne per le decisioni della camera permanente sulle deleghe o il ritiro delle deleghe a norma dell'articolo 9, paragrafo 5 bis, sull'assegnazione e la riassegnazione di cui all'articolo 22, paragrafi 3, 4 e 5, e all'articolo 22 bis, paragrafo 5, e sul rinvio a giudizio (articolo 30, paragrafo 2) se più di uno Stato membro è competente per l'esame del caso e in situazioni di cui all'articolo 26, paragrafo 7. Una camera permanente può inoltre, su richiesta di un procuratore europeo o di un procuratore europeo delegato o di propria iniziativa, invitare altri procuratori europei o procuratori europei delegati interessati da un caso ad assistere alle sue riunioni senza diritto di voto. 7. I presidenti delle camere permanenti provvedono, conformemente al regolamento interno, ad informare il collegio delle decisioni adottate a norma del presente articolo al fine di consentirgli di espletare la sua funzione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2”.

europeo competente e verificano l'attuazione delle decisioni prese dal Collegio;

- il Collegio³⁴⁶ – composto dal Procuratore Capo europeo (che convoca e presiede le riunioni) e da un Procuratore europeo per ogni Stato membro – che, oltre a proporre il Regolamento interno della Procura europea e ad istituire le Camere Permanenti, svolge il compito di monitorare tutte le attività dell'EPPO, assumendo decisioni di portata generale, al fine di garantire la coerenza, l'efficienza e l'uniformità dell'azione della Procura europea;
- il personale dell'EPPO³⁴⁷;
- i Procuratori europei Delegati³⁴⁸ – almeno due (e non più uno!) per ogni Stato membro – che svolgono l'attività di indagine e di esercizio

³⁴⁶ In virtù dell'articolo 8 della proposta consolidata, rubricata "Il collegio", è previsto quanto segue: "1. Il collegio della Procura europea è composto dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per Stato membro. Il procuratore capo europeo presiede le riunioni del collegio ed è responsabile della loro preparazione. 2. Il collegio si riunisce periodicamente ed è responsabile del controllo generale delle attività della Procura. Prende decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, in particolare al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale della Procura europea in tutta l'Unione, nonché su altre questioni precisate nel presente regolamento. Il collegio non prende decisioni operative in singoli casi. Il regolamento interno stabilisce le modalità dell'esercizio delle attività di controllo generale e dell'adozione delle decisioni su questioni strategiche e di ordine generale ai sensi del presente articolo. 3. Su proposta del procuratore capo europeo e in conformità del regolamento interno, il collegio istituisce le camere permanenti. 4. Il collegio adotta il regolamento interno della Procura europea in conformità dell'articolo 16 e stabilisce le responsabilità per l'esercizio delle funzioni dei membri del collegio e del personale della Procura europea. 5. Salvo disposizione contraria del presente regolamento, il collegio prende decisioni a maggioranza semplice. Ogni membro del collegio ha il diritto di avviare una votazione sulle questioni rimesse alla decisione del collegio. Ciascun membro del collegio dispone di un voto. In caso di parità di voti in merito a questioni rimesse alla decisione del collegio, prevale il voto del procuratore capo europeo".

³⁴⁷ Ai sensi dell'articolo 2, lettera e) della proposta consolidata, rubricato "Definizioni", il "personale della Procura europea" è così composto: "il personale a livello centrale che sostiene il collegio, le camere permanenti, il procuratore capo europeo, i procuratori europei, i procuratori europei delegati e il direttore amministrativo nelle attività quotidiane di espletamento dei compiti della Procura previsti dal presente regolamento".

dell'azione penale, seguendo le indicazioni ed istruzioni della Camera permanente incaricata del caso e del Procuratore europeo incaricato della supervisione³⁴⁹; conformemente al sopra illustrato sistema del “doppio

³⁴⁸ L'articolo 12 della proposta consolidata, rubricato “I procuratori europei delegati” afferma: “1. I procuratori europei delegati agiscono per conto della Procura europea nei rispettivi Stati membri e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e rinvio a giudizio, in aggiunta e fatti salvi i poteri specifici e lo status conferiti loro e alle condizioni previste dal presente regolamento. I procuratori europei delegati sono responsabili delle indagini e azioni penali da essi stessi avviate, ad essi assegnate o da essi rilevate avvalendosi del diritto di avocazione. I procuratori europei delegati seguono le indicazioni e istruzioni della camera permanente incaricata del caso nonché le istruzioni del procuratore europeo incaricato della supervisione. I procuratori europei delegati sono altresì responsabili del rinvio a giudizio e dispongono, in particolare, del potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale. 2. In ciascuno Stato membro sono presenti due o più procuratori europei delegati. Il procuratore capo europeo, dopo essersi consultato e aver raggiunto un accordo con le competenti autorità degli Stati membri, approva il numero dei procuratori europei delegati nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori europei delegati all'interno di ciascuno Stato membro. 3. I procuratori europei delegati possono espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, a condizione che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal presente regolamento. Essi informano il procuratore europeo incaricato della supervisione in merito a tali funzioni. Qualora in un qualsiasi momento un procuratore europeo delegato non possa svolgere le sue funzioni di procuratore europeo delegato in ragione dell'esercizio delle funzioni di procuratore nazionale, ne informa il procuratore europeo incaricato della supervisione, il quale si consulta con la procura nazionale competente per stabilire se debbano prevalere le funzioni derivanti dal presente regolamento. Il procuratore europeo può proporre alla camera permanente di riassegnare il caso a un altro procuratore europeo delegato dello stesso Stato membro o di svolgere l'indagine di persona a norma dell'articolo 23, paragrafi 3 e 4”.

³⁴⁹ L'articolo 15 della proposta consolidata, rubricato “Nomina e rimozione dei procuratori europei delegati”, così recita: “1. Il collegio, su proposta del procuratore capo europeo, nomina i procuratori europei delegati designati dagli Stati membri. Il collegio può non approvare la persona designata qualora non soddisfatti i criteri di cui al paragrafo 2. I procuratori europei delegati sono nominati per un periodo rinnovabile di cinque anni. 2. Dal momento della nomina a procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dall'incarico, i procuratori europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri che li hanno designati. Essi offrono tutte le garanzie di indipendenza, possiedono le qualifiche necessarie e vantano una grande esperienza pratica relativa al loro sistema giuridico nazionale. 3. Il collegio rimuove dall'incarico un procuratore europeo delegato se riscontra che non risponde più alle condizioni di cui al paragrafo 2 o non è in grado di esercitare le sue funzioni, oppure che ha commesso una colpa grave. 4. Se uno Stato membro decide la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dal presente regolamento, esso informa il procuratore capo europeo prima di attivarsi in tal senso. Uno Stato membro non può rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato o adottare provvedimenti disciplinari nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal presente regolamento senza il consenso del procuratore capo europeo. Se il procuratore capo europeo non dà il suo consenso, lo Stato membro interessato può chiedere al collegio di esaminare la questione. 5. Se un procuratore europeo delegato si dimette, se il suo intervento non è più necessario per assolvere le funzioni della Procura, oppure se è rimosso dal suo incarico o se lascia il suo incarico per qualsiasi altro motivo, lo Stato membro interessato ne informa immediatamente il procuratore capo europeo e, se del caso, designa un altro procuratore affinché sia nominato come nuovo procuratore europeo delegato a norma del paragrafo 1”.

cappello”, essi possono esercitare la funzione di Pubblici Ministeri anche nei rispettivi ordinamenti nazionali, a condizione, però, che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal Regolamento oggetto della proposta in esame;

- il direttore amministrativo³⁵⁰, assunto come agente temporaneo della Procura europea, che la gestisce e ne è il rappresentante legale a fini amministrativi e di bilancio, esercitando le sue funzioni in piena indipendenza senza sollecitare né accettare istruzioni da alcun governo o altro organismo³⁵¹.

³⁵⁰ L'articolo 15 bis della proposta consolidata, rubricato “Status del direttore amministrativo”, stabilisce quanto segue: “1. Il direttore amministrativo è assunto come agente temporaneo della Procura europea ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione. 2. Il direttore amministrativo è nominato dal collegio in base a un elenco di candidati proposto dal procuratore capo europeo, seguendo una procedura di selezione aperta e trasparente a norma del regolamento interno della Procura europea. Per la conclusione del contratto con il direttore amministrativo, la Procura europea è rappresentata dal procuratore capo europeo. 3. La durata del mandato del direttore amministrativo è di quattro anni. Entro la fine di tale periodo, il collegio effettua una valutazione che tenga conto dei risultati ottenuti dal direttore amministrativo. 4. Agendo su proposta del procuratore capo europeo, il quale tiene conto della valutazione di cui al paragrafo 3, il collegio può prorogare una volta il mandato del direttore amministrativo per non più di quattro anni. 5. Il direttore amministrativo il cui mandato sia stato prorogato non può partecipare a un'altra procedura di selezione per lo stesso posto alla fine del periodo complessivo. 6. Il direttore amministrativo risponde al procuratore capo europeo e al collegio. 7. Fatte salve le norme applicabili in materia di risoluzione del contratto contenute nello statuto dei funzionari e nel regime applicabile agli altri agenti, il direttore amministrativo può essere rimosso dall'incarico su decisione del collegio a maggioranza dei due terzi dei suoi membri”.

³⁵¹ L'articolo 15 ter della proposta consolidata, rubricato “Compiti del direttore amministrativo”, afferma: “1. A fini amministrativi e di bilancio, la Procura europea è gestita dal suo direttore amministrativo. 2. Fatte salve le competenze del collegio o del procuratore capo europeo, il direttore amministrativo esercita le sue funzioni in piena indipendenza e non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo o altro organismo. 3. Il direttore amministrativo è il rappresentante legale della Procura europea a fini amministrativi e di bilancio. Il direttore amministrativo esegue il bilancio della Procura europea. 4. Il direttore amministrativo è responsabile dell'esecuzione dei compiti amministrativi conferiti alla Procura europea, tra cui in particolare: a) assicurare la gestione corrente della Procura europea e la gestione del personale; b) attuare le decisioni adottate dal procuratore capo europeo o dal collegio; c) elaborare una proposta relativa al documento di programmazione annuale e pluriennale e presentarla al procuratore capo europeo; d) attuare il documento di programmazione annuale e pluriennale e riferirne al collegio; e) elaborare le parti amministrativa e di bilancio della relazione annuale sulle attività della Procura europea; f) elaborare un piano d'azione volto a dare seguito alle conclusioni delle relazioni di audit interne ed esterne, delle valutazioni e delle indagini, incluse quelle del garante europeo della protezione dei dati e dell'OLAF, e riferirne ad essi e al collegio

La disciplina riguardante l'avvio³⁵² e lo svolgimento delle indagini³⁵³ è stata modificata dal Consiglio in modo tale da renderla compatibile e coerente con i

[due volte l'anno]; g) elaborare una strategia antifrode interna della Procura europea e presentarla al collegio per approvazione; h) elaborare una proposta relativa al progetto di regole finanziarie applicabili alla Procura europea e presentarla al procuratore capo europeo; i) elaborare una proposta relativa al progetto di stato di previsione delle entrate e delle spese della Procura europea e presentarla al procuratore capo europeo; j) fornire il necessario sostegno amministrativo per facilitare l'attività operativa della Procura europea; k) fornire assistenza al procuratore capo europeo e ai suoi sostituti nello svolgimento delle loro funzioni”.

³⁵² L'articolo 22 della proposta consolidata, rubricato “Avvio delle indagini e ripartizione delle competenze all'interno della Procura europea”, afferma: “1. Se, conformemente al diritto nazionale applicabile, esistono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza della Procura europea, un procuratore europeo delegato di uno Stato membro che, secondo il suo diritto nazionale, è competente per il reato [...], fatte salve le norme di cui all'articolo 20, paragrafi 2 e 3, avvia un'indagine e lo annota nel sistema automatico di gestione dei fascicoli. 2. Se, a seguito della verifica effettuata a norma dell'articolo 19, paragrafo 2, la Procura europea decide di avviare un'indagine, essa ne informa senza indebito ritardo l'autorità che ha segnalato la condotta criminosa in conformità dell'articolo 19, paragrafi 1 o 1 bis. 3. Se nessun procuratore europeo delegato ha avviato un'indagine, la camera permanente cui è stato assegnato il caso incarica, alle condizioni di cui al paragrafo 1, un procuratore europeo delegato di avviarne una. 4. Un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza della Procura, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati. Un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro competente nel caso di specie può avviare o essere incaricato dalla camera permanente competente di avviare un'indagine soltanto qualora una deviazione [...] dal principio di cui di cui alla precedente frase sia debitamente giustificata, tenuto conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità: a) il luogo in cui l'indagato o l'imputato ha la residenza abituale; b) la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale. 5. Finché non sia deciso di esercitare l'azione penale conformemente all'articolo 30, la camera permanente competente può, in un caso rientrante nella competenza di più Stati membri e previa consultazione con i procuratori europei e/o i procuratori europei delegati interessati, decidere di: a) riassegnare un caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro; b) riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il procuratore europeo delegato che ne è incaricato; se tali decisioni sono nell'interesse generale della giustizia e conformi ai criteri di scelta del procuratore europeo delegato incaricato del caso ai sensi del [...] paragrafo 4. 6. Al momento di decidere di riassegnare, riunire o separare un caso, la camera permanente tiene debitamente conto dello stato delle indagini in quel momento. 7. La Procura europea informa senza indebito ritardo le autorità nazionali competenti di qualsiasi decisione di avviare un'indagine”.

³⁵³ L'articolo 23 della proposta consolidata, rubricato “Svolgimento dell'indagine”, così recita: “1. Il procuratore europeo delegato incaricato di un caso può, conformemente al presente regolamento e al diritto nazionale, adottare le misure d'indagine e altre misure di persona oppure darne incarico alle autorità competenti del suo Stato membro. In conformità con il diritto nazionale, tali autorità assicurano l'osservanza di tutte le istruzioni e adottano le misure loro assegnate. Il procuratore europeo delegato incaricato del caso comunica al procuratore europeo competente e alla camera permanente, tramite il sistema automatico di gestione dei fascicoli e nel rispetto delle norme stabilite nel regolamento interno, eventuali sviluppi significativi relativi al caso. 2. In qualsiasi momento durante le indagini condotte dalla Procura europea, le autorità nazionali competenti adottano, conformemente al diritto nazionale, le misure urgenti necessarie per garantire l'efficacia delle indagini, anche quando non agiscono specificamente su istruzione del procuratore europeo delegato incaricato del caso. Le autorità nazionali informano senza indebito ritardo il procuratore europeo delegato incaricato del caso delle misure urgenti adottate. 3. La camera permanente competente può, su proposta del procuratore europeo incaricato della supervisione,

cambiamenti concernenti la struttura e l'organizzazione della Procura europea, attribuendo un ruolo particolarmente rilevante alle Camere Permanenti.

Più precisamente, esse incaricano il Procuratore europeo Delegato di avviare l'indagine – qualora questi non l'abbia già fatto – ed individuano il Procuratore europeo competente a supervisionare; hanno la facoltà di riassegnare il caso, su proposta di quest'ultimo, ad un altro Delegato dello stesso Stato membro, se il Procuratore europeo Delegato incaricato del caso non può svolgere l'indagine o l'azione penale oppure non segue le istruzioni della Camera Permanente competente o del Procuratore europeo; in casi eccezionali, infine, possono autorizzare quest'ultimo a svolgere l'indagine di persona, qualora ciò risulti indispensabile ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale, tenendo conto dei seguenti criteri: a) la gravità del reato, in particolare alla luce delle sue possibili ripercussioni a livello dell'Unione; b) quando l'indagine riguarda funzionari o altri agenti dell'Unione europea o membri delle Istituzioni; c) in caso di fallimento del meccanismo di riassegnazione.

decidere di riassegnare un caso a un altro procuratore europeo delegato dello stesso Stato membro se il procuratore europeo delegato incaricato del caso a) non può svolgere l'indagine o l'azione penale; o b) omette di seguire le istruzioni della camera permanente competente o del procuratore europeo. 4. In casi eccezionali, e dopo aver ottenuto l'approvazione della camera permanente competente, il procuratore europeo incaricato della supervisione può prendere la decisione motivata di svolgere l'indagine di persona, adottando le misure d'indagine e altre misure di persona o dandone incarico alle autorità competenti del suo Stato membro, qualora ciò risulti indispensabile ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale in ragione di uno o più dei seguenti criteri: a) la gravità del reato, in particolare alla luce delle sue possibili ripercussioni a livello dell'Unione; b) quando l'indagine riguarda funzionari o altri agenti dell'Unione europea o membri delle istituzioni; c) in caso di fallimento del meccanismo di riassegnazione di cui al paragrafo 3. In tali circostanze [...] eccezionali, gli Stati membri assicurano che il procuratore europeo sia autorizzato a disporre o a chiedere misure d'indagine e altre misure e che abbia tutti i poteri, le responsabilità e gli obblighi di un procuratore europeo delegato in conformità del presente regolamento e del diritto nazionale. Le autorità nazionali competenti e i procuratori europei delegati interessati dal caso sono informati senza indebito ritardo della decisione adottata ai sensi del presente paragrafo”.

Autorevole dottrina³⁵⁴ ha osservato come alle Camere Permanenti siano state affidate funzioni così ampie “*con l’obiettivo primario di garantire la massima indipendenza del processo decisionale. Tuttavia, un’impostazione siffatta, da un lato, rischia di comportare pesanti ricadute in termini di efficienza e rapidità dei procedimenti e, dall’altro, riduce il ruolo decisionale attribuito a livello decentrato*”.

Nel complesso, si evidenzia come le modifiche illustrate abbiano provocato il passaggio da un modello che è stato definito “a centralizzazione leggera” ad un modello collegiale: detto mutamento – che è espressione della volontà di alcuni Paesi membri, emersa già durante i lavori preparatori della Proposta, di tenere il più possibile sotto controllo l’attività di repressione – “*mal si concilia con le esigenze di rapidità ed efficienza operativa che dovrebbero connotare la funzionalità di un organismo con compiti investigativi diretti*”³⁵⁵.

³⁵⁴ L. CAMALDO, *La nuova fisionomia della Procura europea all’esito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo*, in Cassazione Penale, fasc.2, 2015, pag. 0804B.

³⁵⁵ G. BORGIA, *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in Archivio penale 2016, n. 2, p. 7.

3. Modifiche relative alla fase successiva alla conclusione delle indagini.

Relativamente alla fase successiva alla conclusione delle indagini, il progetto elaborato dal Consiglio – che conserva la scissione fra “azione europea” e “giurisdizione nazionale” – stabilisce che alla Camera Permanente competente spetta il compito di compiere una scelta fra tre diverse opzioni:

- 1) esercizio dell’azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali³⁵⁶;
- 2) archiviazione del caso³⁵⁷;

³⁵⁶ L’articolo 30 della proposta consolidata, rubricato “Esercizio dell’azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali”, sancisce: “1. Quando la camera permanente competente decide che l’azione penale è esercitata secondo le procedure stabilite all’articolo 29, il procuratore europeo delegato procede al rinvio a giudizio dinanzi a un organo giurisdizionale competente del proprio Stato membro. 2. Qualora vi siano più Stati membri aventi giurisdizione, la camera permanente, in linea di principio, decide che l’azione penale è esercitata nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso. Prendendo in considerazione la relazione presentata ai sensi dell’articolo 29, paragrafo 1, se vi sono motivi sufficientemente giustificati per procedere in tal senso, tenendo conto dei criteri di cui all’articolo 22, paragrafi 4 e 5, la camera permanente può decidere di provvedere a che l’azione penale sia esercitata in un altro Stato membro e di incaricare di conseguenza un procuratore europeo delegato di detto Stato membro. 3. Prima di decidere un rinvio a giudizio, la camera permanente competente può, su proposta del procuratore europeo delegato incaricato del caso, decidere di riunire diverse cause, qualora diversi procuratori europei delegati abbiano condotto indagini nei confronti della stessa o delle stesse persone, affinché l’azione penale sia esercitata dinanzi all’organo giurisdizionale di uno Stato membro che, in conformità del suo diritto, ha giurisdizione per ciascuna di dette cause. 4. Una volta deciso lo Stato membro in cui esercitare l’azione penale, l’organo giurisdizionale nazionale competente di detto Stato membro è determinato sulla base del diritto nazionale. 5. Se necessario ai fini del recupero, seguito amministrativo o monitoraggio, l’ufficio centrale comunica la decisione di esercitare l’azione penale alle autorità nazionali competenti, alle persone interessate e alle istituzioni, agli organi e alle agenzie dell’Unione interessati. 6. Quando, in seguito a una sentenza dell’organo giurisdizionale, la procura deve decidere se ricorrere in appello, il procuratore europeo delegato presenta una relazione contenente un progetto di decisione alla camera permanente competente e attende istruzioni da quest’ultima. Qualora ciò si riveli impossibile entro il termine stabilito dal diritto nazionale, il procuratore europeo delegato ha facoltà di ricorrere in appello senza preve istruzioni della camera permanente, e presenta, in seguito, senza indugio, la relazione alla camera permanente. Successivamente, la camera permanente incarica il procuratore europeo delegato di mantenere o ritirare il ricorso. La stessa procedura si applica se, nel corso del procedimento e in conformità del diritto nazionale applicabile, il procuratore europeo delegato incaricato del caso assumesse una posizione che condurrebbe all’archiviazione del caso”.

3) procedura semplificata di azione penale³⁵⁸.

Con riferimento all'ipotesi di esercizio dell'azione penale, vi sono delle novità concernenti i criteri di individuazione dell'organo giurisdizionale nazionale dinanzi al quale incardinare il giudizio: mentre nella proposta originaria detti criteri non erano ordinati gerarchicamente e di conseguenza il Procuratore europeo poteva scegliere arbitrariamente il foro competente (*c.d. forum shopping*), in violazione del principio di

³⁵⁷ L'articolo 33 della proposta consolidata, rubricato "Archiviazione del caso", afferma: "1. Sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato incaricato del caso conformemente all'articolo 29, paragrafo 1, la camera permanente decide di archiviare il caso nei confronti di una persona se, a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso, l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile per uno dei seguenti motivi: a) morte dell'indagato o dell'imputato o liquidazione della persona giuridica indagata o imputata; a bis) infermità mentale dell'indagato o dell'imputato; b) amnistia concessa all'indagato o all'imputato; c) immunità concessa all'indagato o all'imputato, a meno che non sia stata revocata; d) scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale; e) pronuncia del provvedimento definitivo in relazione ai medesimi fatti; f) mancanza di prove pertinenti. 2. Una decisione ai sensi del paragrafo 1 non preclude ulteriori indagini sulla base di nuovi fatti che non erano noti alla Procura europea al momento della decisione e che diventano noti successivamente. La decisione di riaprire le indagini sulla base di tali nuovi fatti è presa dalla camera permanente competente. 3. Qualora sia competente ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, la Procura europea archivia un caso soltanto previa consultazione delle autorità nazionali dello Stato membro in conformità all'articolo 20, paragrafo 5. Se del caso, la camera permanente rinvia il caso alle autorità nazionali competenti a norma dell'articolo 28 bis, paragrafi da 3 a 5. 4. Se il caso è archiviato, la Procura europea dà comunicazione ufficiale di tale archiviazione alle autorità nazionali competenti e informa le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione interessati, nonché, ove opportuno ai sensi del diritto nazionale, gli indagati o gli imputati e le vittime di reato. I casi archiviati possono inoltre essere rinviati all'OLAF o alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti ai fini del recupero o di un seguito amministrativo di altro tipo".

³⁵⁸ L'articolo 34 della proposta consolidata, rubricato "Procedure semplificate di azione penale", prevede: "1. Se il diritto nazionale applicabile prevede una procedura semplificata di azione penale volta alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso sulla base di termini convenuti con l'indagato, il procuratore europeo delegato incaricato del caso può proporre alla camera permanente competente, a norma dell'articolo 9, paragrafo 3, e dell'articolo 29, paragrafo 1, di applicare tale procedura conformemente alle condizioni previste dal diritto nazionale. 2. La camera permanente prende una decisione sulla proposta del procuratore europeo delegato incaricato del caso tenendo conto dei seguenti motivi: a) la gravità del reato, sulla base, in particolare, del danno arrecato agli interessi finanziari dell'Unione; b) la volontà dell'indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita; c) la conformità dell'uso della procedura agli obiettivi generali e ai principi di base della Procura europea di cui al presente regolamento. Il collegio adotta direttive per l'applicazione di tali motivi conformemente all'articolo 8, paragrafo 2. 3. Se la camera permanente è d'accordo con la proposta, il procuratore europeo delegato incaricato del caso applica la procedura semplificata di azione penale conformemente alle condizioni previste nel diritto nazionale, indicandolo nel sistema automatico di gestione dei fascicoli. Una volta che la procedura semplificata di azione penale sia stata ultimata in seguito all'adempimento dei termini convenuti con l'indagato, la camera permanente incarica il procuratore europeo delegato di agire ai fini della pronuncia di un provvedimento definitivo nel caso".

precostituzione per legge del Giudice, nel nuovo testo elaborato dal Consiglio è stato stabilito che l'azione penale va esercitata nello Stato membro del Procuratore europeo Delegato incaricato del caso, il quale viene scelto secondo specifici criteri³⁵⁹: più precisamente, un caso è di norma aperto e trattato da un Procuratore europeo Delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza della Procura, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati. In deroga a detti principi, un Procuratore europeo Delegato di un altro Stato membro competente nel caso di specie può avviare o essere incaricato dalla Camera Permanente competente di avviare un'indagine soltanto qualora ciò si giustifichi in ragione dei seguenti criteri, indicati "in ordine di priorità": a) il luogo in cui l'indagato o l'imputato ha la residenza abituale; b) la nazionalità

³⁵⁹ L'articolo 22 della proposta consolidata, rubricato "Avvio delle indagini e ripartizione delle competenze all'interno della Procura europea", così recita: "1. Se, conformemente al diritto nazionale applicabile, esistono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza della Procura europea, un procuratore europeo delegato di uno Stato membro che, secondo il suo diritto nazionale, è competente per il reato [...], fatte salve le norme di cui all'articolo 20, paragrafi 2 e 3, avvia un'indagine e lo annota nel sistema automatico di gestione dei fascicoli. 2. Se, a seguito della verifica effettuata a norma dell'articolo 19, paragrafo 2, la Procura europea decide di avviare un'indagine, essa ne informa senza indebito ritardo l'autorità che ha segnalato la condotta criminosa in conformità dell'articolo 19, paragrafi 1 o 1 bis. 3. Se nessun procuratore europeo delegato ha avviato un'indagine, la camera permanente cui è stato assegnato il caso incarica, alle condizioni di cui al paragrafo 1, un procuratore europeo delegato di avviarne una. 4. Un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza della Procura, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati. Un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro competente nel caso di specie può avviare o essere incaricato dalla camera permanente competente di avviare un'indagine soltanto qualora una deviazione dal principio di cui di cui alla precedente frase sia debitamente giustificata, tenuto conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità: a) il luogo in cui l'indagato o l'imputato ha la residenza abituale; b) la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale. 5. Finché non sia deciso di esercitare l'azione penale conformemente all'articolo 30, la camera permanente competente può, in un caso rientrante nella competenza di più Stati membri e previa consultazione con i procuratori europei e/o i procuratori europei delegati interessati, decidere di: a) riassegnare un caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro; b) riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il procuratore europeo delegato che ne è incaricato; se tali decisioni sono nell'interesse generale della giustizia e conformi ai criteri di scelta del procuratore europeo delegato incaricato del caso ai sensi del paragrafo 4. 6. Al momento di decidere di riassegnare, riunire o separare un caso, la camera permanente tiene debitamente conto dello stato delle indagini in quel momento. 7. La Procura europea informa senza indebito ritardo le autorità nazionali competenti di qualsiasi decisione di avviare un'indagine".

dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale. Se un caso rientra nella competenza di più Stati membri, la Camera Permanente competente può, previa consultazione con i Procuratori europei e/o i Procuratori europei Delegati interessati, decidere di: a) riassegnare un caso a un Procuratore europeo Delegato di un altro Stato membro; b) riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il Procuratore europeo Delegato che ne è incaricato; tali decisioni devono in ogni caso giustificarsi in ragione dell'interesse generale della giustizia ed essere conformi ai criteri di scelta del Procuratore europeo Delegato incaricato di cui sopra. Tenendo conto dei criteri appena enunciati, dunque, la Camera Permanente può decidere di provvedere a che l'azione penale sia esercitata in uno Stato membro diverso da quello del Procuratore europeo Delegato a cui è stato affidato il caso e di incaricare, di conseguenza, un Delegato di detto Stato membro.

Per quanto concerne l'archiviazione, si sottolinea che nel progetto del Consiglio, se da un lato è stata aggiunta l'ipotesi di archiviazione in caso di infermità mentale dell'indagato o dell'imputato, dall'altro è scomparso l'istituto dell'archiviazione "facoltativa", che nella proposta originaria si configurava in caso di reati minori e di mancanza di prove pertinenti. In proposito, si precisa che quest'ultima circostanza costituisce ancora un'ipotesi di archiviazione – che, lo si ribadisce, è sempre obbligatoria – mentre non vi è più alcun riferimento concernente i reati minori, probabilmente perché – avendo ormai la Procura europea una competenza prioritaria e non più esclusiva – il Consiglio ha ritenuto opportuno lasciare l'esame dei casi meno rilevanti a carico delle competenti autorità dei singoli Stati membri. Degna di nota, inoltre, è la previsione in

virtù della quale la Camera Permanente competente, dopo aver disposto l'archiviazione di un caso, può decidere di riaprire le indagini sulla base di nuovi fatti che non erano noti alla Procura europea al momento della decisione e che diventano noti successivamente.

Per quanto riguarda la procedura semplificata di azione penale, infine, viene specificato che – a differenza di quanto stabilito nella proposta originaria con riferimento al “compromesso” – essa è applicabile solamente nei casi in cui sia prevista dal diritto nazionale e conformemente alle previsioni da esso sancite. Si tratta di una procedura volta alla pronuncia del provvedimento definitivo che può essere proposta dal Procuratore europeo Delegato incaricato del caso alla Camera Permanente competente, la quale decide tenendo conto dei seguenti motivi: a) la gravità del reato, sulla base, in particolare, del danno arrecato agli interessi finanziari dell'Unione; b) la volontà dell'indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita; c) la conformità dell'uso della procedura agli obiettivi generali e ai principi di base della Procura europea. Se la Camera permanente è d'accordo con la proposta, il Procuratore europeo Delegato incaricato del caso applica la procedura semplificata di azione penale, che si conclude in seguito all'adempimento dei termini convenuti con l'indagato, quando la Camera Permanente incarica il Procuratore europeo Delegato di agire ai fini della pronuncia di un provvedimento definitivo nel caso. Bisogna sottolineare che è stata eliminata la previsione secondo cui l'archiviazione pronunciata a seguito della procedura non possa essere soggetta a controllo giurisdizionale, tuttavia non è stato disciplinato il ruolo dell'autorità giurisdizionale nell'ambito della procedura medesima, laddove invece sarebbe stato opportuno introdurre una specifica disposizione in proposito.

Alcuni Stati hanno contestato la competenza della Camera Permanente a decidere del rinvio a giudizio di un caso³⁶⁰, ritenendo che questa decisione spetti ai Procuratori europei Delegati³⁶¹. Ha suscitato polemiche anche la competenza della Camera Permanente in materia di archiviazione di un caso per ragioni legate all'autonomia dei Magistrati e all'efficienza procedurale, pertanto nel corso dei negoziati è stato proposto un intervento *ex post* oppure un meccanismo di esame tramite una procedura di approvazione tacita³⁶².

³⁶⁰ Questa è la critica espressa da Croazia e Portogallo.

³⁶¹ Questa è la posizione manifestata dalla Croazia.

³⁶² Tale polemica è stata sollevata dal Portogallo.

4. Modifiche in materia di ammissibilità delle prove e di controllo giurisdizionale.

Nella proposta originaria è stato stabilito che le prove presentate dalla Procura europea devono essere ammesse al processo dall'organo giurisdizionale di merito senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se il diritto nazionale dello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove, a condizione che ciò non pregiudichi il principio dell'imparzialità del giudice ed i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nella versione consolidata³⁶³, invece – premesso che le prove presentate a un organo giurisdizionale dai Procuratori della Procura europea o dal convenuto non sono escluse per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro – è stato specificato che le prove raccolte sono sottoposte all'esame di ammissibilità da parte dell'organo giurisdizionale di merito solamente nei casi in cui ciò sia previsto dal diritto dello Stato membro cui esso appartiene ed, inoltre, l'organo giurisdizionale è tenuto a verificare che l'ammissione di

³⁶³ L'articolo 31 della proposta consolidata, rubricato "Prove", stabilisce che: "1. Le prove presentate a un organo giurisdizionale dai procuratori della Procura europea o dal convenuto non sono escluse per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro. Qualora il diritto dello Stato membro dell'organo giurisdizionale di merito stabilisca che l'esame di ammissibilità delle prove spetta a detto organo, quest'ultimo si assicura che la loro ammissione non sia incompatibile con gli obblighi degli Stati membri di rispettare, ai sensi dell'articolo 6 del TUE, l'imparzialità del giudice, i diritti della difesa o altri diritti sanciti dalla Carta. 2. Il presente regolamento non pregiudica la facoltà dell'organo giurisdizionale di merito di valutare liberamente le prove presentate dal convenuto o dai procuratori della Procura europea".

dette prove sia compatibile con il rispetto non solo del principio di imparzialità del giudice e dei diritti della difesa, ma anche, ai sensi dell'articolo 6 del TUE, degli altri diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Di notevole rilevanza sono le modifiche apportate alla disciplina del controllo giurisdizionale³⁶⁴, poiché è stata sancita la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea:

- ai sensi dell'articolo 267 TFUE, a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità degli atti procedurali adottati dall'EPPO e sull'interpretazione o validità delle disposizioni contenute nel Regolamento di cui alla proposta

³⁶⁴ L'articolo 36 della proposta consolidata, rubricato "Controllo giurisdizionale", prevede: "1. Gli atti procedurali della Procura europea destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale. Lo stesso vale in caso di mancata adozione da parte della Procura europea di atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi la cui adozione era obbligatoria ai sensi del presente regolamento. 2. Conformemente all'articolo 267 del TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sulla validità degli atti procedurali della Procura europea nella misura in cui una tale questione di validità sia sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione; b) sull'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento; c) sull'interpretazione degli articoli 17 e 20 del presente regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra la Procura europea e le autorità nazionali competenti. 3. In deroga al paragrafo 1, le decisioni della Procura europea di archiviare un caso, nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione, sono soggette al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia conformemente all'articolo 263, quarto comma, del TFUE. 4. Conformemente all'articolo 268 del trattato, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente in eventuali controversie relative al risarcimento dei danni causati dalla Procura europea. 5. Conformemente all'articolo 272 del trattato, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente in eventuali controversie relative a clausole compromissorie contenute in contratti conclusi dalla Procura europea. 6. Conformemente all'articolo 270 del trattato, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente in eventuali controversie relative a questioni connesse al personale. 7. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente per la rimozione del procuratore capo europeo o dei procuratori europei a norma, rispettivamente, dell'articolo 13, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 5, del presente regolamento. 8. Conformemente all'articolo 263, quarto comma, del TFUE il presente articolo lascia impregiudicato il controllo giurisdizionale dinanzi alla Corte di giustizia delle decisioni della Procura europea che incidono sui diritti degli interessati, ai sensi del capo VI, e delle decisioni della Procura europea che non sono atti procedurali, quali le decisioni della Procura europea concernenti il diritto di accesso del pubblico ai documenti, o le decisioni di rimozione di procuratori europei delegati adottate a norma dell'articolo 15, paragrafo 3, del presente regolamento, o di qualsiasi altra decisione amministrativa".

in esame, con particolare riferimento a quelle sui conflitti di competenza fra la Procura europea e le autorità nazionali;

- ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ad esercitare il proprio controllo sulle decisioni della Procura europea di archiviare un caso;
- ai sensi dell'articolo 268 TFUE, a risolvere le controversie relative al risarcimento dei danni causati dall'EPPO;
- ai sensi dell'articolo 272 TFUE, a risolvere le controversie relative clausole compromissorie contenute in trattati conclusi dalla Procura europea;
- ai sensi dell'articolo 270 TFUE, a risolvere le controversie relative a questioni connesse al personale;
- ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4 e dell'articolo 14, paragrafo 5 della proposta, per la rimozione rispettivamente del Procuratore Capo europeo e dei Procuratori europei;
- ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ad esercitare il proprio controllo sulle decisioni della Procura europea che incidono sui diritti degli interessati in materia di protezione dei dati, su quelle che non sono atti procedurali (quali le decisioni concernenti il diritto di accesso del pubblico ai documenti o le decisioni di rimozione di Procuratori europei Delegati adottate a norma dell'articolo 15, paragrafo 3 della proposta) o su qualsiasi altra decisione amministrativa.

L'attribuzione di tali competenze alla Corte di giustizia dell'Unione europea costituisce senza dubbio una nota positiva nell'ambito delle modifiche apportate alla proposta in esame, poiché una decentralizzazione del controllo giurisdizionale sull'attività dell'EPPO, affidato alle singole giurisdizioni nazionali e basato sulle loro rispettive legislazioni penali, ne avrebbe inevitabilmente frustrato l'efficacia ed avrebbe comportato una violazione del principio della protezione "equivalente" degli interessi finanziari dell'Unione nei diversi Stati membri.

5. Un minor tasso di “europeizzazione”.

Il progetto elaborato dal Consiglio presenta una serie di elementi che denotano un minor tasso di “europeizzazione” rispetto alla proposta originaria: tanto si evince dalle importanti modifiche – apportate in seguito alle critiche mosse da alcuni Paesi membri – che saranno di seguito illustrate.

In primo luogo, è stato già osservato che la competenza esclusiva dell’EPPO ha lasciato il posto ad una competenza concorrente (paragrafo 1 del presente Capitolo) e la struttura centrale ha perso il suo carattere sovranazionale in favore di un modello collegiale (paragrafo 1 del presente Capitolo).

Con riferimento ai poteri di indagine attribuiti alla Procura europea, si sottolinea che essi sono in gran parte attribuiti ai Procuratori europei Delegati, mentre alla struttura centrale dell’EPPO resta il compito di monitorare e supervisionare l’operato di questi ultimi; si evidenzia, inoltre, che è stata rimossa la statuizione secondo cui il territorio degli Stati membri dell’Unione è considerato “un unico spazio giuridico” in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza.

Per quanto riguarda i singoli strumenti investigativi³⁶⁵ che l’EPPO può disporre o chiedere, pur essendo previsto che i Paesi membri devono mettere a disposizione dei

³⁶⁵ L’articolo 25 della proposta consolidata, rubricato “Misure investigative e altre misure”, stabilisce che: “1. Almeno nei casi in cui il reato oggetto dell’indagine è punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, gli Stati membri assicurano che i procuratori europei delegati siano autorizzati a disporre o a chiedere le seguenti misure investigative: a) perquisizione di locali, terreni, mezzi di trasporto, abitazioni private, indumenti o altro bene personale e sistemi informatici, nonché qualsiasi misura cautelare necessaria a preservarne l’integrità o a evitare la perdita o la contaminazione di prove; b) produzione di qualsiasi oggetto o documento pertinente in originale o in altra forma specificata; c) ottenere la produzione di dati informatici archiviati, cifrati o decifrati, in originale o in altra forma specificata, inclusi i dati relativi

Procuratori europei Delegati una serie di misure investigative, bisogna sottolineare che l'applicazione di quelle maggiormente lesive dei diritti fondamentali non è più necessariamente subordinata ad un'autorizzazione giudiziaria; in proposito, il Consiglio si è limitato a precisare che l'adozione delle misure investigative è soggetta alle condizioni previste dal diritto nazionale applicabile.

Più in generale, il rinvio al diritto nazionale è stato ribadito per gli tutti aspetti non disciplinati dal Regolamento oggetto della proposta, tuttavia occorre specificare che il diritto nazionale applicabile non è più quello dello Stato membro in cui si svolge l'indagine o l'azione penale, bensì quello dello Stato membro a cui appartiene il Procuratore europeo Delegato incaricato del caso³⁶⁶.

al conto bancario e i dati relativi al traffico, ad eccezione dei dati specificamente conservati conformemente alla legislazione nazionale ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; d) congelamento dei proventi o degli strumenti di reato, compresi i beni, di cui si prevede la confisca da parte del giudice competente 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 comunicazioni elettroniche di cui l'indagato o l'imputato è destinatario o mittente, su ogni connessione di rete utilizzata dall'indagato o dall'imputato; 1 bis. Fatto salvo l'articolo 24, le misure investigative di cui al paragrafo 1 del presente articolo possono essere soggette a condizioni conformemente al diritto nazionale applicabile, qualora dette condizioni siano espressamente previste per categorie specifiche di persone o di professionisti giuridicamente vincolati a un obbligo di riservatezza. 1 ter. Le misure investigative di cui al paragrafo 1, lettere c) e e) del presente articolo possono essere soggette a ulteriori condizioni previste dal diritto nazionale applicabile. In particolare, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1, lettera e) del presente articolo a determinati reati gravi, elencati nell'allegato X. Tale allegato è aggiornato secondo la procedura di cui all'articolo Z. 2. I procuratori europei delegati sono autorizzati a chiedere o a disporre, oltre alle misure di cui al paragrafo 1, qualsiasi altra misura del loro Stato membro che il diritto nazionale mette a disposizione dei procuratori in casi nazionali analoghi. 3. I procuratori europei delegati possono disporre le misure di cui ai paragrafi 1 e 2 soltanto qualora vi sia fondato motivo di ritenere che le misure specifiche in questione possano fornire informazioni o prove utili all'indagine, e qualora non sia disponibile alcuna misura meno intrusiva che consenta di conseguire lo stesso obiettivo. Le procedure e le modalità per l'adozione delle misure sono disciplinate dal diritto nazionale applicabile”.

³⁶⁶ Nell'articolo 5 della proposta consolidata, rubricato “Principi fondamentali delle attività”, si afferma che: “1. La Procura europea garantisce che le sue attività rispettino i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. 2. Tutte le attività della Procura europea sono svolte nel rispetto dei principi dello stato di diritto e della proporzionalità. 3. Le indagini e le azioni penali a nome della Procura europea sono disciplinate dal presente regolamento. Il diritto nazionale si applica agli aspetti non disciplinati dal presente regolamento. Salvo disposizione contraria del presente regolamento, il diritto nazionale applicabile è il diritto dello Stato membro il cui procuratore europeo delegato è incaricato del

Da tutto quanto esposto si evince un forte allontanamento dai contenuti della proposta della Commissione: la diffidenza ed il timore manifestati dagli Stati membri, gelosi della propria sovranità, hanno condotto ad un compromesso “al ribasso”, che potrebbe compromettere l’effettivo funzionamento del futuro organo.

caso ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1. Qualora un aspetto sia disciplinato dal diritto nazionale e dal presente regolamento, prevale quest'ultimo. 4. La Procura europea svolge le indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico. 5. La Procura europea avvia e conduce le indagini senza indebito ritardo. 6. Le autorità nazionali competenti assistono attivamente e prestano sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura europea. Qualsiasi azione, politica o procedura prevista dal presente regolamento è informata al principio di sincera cooperazione”.

CONCLUSIONI

Nel presente lavoro è stata affrontata la questione dell'istituzione della Procura europea (*European Public Prosecutor's Office* – EPPO), con particolare attenzione alla proposta di Regolamento del Consiglio del 17 luglio 2013 che istituisce la Procura europea.

Dalla ricerca è emerso che la proposta appare piuttosto deludente e poco innovativa se confrontata con i precedenti progetti del *Corpus Juris* e delle *Model Rules*, che prevedevano un modello di regolamentazione dell'EPPO di tipo “federale”, basato su un sistema sovranazionale di norme penali (norme di diritto sostanziale nel primo progetto e di diritto procedurale nel secondo).

Nella proposta di Regolamento del 2013, invero, la Commissione si è limitata a prospettare una mera armonizzazione del diritto penale degli Stati membri, laddove, invece, la costruzione di un “diritto penale europeo” si impone come una necessità giuridica al fine ottenere la piena funzionalità del futuro organo.

Più precisamente, si evidenzia come la proposta in esame, nel definire l'ambito di competenza materiale entro il quale la Procura europea sarebbe destinata ad operare, si limita a rinviare ai reati che saranno indicati nell'adottanda direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, la c.d. direttiva PIF, per la quale è stata formulata una proposta, attualmente ancora in discussione. Sul punto, si ritiene che sarebbe stato più opportuno utilizzare lo strumento del Regolamento allo scopo di creare – sulla scia del *Corpus Juris* – “una sorta di mini-sistema penale nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Ue”, dal momento

che la direttiva – com'è ben noto – pone in capo agli Stati membri solamente un obbligo di risultato, lasciando ampia discrezionalità nella scelta della forma e dei mezzi: detto margine di discrezionalità potrebbe dar luogo, nei singoli ordinamenti nazionali, a discipline di attuazione armonizzate ma comunque differenziate, che non consentirebbero di delimitare correttamente la sfera di competenza della Procura europea.

Allo stesso modo, con riferimento alla disciplina delle misure investigative, va sottolineato che la proposta si limita a fornirne un elenco, lasciando poi ai singoli ordinamenti nazionali il compito di indicare le procedure e le modalità per l'adozione delle stesse; il suddetto elenco, inoltre, non presenta i caratteri della completezza e dell'eshaustività, poiché si precisa che l'EPPO può disporre o chiedere anche misure investigative diverse da quelle ivi indicate, purché esse siano contemplate dal diritto nazionale applicabile. La Commissione, invero, avrebbe potuto disciplinare essa stessa – nel testo della proposta in esame – gli anzidetti strumenti investigativi, provvedendo, in tal modo, a realizzare una vera e propria “unificazione” della materia – questa soluzione, è bene rammentarlo, era stata adottata nel progetto delle *Model Rules* – e non, come nel caso di specie, una mera armonizzazione.

Tale cautela rappresenta il frutto di una scelta compromissoria “al ribasso”, che trova la sua motivazione nella volontà di conciliare le esigenze – purtroppo contrastanti – dell'UE da un lato (esigenza di integrazione) e dei Paesi membri dall'altro (esigenza di salvaguardia della sovranità nazionale in materia penale), al fine di trovare l'adesione alla proposta stessa da parte del maggior numero possibile di Stati.

Come già spiegato, infatti, i Paesi membri hanno mostrato una forte diffidenza e ritrosia nel cedere la propria sovranità in materia penale, considerando il potere repressivo – lo *ius puniendi* – come una prerogativa da custodire gelosamente.

Compito della Commissione, tuttavia, è proprio quello di spingere gli Stati dell'Unione a passare da una mera cooperazione (logica orizzontale) ad una vera e propria integrazione (logica verticale) anche in questo così delicato e sensibile settore: nel caso di specie, purtroppo, tale compito non sembra essere stato eseguito alla perfezione.

D'altra parte, i negoziati condotti nell'ambito del Consiglio hanno dato vita ad un testo che presenta un tasso di “europeizzazione” ancora più basso rispetto a quello che emergeva dalla proposta originaria, alla quale sono state apportate le sopra illustrate modifiche nell'intento di placare i timori e rispondere alle obiezioni di alcuni Stati membri.

Sul punto, si sottolinea che diversi Paesi, tra cui anche l'Italia, considerano la proposta non sufficiente, in quanto non fornisce all'EPPO abbastanza poteri di indagine per poter lottare efficacemente contro le frodi al bilancio dell'Unione, che – è bene ribadirlo – sempre più spesso sono basate su meccanismi transnazionali.

Dunque, nonostante dette modifiche, il raggiungimento dell'unanimità ai fini dell'adozione del Regolamento *de quo* si è purtroppo rivelato un'utopia: il 7 febbraio 2017, infatti, il Consiglio dell'Unione europea ha formalmente registrato la mancanza di unanimità, lasciando la possibilità ad un gruppo di almeno nove Stati membri – ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 1, comma 2, TFUE – di chiedere di sottoporre il progetto di Regolamento all'esame del Consiglio europeo. In seguito a tale richiesta, che è stata

formulata da ben diciassette Stati membri, il Consiglio europeo, nel corso della riunione del 9 marzo 2017, ha discusso il progetto ed ha preso atto dell'impossibilità di raggiungere un consenso sulla creazione di una Procura europea.

Successivamente, in data 3 aprile 2017, sedici Stati membri (Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna,) hanno notificato alle tre Istituzioni dell'UE l'intenzione di avviare – ai sensi di quanto previsto nel terzo comma dell'articolo 86, paragrafo 1, TFUE – una cooperazione rafforzata.

Per quanto concerne la posizione dell'Italia, va evidenziato che in un primo momento il nostro Paese aveva deciso di non aderirvi, sostenendo – come già accennato – che la Procura europea, così come delineata nel testo elaborato dal Consiglio, fosse troppo “debole”, dotata di compiti e poteri eccessivamente limitati; dopo un incontro svoltosi a fine aprile con Germania e Francia, però, il Ministro della Giustizia Andrea Orlando ha manifestato delle aperture relativamente alla possibile instaurazione di una cooperazione rafforzata, dichiarando di aver raggiunto “un punto di intesa dal quale si può partire per mettere in piedi uno strumento davvero efficace”.

Il “sì” italiano è stato poi definitivamente pronunciato al Consiglio Giustizia e Affari interni riunitosi in data 8 giugno 2017: in tale occasione ben 20 Paesi membri (ai 16 sopra elencati si sono aggiunti Austria, Estonia, Italia e Lettonia) hanno raggiunto l'accordo politico sull'istituzione della Procura europea, accordo che dovrà trovare il consenso del Parlamento europeo.

In proposito, si ritiene che il ricorso alla cooperazione rafforzata rappresenti l'unica strada percorribile per giungere all'istituzione dell'EPPO, essendo uno strumento da considerarsi come una preziosa, imperdibile ed irrinunciabile opportunità, con l'auspicio che i risultati ottenuti dagli Stati aderenti relativamente alla lotta contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE possano incentivare anche gli altri Paesi membri a parteciparvi.

Non si può di certo ignorare il rischio che la limitazione della tutela dei suddetti interessi ad un gruppo di soli venti Stati possa incrementare il problema della frammentazione dello spazio giudiziario europeo, spazio nel quale vi sarebbe comunque una disomogeneità normativa in materia penale, sia sostanziale che procedurale.

Tuttavia, per cercare di sopperire a tale frammentazione, si dovrebbero stipulare degli accordi fra l'organo di accusa europeo e gli Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata, in virtù dei quali questi ultimi avrebbero il dovere di collaborare con l'EPPO – anche avvalendosi dell'attività di coordinamento svolta da *Eurojust* – nella lotta contro i reati di sua competenza, sia dal punto di vista informativo che operativo. Tale dovere di collaborazione si giustificherebbe sulla base di una pluralità di norme contenute nello stesso Trattato di Lisbona: l'articolo 4, paragrafo 3 TUE sancisce il principio di leale cooperazione; l'articolo 82 TFUE afferma il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie; l'articolo 325 TFUE impone a tutti gli Stati membri di adottare misure dissuasive contro la frode tali da permettere una protezione efficace degli interessi finanziari dell'UE; l'articolo 327 TFUE, infine, stabilisce che i Paesi non aderenti ad una

cooperazione rafforzata non devono ostacolarne l'attuazione da parte degli Stati membri che vi partecipano.

Alla luce di quanto esposto emerge dunque che, nonostante alcuni inevitabili aspetti problematici, il ricorso alla cooperazione rafforzata rappresenta in ogni caso la soluzione migliore, di gran lunga preferibile rispetto ad un ulteriore – ormai impraticabile – livellamento “al ribasso” della proposta pur di coinvolgere il maggior numero di Stati possibile. In tale ultima ipotesi, infatti, ci si sarebbe trovati dinanzi ad una Procura europea priva di qualsiasi utilità ed incapace di realizzare le finalità per cui è stata prevista, risolvendosi in una pedissequa duplicazione di *Eurojust*, con un ingente spreco di mezzi e risorse, laddove, invece, in seguito ai tragici attacchi terroristici verificatisi nell'attuale momento storico, si manifesta con assoluta evidenza la necessità di un organo di accusa europeo con poteri forti, in grado di combattere non solo i reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE ma anche il fenomeno del terrorismo internazionale: a tal fine, il ricorso ad una cooperazione rafforzata potrebbe consentire di raggiungere con maggiore celerità un accordo sull'estensione delle attribuzioni dell'EPPO anche “*alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale*”, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 4, TFUE.

In proposito, si ritiene che sarebbe preferibile che la Procura europea avesse sin da subito una competenza estesa a tale tipo di reati: ciò rappresenterebbe un ulteriore segnale dell'allontanamento dell'Unione dalla prospettiva mercantilistica nella quale operavano le Comunità europee e del conseguente passaggio da “*un'Europa dei mercati*” a “*un'Europa dei diritti*”.

Per concludere, si sottolinea che la scelta di ricorrere ad una cooperazione rafforzata non va considerata come un traguardo definitivo, bensì come uno *step* intermedio, necessario per sbloccare una situazione di stallo e per proseguire nel cammino verso la piena realizzazione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R., *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, p. 225 ss.

ADAM R., *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2000, n. 4, p. 882 ss.

ADOBATI E., *Sistema di informazione Schengen (SIS): per limitare la circolazione di un cittadino di un paese terzo non è sufficiente che lo stesso risulti segnalato nel SIS*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006.

AIMONETTO G., *L'archiviazione «semplice» e la nuova archiviazione condizionata. Riflessioni e spunti di deprocessualizzazione*, in *Legislazione penale*, 2000, 99 ss.

ALLEGREZZA S., *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 219.

ALLEGREZZA S., CARACENI L., MAZZA O., PANSINI C., PANZAVOLTA M., in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005.

ALLEGREZZA S., *Le misure coercitive nelle «Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office»*, in RUGGIERI F., RAFARACI T., DI PAOLO G., MARCOLINI S., BELFIORE R. (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, p. 156, nota 11.

AMADEO S., *Il protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela "asimmetrica" dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 3, pp. 720-742.

AMALFITANO C., *Segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione nello «spazio Schengen». Profili di incompatibilità comunitaria e di legittimità costituzionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, pp. 489-508.

AMALFITANO C., *Unione europea e garanzie processuali: il diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, n. 8, pp. 83-110.

AMALFITANO C., *Le prime direttive europee sul ravvicinamento "processuale": il diritto all'interpretazione, alla traduzione e all'informazione nei procedimenti penali*, in

- DEL COCO R., PISTOIA E. (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, Bari, 2014, p. 1 ss.
- AMATO G., BRIBOSIA H., DE WITTE B. (ed.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne (Genesis and destiny of the European Constitution)*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- APOSTOLI A., *La "Carta dei diritti" dell'Unione europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, Brescia, 2000.
- APRILE E., SPIEZIA F., *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.
- ASP P., *The Importance of the Principles of Subsidiarity and Coherence in the Development of EU Criminal Law*, in *EuCLR*, 2011, p. 44 ss.
- AZZARITI G., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel processo costituente europeo*, in ID., *Studi sui diritti in Europa*, Roma, 2006, p. 72 ss.
- AZZENA L., *Le forme di rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, p. 249 ss.
- BALBONI M., *Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione giurisdizionale dei diritti umani in ambito comunitario*, in ROSSI L.S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Milano, 2002, p. 139 ss.
- BALDINI G., ALCARO F., *Profili evolutivi della cittadinanza europea: 'Verso un diritto privato comunitario?'*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, n. 2/3, pp. 445-484.
- BARBE E., RENAUDINEAU G., *L'espace de liberté, de sécurité et de justice*, in ZILLER J. (a cura di), *L'Union européenne: édition traité de Lisbonne*, 2008, pp. 63-72.
- BARBERA A., *La Carta europea dei diritti una fonte di ricognizione?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 241 ss.
- BARGIS M., *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto penale processuale*, 2004, p.750.
- BARGIS M., *L'assistenza linguistica per l'imputato: dalla Direttiva europea 64/2010 nuovi inputs alla tutela fra teoria e prassi*, in ID. (a cura di), *Studi in ricordo di Maria Gabriella Aimonetto*, Milano, 2013, p. 104 ss.

BARONCELLI S., *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nelle prospettive del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008.

BARROT J., *Le programme de Stockholm 2010-2014: en marche vers une communauté de citoyens européens conscients de leurs droits et de leur devoirs*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, 2009, pp. 627-631.

BARTOLE S., *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 1, pp. 39-58.

BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.

BARUFFI M.C., *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, Padova, 2008.

BARUFFI M.C., *Profili distintivi del trattato di Lisbona*, in *Guida al lavoro*, 2008, n. 1, pp. 27-29.

BASSANINI F., TIBERI G., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010.

BAZZOCCHI V., *L'armonizzazione delle garanzie processuali nell'Unione europea: la direttiva sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 44, pp. 1042-1060.

BAZZOCCHI V., *L'armonizzazione delle garanzie processuali nell'Unione europea: la direttiva sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, in CIVITATESE MATTEUCCI S., GUARRIELLO F., PUOTI P. (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Rimini, 2013, pp. 159-180.

BEDESCHI A., LANDUCCI G. (a cura di), *Cittadinanza europea e extracomunitari: il fenomeno dell'immigrazione nel processo di integrazione europea*, Padova, 1995.

BELFIORE R., *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cassazione penale*, 2010, pp. 4428-4437.

BELLAMY R., *Between Past and Future: The Democratic Limits of EU Citizenship*, in BELLAMY R., CASTIGNONE D., SHAW J. (eds.), *Making European Citizens*, UK, 2006.

BENOLO CARABOT M., *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, 2007.

- BERNARDI A., *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, in *Diritto penale processuale*, 2004, p. 5 ss.
- BERNARDI A., *Presentazione*, in A. BERNARDI (a cura di), *La tutela dell'euro. Teoria e prassi*, Padova, 2005, p. XV.
- BERNITZ U., BERNITZ H. L., *Human Rights and European Identity: The Debate about European Citizenship*, in ALSTON P., *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, pp. 505-527.
- BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 3 ss.
- BEST E., *Legislative Procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n.1, pp. 85-96.
- BIANCO F., *Tutela dell'euro e competenza della Procura europea nel futuro scenario dell'Unione*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 149 ss.
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001.
- BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.
- BILANCIA P., *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Parliament. The European Union After The Lisbon Treaty*, Milano, 2012, part. p. 39 ss. e 87 ss.
- BIONDI G., *La tutela processuale dell'imputato alloglotta alla luce della direttiva 2010/64/UE: prime osservazioni*, in *Cassazione penale*, 2011, n. 6, pp. 2412-2426.
- BIONDO F., *Cittadinanza europea e post-democrazia*, in POMARICI U. (a cura di), *Europa e mondializzazione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2008, n. 1, pp. 149-182.
- BISOGLI G., BRONZINI G., PICCONE V. (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea. Casi e materiali*, Taranto, 2009.
- BLANC H., *Schengen: le chemin de la libre circulation en Europe*, in *Revue du marché comune*, 1991, p. 722 ss.

- BLANKE H.J., MANGIAMELI S. (eds.), *The European Union after Lisbon*, Heidelberg-Dordrecht-London-New York, 2012.
- BOND M., *A charter of Fundamental Rights: Text and Commentaries*, London, 2001.
- BÖSE M., *The Principle of Proportionality and the Protection of Legal Interests*, in *EuCLR*, 2011, p. 35 ss.
- BRONZINI G., PICCONE V., *La Carta di Nizza nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2006, p. 5 ss.
- BRONZINI G., PICCONE V., *La Corte di Lussemburgo "scopre" la Carta di Nizza: verso una nuova stagione nella tutela "multilevel" dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2006, n. 3, pp. 979-986.
- BULTRINI A., *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Torino, 2004.
- BULTRINI A., *I rapporti tra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: potenzialità straordinarie per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 3, pp. 700-720.
- BUONO L., *From Tampere to the Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice*, in *ERA-Forum*, 2009, n. 3, pp. 333-342.
- BUSETTO M., *Un accusatore dai molti poteri*, in PICOTTI L. (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 225 ss.
- BUSNELLI F.D., *Importanza e limiti dei valori fondamentali della carta europea*, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002.
- CADOPPI A., *Verso un diritto penale unico europeo?*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, Milano, 1999.
- CAFARI PANICO R., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma: le disposizioni generali*, in *Sud in Europa*, 2008, n. 1.
- CAFARI PANICO R., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma e nel Trattato costituzionale*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, 2008, pp. 81-111.
- CAGGIANO G., *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007.

CAGGIANO G., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, n. 1, pp. 105-124.

CAGGIANO G., *Il programma di Stoccolma dello Spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (2010-2014)*, in *Sud in Europa*, 2009, pp. 4-5.

CAIANIELLO M., *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2013, p. 115 ss.

CAIANIELLO M., *L'istituzione del Pubblico Ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 613.

CALVANESE E, DE AMICIS G., *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *Cassazione penale*, 2001, 354, p. 698.

CAMALDO L., *Il pubblico ministero europeo dal Corpus Juris al Trattato di Lisbona: un fantasma si aggira nell'unione europea*, in CORSO P., ZANETTI E. (a cura), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, II, p. 82.

CAMALDO L., *Novità sovranazionali*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2012, n. 5, pp. 16-19.

CAMERON I., *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, Uppsala, 2002.

CANNIZZARO E., BARTOLONI M. E., *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 1, pp. 1-18.

CAPELLI F., *Riflessioni sul trattato di Lisbona*, in *Bulletin européen*, 2008, n. 694, pp. 1-2.

CAPPELLARO A., *L. 210/92, norme e interpretazione autentica e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: le conseguenze dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, in *Rivista Critica del diritto del lavoro*, 2011, pp. 241-261.

- CARCHIDI C. R., *Contributo allo studio dell'istituto della cittadinanza nazionale ed europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica e internazionale*, 2008, n. 30, pp. 87-111.
- CARETTI P., *La cittadinanza europea: spunti di riflessione dalla prassi*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, p. 131 ss.
- CARLSON S., GISVOLD G., *Practical Guide to the International Covenant on Civil and Political Rights*, Ardsley, New York, 2003.
- CARRERA S., GEYER F., *El Tratado de Lisboa y un espacio de libertad, seguridad, y justicia: excepcionalismo y fragmentación en la Unión Europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2008, n. 29, pp. 133-162.
- CARRERA S., WIESBROCK A., *Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice? The Act of Mobility and Litigation in the Enactment of European Citizenship*, Centre for European Policy Studies, 2010.
- CARTABIA M. (voce), *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. VI, 1995;
- CARTABIA M., *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà del presente?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2, p. 423 ss.
- CARTABIA M., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 221-225.
- CASSESE S., *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 869 ss.
- CASSESE S., *Trattato di Lisbona: la Germania frena. L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 9, pp. 1003-1007.
- CASTELLANETA M., *Le principali novità determinate dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Notariato*, 2010, pp. 197-208.
- CASTLES S., DAVIDSON A., *Citizenship and Migration. Globalisation and the Politics of Belonging*, London, 2000.
- CATALA M., *La Communauté à la recherche de son identité. De l'Europe des citoyens à la citoyenneté européenne (1957-1992)*, in *Relations internationales*, 2009, n. 140, p. 83 ss.
- CELOTTO A., *La cittadinanza europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, n. 2, pp. 379-390.

CERRONE F., *La cittadinanza europea e la Carta dei diritti*, in SICLARI M. (a cura di), *Contributi allo studio dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003.

CHALTIEL F., *Le Traité de Lisbonne: l'espace de liberté de sécurité et de justice*, in *Petites Affiches*, 2008, n. 67, pp. 4-14.

CHELO A., *Il mandato di arresto europeo*, Padova, 2010.

CHEVALLIER C.-GOVERS, *Le traité de Lisbonne et la différenciation dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, in BROSSET E., C. CHEVALLIER-GOVERS, EDJAHARIAN V., *Le traité de Lisbonne: déconstitutionnalisation ou reconfiguration de l'Union européenne*, Bruxelles, 2009, pp. 263-296.

CHIAVARIO M., *Frammenti di riflessione sul contesto europeo della codificazione processuale penale, ieri e oggi*, in *Cassazione penale*, 2011, p. 3285 e ss.

CHIAVARIO M., *Manuale dell'estradizione e del mandato d'arresto europeo*, Milano, 2013, p. 187 ss.

CHITI BATELLI A., *Letteratura pro e contro Maastricht*, Roma, 1995.

CHITI M.P., *Trattato di Lisbona: la Germania frena. Am deutschen Volke*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 9, pp. 1008-1013.

CIAMPI S., *Letter of Rights e Full Disclosure nella direttiva europea sul diritto all'informazione*, in *Diritto penale e processo*, 2013, n. 1, pp. 15-27.

CLOOS J., REINESCH G., VIGNES D., WEILAND J., *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaire*, Bruxelles, 1993.

CLOSA C., *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992, pp. 1137-1170.

CLOSE P., *Citizenship, Europe and Change*, London, 1995.

COHEN G.-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 2^a ed., Parigi, 1989.

COMBA A. (a cura di), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla carta di Nizza*, Torino, 2002.

CONETTI G., *Sulla natura giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. III, Napoli, 2004, p. 1901.

CONFORTI B., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in PANUNZIO S.P., SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002, p. 69 ss.

CONTI R., *La prima volta della Corte di Giustizia sulla Carta di Nizza «vincolante»*, in *D&L*, 2010, n. 1, pp. 11-22.

COSTANTINESCO V., *La cittadinanza dell'Unione: una «vera» cittadinanza?*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 226 ss.

CRAIG P., *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, in *European Law Review*, 2008, n. 33, p. 137 ss.

CRAIG P., *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford–New York, Oxford University Press, 2010.

CURTI GIALDINO C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Roma, 1993.

CYGAN A., *'Collective' subsidiarity monitoring by national parliaments after Lisbon: the operation of the early warning mechanism*, in TRYBUS M. e RUBINI L. (a cura di), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham – Northampton, 2012, p. 55 ss.

D'AMICO M., *Articolo 50*, in BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 340-344.

DANIELE L., *L'architettura dei due nuovi Trattati e i loro rapporti reciproci*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 7-9.

DANIELE L., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in VENTURINI G., BARIATTI S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 235 ss.

DANIELE L., *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 43-54.

DANIELE L., *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 3, pp. 645-652.

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2010, p. 376 ss.

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2010, p. 371 ss.

DANIELE M., *Organi giudiziari europei e giurisdizioni penali nazionali*, in *Cassazione penale*, 2006, p. 4238.

DASTOLI P.V., VILELLA G., *La nuova Europa. Dalla Comunità all'Unione*, Bologna, 1992.

D'AVINO G., MARTONE A., *Il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale ex art. 47 della Carta dei diritti fondamentali*, in DI STASI A. (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il Capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014, p. 193.

DE AMICIS G., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del «terzo pilastro» dell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, 2001, p. 1964.

DE AMICIS G., *Riflessioni su Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 3606 ss.

DE AMICIS G., IUZZOLINO G., *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cassazione penale*, 2004, p. 3067 ss.

DE AMICIS G., *Eurojust*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 468.

DE AMICIS G., *La «nuova» rete giudiziaria europea ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2009, 4, p. 1710.

DE AMICIS G., *I soggetti della cooperazione*, in KOSTORIS R. E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014, p. 204.

DE ANGELIS F., *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del procuratore europeo*, in LANZI A., RUGGIERI F. e CAMALDO L. (a cura di) *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 64.

DE BÙRCA G., *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, in *European Law Review*, 2001, p. 126 ss.

DE DONATIS M., *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, p.5 ss.

DE KERCHOVE G., DE SCHUTTER O., TULKENS F., *La charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne: dialogue à trois voix*, Louvain, 2001.

DE LEO F., *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2003, p. 1432 ss.

DE LEO F., *Dopo la Convenzione. Procura europea, Eurojust e dintorni*, in *Questione giustizia*, 2003, p. 1048 ss.

DE LEO F., *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2004, p. 1126 ss.

DE PASQUALE P., IZZO S., *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in PARISI N., FUMAGALLI MERAVIGLIA M., SANTINI A., RINOLDI D. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 187-208.

DE SALVIA M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Procedure e contenuti*, 3^a ed., Napoli, 2001.

DE WAELE H., *EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, n. 3, pp. 319-336.

DE WITTE B., *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, p. 81 ss.

DELCOURT C., *Traité de Lisbonne et acquis communautaire*, in *Revue du Marché Commune*, 2008, n. 518, pp. 296-297.

DELLA MONICA G., *Il mandato di arresto europeo*, Torino, 2012.

DELMAS-MARTY M., *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, Economica, 1997.

DELMAS-MARTY M. e VERVAELE J.A.E. (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the member states: penal provisions for the protection of european finances*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.

DELMAS-MARTY M., *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di GRASSO G. e SICURELLA R., Milano, 2003, p. 340.

DEN BOER M. (a cura di), *Schengen, judicial cooperation and policy coordination*, Maastricht, 1997.

DI FEDERICO G. (ed.), *The EU charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Heidelberg-London-New York, 2011.

DI PAOLO G., *Tecnologie del controllo e prova penale: l'esperienza statunitense e spunti per la comparazione*, Padova, 2008.

DI PAOLO G., *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 RUGGIERI F., RAFARACI T., DI PAOLO G., MARCOLINI S., BELFIORE R. (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, p. 132 ss.

DI PAOLO G., MARCOLINI S., *Verso l'istituzione di una procura europea a protezione degli interessi finanziari dell'Unione: la proposta di regolamento COM(2013)534 final*, in *Cassazione penale*, 2014, p. 360 ss.

DI STASI A., *Tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea e mandato di arresto europeo: osservazioni sull'art. 2 della Legge 69/2005*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, vol. II, pp. 1009-1044.

DI STASI A., *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mandato di arresto europeo e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in BARBERA A., LOJODICE A., SCUDIERO M., STANZIONE P. (a cura di), *Scritti in memoria di Fulvio Fenucci*, pp.109-145 Catanzaro, 2010.

DI STASI A., *Diritti umani e sicurezza regionale. Il «sistema» europeo*, II edizione, Napoli, 2010, p. 213 ss.

DI STASI A., *Brevi osservazioni intorno alle «spiegazioni» alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in ZANGHI' C., PANELLA L. (a cura di), *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 425-454.

DI STASI A., *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in KALB L. (a cura di), *«Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, pp. 3-54.

DI STASI A., *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (cooperazione giudiziaria in materia penale)*, in AA.VV., *Digesto del processo penale*, Torino, 2012, pp. 25-27.

DI STASI A., *Rispetto dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia: a proposito del titolo VI della Carta dei diritti fondamentali*, in PANELLA L. (a cura di), *I diritti umani nella giurisprudenza e nella prassi del diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2013, pp. 355-358.

DI STASI A. (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014.

DI STASI A., *Il rispetto dei diritti fondamentali nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: limite o fondamento della cooperazione giudiziaria in materia penale?*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, pp.519-558.

DONINI M., *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell'espansione del diritto penale economico*, in *Cassazione penale*, 2003, p. 1818 ss.

DONY M. – BARTHOLMÉ M., *l'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999.

DONY M., *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles, 2008.

DOUKAS D., *The verdict of the German Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty*, in *European Law Review*, 2009, n. 6, pp. 866-888.

DOUTRIAUX Y., *Le Traité sur l'Union Européenne*, Paris, 1992.

DRAETTA U., PARISI N., RINOLDI D. (a cura di), *Lo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007.

DRAETTA U., *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 719-733.

DRAETTA U., *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p. 60 ss.

DUTRICOURT C., *Citoyenneté de l'Union et politique migratoire*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2008, p. 863 ss.

EDITORIAL COMMENTS, *The EU a san area of freedom, security and justice: implementino the Stockholm programme*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 5, pp. 1307-1316.

- FASONE C., *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 353 ss.
- FASONE C., LUPO N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, pp. 329-357.
- FAVILLI C., *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, n. 2, pp. 13-35.
- FAVILLI C., *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 701 ss.
- FERRARI BRAVO L., DI MAIO F., RIZZO A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001.
- FIMIANI P., *La tutela penale delle finanze comunitarie. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999.
- FLORIDIA G., *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, 2003.
- FORNARA M., *Il Trattato UE e la Carta dei diritti fondamentali, l'impegno della Commissione*, in ROSSI L.S. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, Napoli, 2011, pp. 15-18.
- FRANCAZANI M. M., BARONCELLI S., *Europa: costituzione o Trattato per suo Fondamento? Su Trattato di Lisbona e suoi sviluppi*, Napoli, 2010.
- FROWEIN J. A., PEUKERT W., *Europäische Menschenrechtskonvention. Kommentar*, Kehl, 1997.
- GABRIELE F., *Europa: La «costituzione» abbandonata*, Bari, 2008.
- GABRIELLI C., *La partecipazione del Regno Unito allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 33-34.
- GAJA G., *L'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione per l'Europa*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2003, n. 3, p. 5 ss.
- GAUDIN H., *Citoyenneté européenne et droit fondamentaux*, in *Revue des affaires européennes*, 2006, n. 1, pp. 83-92.

- GIALUZ M., *La lingua come diritto: il diritto all'interpretazione e alla traduzione nel processo penale*, in RUGGIERI F., RAFARACI T., DI PAOLO G., MARCOLINI S., BELFIORE R. (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione Europea*, Padova, 2013, p. 227 ss.
- GIALUZ M., *Il diritto all'assistenza linguistica nel processo penale. Direttive europee e ritardi italiani*, in *Rivista di diritto processuale*, 2012, n. 5, p. 1193 ss.
- GOLDSMITH Q.C., *A Charter of rights, freedoms and principles*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 1201 ss.
- GOODWIN M., *First Reflections on the Reform Treaty: A Merciful Closure or New Beginning?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n.1, pp. 3-5.
- GRANDI C., *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Diritto penale contemporaneo (Rivista trimestrale)*, 2013, f. 2, p. 43 ss.
- GRASSO G. (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000.
- GRASSO G., *Prefazione. Il Corpus Juris e il Progetto di "Costituzione per l'Europa"*, in GRASSO G. e SICURELLA R. (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 19 ss.
- GRASSO G., *Relazione di sintesi*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 743 ss.
- GRECO S., *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, n. 10, p. 941 ss.
- GREVI V., *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in DOLCINI E. e PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. III, Milano, 2006, p. 2783 ss.
- GRILLER S., ZILLER J., *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien-New York, 2008.
- GROSSO E., *La cittadinanza europea*, in AJANI G. (a cura di), *La nuova Europa*, Torino, 2000, p. 72 ss.

- GROSSO E., *I cittadini europei e i diritti di partecipazione politica nella Carta di Nizza: un'occasione perduta*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 64 ss.
- GROSSO E., *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2009.
- GUASTAFERRO B., *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, pp. 152 – 155.
- GUILD E., *The legal elements of European identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague, 2004.
- GUILD E., CARRERA S., EGENSCHWILER A. (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on. Successes and future challenges under the Stockholm Programme*, Centre of European Policy Studies, Brussels, 2010.
- HABERLE P., *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 19 ss.
- HAILBRONNER M., IGLESIAS SÀNCHEZ S., *The European Court of Justice and Citizenship of the European Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status*, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2011, n. 4, pp. 498-537.
- HEUKELS T., BLOKKER N. M., BRUS M., *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*, The Hague, 1998.
- IERMANO A., *Verso comuni regole processuali europee: il diritto all'interpretazione e traduzione nei procedimenti penali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011, n. 2, pp. 335-358.
- IERMANO A., *Garanzie minime nello spazio europeo di giustizia penale*, Napoli, 2014.
- IERMANO A., *Il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato ex art. 50 della Carta dei diritti fondamentali*, in DI STASI A. (a cura di), *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014, pp. 283-319.
- IZZO I., *Esigenze di «effettività» del diritto all'interprete e alla traduzione degli atti nel procedimento penale*, in DI STASI A., KALB L. (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea. Atti del convegno del dipartimento di diritto pubblico e teoria e storia delle istituzioni*, Università degli Studi di Salerno, Napoli, 2013, pp. 199-220.

JACOBS F. G., *Citizenship of the European Union – A Legal Analysis*, in *European Law Journal*, 2007, n. 5, pp. 591-610.

JENSON J., *The European Union's Citizenship Regime. Creating Norms and Building Practices*, in *Comparative European Politics*, 2007, n. 5, pp. 53-69.

JOSEPH S., SCHULTZ J., CASTAN M., *International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Commentary and Materials*, 2^a ed., Oxford, 2004.

KADELBACH S., *Union Citizenship*, Jean Monnet Working Paper 9/03, 2003; ID., *Union Citizenship*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Second Revised Edition, Hart, 2011, pp. 443-478.

KAIIFA-GBANDI M., *The omission's Proposal for a Directive on the Fight Against Fraud in the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (COM(2012)363 final) – An Assessment Based on the Manifesto for a European Criminal Policy*, in *EuCLR*, 2012, p. 319 ss.

KALB L., IZZO I., *La nuova sfida della direttiva 2010/64: un'assistenza linguistica di "qualità" per lo svolgimento di un procedimento effettivamente "equo"*, in KALB L. (a cura di), *«Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, pp. 313-380.

KIIVER P., *The Treaty of Lisbon: The National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n. 1, pp. 77-83.

KOCHENOV D., *European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 170.

KOSTAKOPOULOU D., *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union: Between Past and Future*, Manchester, 2001.

KOSTAKOPOULOU D., *The Evolution of European Union Citizenship*, in *European Political Science*, 2008, n. 7, pp. 285-295.

KOSTORIS R.E., *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cassazione penale*, 2013, p. 4738 ss.

KOSTORIS R.E., *Le investigazioni del Pubblico Ministero europeo*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 391 ss.

- KOVAR R., SIMON D., *La citoyenneté européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 286.
- KUHL L., COMBEAUD S., *From the Corpus Juris to the European Public Prosecutor*, in *CELS Occasional Paper*, 2004 (7), p. 9 ss.
- LA TORRE M., *European Citizenship*, The Hague, 1993.
- LABAYLE H., *La nouvelle architecture de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, in KADDOUS C., DONY M. (eds.), *D'Amsterdam à Lisbonne*, Bruxelles, 2010, pp. 3-27.
- LABAYLE H., *Within you, without you: l'opt-out britannique en matière d'entraide repressive*, in *Europe*, n. 2, 2013, pp. 6-11.
- LARAT F., *L'espace de liberté, de sécurité et de justice: défis et enjeux d'un projet aux implications multiples*, in *Revue française d'administration publique*, 2009, n. 129, pp. 9-14.
- LARSEN F., VANHOONACKER S., *The ratification of the Maastricht Treaty*, Maastricht, 1994.
- LAUDATI A., *La cooperazione giudiziaria verso la creazione della procura europea*, in *Diritto e giustizia*, 2003, p. 104 ss.
- LEONE L., *Note critiche sulla Procura europea dopo Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 648-650.
- LIGETI K., SIMONATO M., *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *NJECL*, 2013, p. 12 ss.
- LIGETI K., *Intervento*, in *European Public Prosecutor's Office: A Constructive Approach towards the Legal Framework*, report del Convegno di Vilnius, 16 e 17 settembre 2013, p. 31 ss.
- LIGETI K. (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union*, vol. I, *A Comparative Analysis*, Oxford – Portland (Oregon), 2013 e vol. II, *Draft Rules of Procedure*, Oxford – Portland (Oregon), 2014.
- LISENA F., *L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: che cosa è cambiato*, in *Giustizia amministrativa*, 2009, n. 4, pp. 103-108.
- LOUIS J.V., *L'Union européenne après Lisbonne. Les problèmes d'une «transition»*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, pp. 631-638.

LUCARELLI A., *L'Europa dei diritti. Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001.

LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona, nuovi studi sulla Costituzione europea*, (Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo, n. 5), Napoli, 2009.

LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2009.

LUCIFORA A., *I reati connessi all'immigrazione irregolare quale futuro ambito di competenza del Pubblico Ministero europeo*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 167.

LUGATO M., *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 1009 ss.

LUPARIA L., *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, p. 1751 ss.

MAC DONALD R. E ALTRI, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993.

MAGNO T., *Competenze dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria penale a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in E. FALLETTI e V. PICCONE (a cura di), *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, Roma, 2012.

MANGIAMELI S., *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, pp. 377-406.

MARIAS E.(ed.), *European Citizenship*, Maastricht, 1994.

MARTENCZUK B., VAN THIEL S. (eds.), *Justice, Liberty, Security*, Brussels, 2008.

MATARAZZO R., *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Roma, 2011.

MEEHAN E., *Citizenship and the European Community*, London, 1993.

MENGOZZI P., *La cittadinanza dell'Unione e le libertà del mercato unico*, in ID., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2006, cap. VIII.

MENGOZZI P., *La cittadinanza dell'Unione e il contributo della Corte di giustizia alla precisazione dell'identità dell'Unione europea*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, pp. 3-13.

MENGOZZI P., *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 435-449.

METTICA V.F., *Processo penale e diritti fondamentali nel contesto plurilinguistico dell'Unione europea (Trento, 27-28 gennaio 2012)* in *Cassazione penale*, 2012, n. 5, p. 1953 ss.

MEZZETTI E., *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994.

MEZZETTI E., *Quale giustizia penale per l'Europa? Il «Libro verde» sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2002, p. 3962.

MIGLIORINI S., *La continuità degli atti comunitari e del terzo pilastro dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2010, pp. 421-436.

MILITELLO M., *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2010, n. 1, pp. 85-150.

MISSORICI M., ROMANO C., *Libertà di circolazione e di soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 1998, nota n. 33, p. 76.

MOCCIA L. (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010.

MOCCIA L., *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2010, nn. 1-2, p. 115 ss.

MOCCIA L., *La cittadinanza come 'cuore federale' dell'Unione*, in FALLETTI E., PICCONE V. (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, Bari, 2012, pp. 55-64.

MONAR J., UNGERER W., WESSELS W., *The Maastricht Treaty on European Union*, Bruxelles, 1993.

- MONAR J., *The Area of Freedom, Security, and Justice*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Second Revised Edition, Hart, 2011, pp. 551-585.
- MORÀN MARTINEZ R.A., *Intervento*, in ESPINA RAMOS J.A. e VICENTE CARBAJOSA I. (a cura di), *The Future European Public Prosecutor's Office*, Madrid, 2009, p. 113 ss.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Immigrazione e cittadinanza*, Milano, 2008.
- MORVIDUCCI C., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 23-25.
- MORVIDUCCI C., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *Sud in Europa*, n. 1 del 2008.
- MOSCARINI P., *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle indagini coordinate*, in *Diritto penale processuale*, 2011, p. 635.
- NASCIMBENE B., *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, p. 247 ss.
- NASCIMBENE B., *Da Schengen a Maastricht*, Milano, 1995.
- NASCIMBENE B., *L'Unione europea e i diritti dei cittadini dei Paesi terzi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 511 ss.
- NASCIMBENE B., *Corte di giustizia e Corte costituzionale sulla "segnalazione Schengen"*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 360-365.
- NASCIMBENE B., LANG A., *Il trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *Il corriere giuridico*, 2008, n. 1, pp. 137-143.
- NASCIMBENE B., *Unione Europea Trattati. Raccolta di testi e documenti*, Torino, 2010, pp. 297-299.
- NASCIMBENE B., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, n. 4.
- NELLI FEROCI F., *Unione europea: cosa cambia con il nuovo Trattato?*, in *Bullettin européenn*, 2009, nn. 714-715, pp. 1-5.
- NIETO MARTIN A., *Principio di legalità e European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura

- di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 321.
- O'KEEFFE D., *Citizenship on the Union*, in *Actualités du Droit*, 1994, n. 2, pp. 227-248.
- O'KEEFFE D., TWOMEY P. M., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1995.
- O'LEARY S., *Nationality Law and Community Citizenship: a Tale of Two Un easy Bedfellows*, in *Yearbook of European Law*, 1992, p. 353 ss.
- O'LEARY S., *The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 519 ss.
- O'LEARY S., *The evolving concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague, 1996.
- OLIVETTI M., voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, V Agg., Torino, 2012, 510 ss.
- PACE A., *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 139 ss.
- PACIOTTI E., *La Carta: i contenuti, gli attori*, in AA. VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.
- PAGANO E., *Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, n. 1.
- PAGANO E., *Il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e le competenze dell'Unione*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1723 ss.
- PALADINI L., *I conflitti fra i pilastri dell'Unione europea e le prospettive del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 1, pp. 87-107.
- PALERMO F., WOELK J. (nota di), *"Maastricht reloaded": il Tribunale costituzionale federale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 1027-1037.
- PANDOLFINO ALLONE M., *La cittadinanza dell'Unione europea: contenuti e prospettive*, in FERRARA R., MANGANARO F., ROMANO TASSONE A., *Codice delle cittadinanze*, Milano, 2006, pp. 622-643.

- PANEBIANCO M. (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle Alte Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, Milano, 2001.
- PANEBIANCO M., *Il soft law euro-costituzionale "aperto"*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. II, Napoli, 2004, pp. 1363-1376.
- PANELLA L., *L'affermarsi della cittadinanza europea*, in ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *50 anni di integrazione europea. Riflessioni e prospettive*, Torino, 2007, pp. 221-225.
- PANZAVOLTA M., *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di COPPETTA M.G., Torino, 2005, p. 186.
- PANZAVOLTA M., *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo: presente e futuro*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 129 ss.
- PAOLUCCI C., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, 2011.
- PARISI N., RINOLDI D. (a cura di), *Giustizia e affari interni nell'Unione europea: il terzo pilastro del trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli, 1996 p. 65.
- PARISI N., *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, n. 3, pp. 653-678.
- PARISI N., *Tecniche di costruzione di uno spazio penale europeo. In tema di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e di armonizzazione delle garanzie procedurali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 33 ss.
- PARISI N., *La procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 1, 64.
- PARSI V. E. (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001.
- PARUOLO S., *Il "trattato modificativo di Lisbona" tra valutazioni e scenari*, in *Aff. soc. int.*, 2008, n. 3-4.
- PASQUALI G., *Le novità del Trattato di Lisbona*, Roma, 2010.
- PASQUERO A., *Mutuo riconoscimento delle decisioni penali: prove di federalismo*, Milano, 2007, p. 45.

PASSAGLIA P., *Il trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, in *Il Foro italiano*, 2008, n. 1, pp. 40-44.

PATANE' V., *Procura europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 410.

PATAUT E., *Citoyenneté de l'Union européenne 2011. Le citoyenneté et les frontières du droit de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européenne*, 2011, n. 3, pp. 561-576.

PEDRAZZI M., *La strategia dell'Unione europea ai fini dell'armonizzazione delle garanzie procedurali in materia penale: le direttive sul diritto all'interpretazione e alla traduzione e sul diritto all'informazione*, in PARISI N., FUMAGALLI M., SANTINI A., RINOLDI D. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 522 ss.

PEERS S. (ed.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004.

PEERS S., *EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2008, pp. 507-529.

PELISSERO M., *Competenza della Procura europea e scelte di incriminazione: oltre la tutela degli interessi finanziari*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 122.

PERILLO E., *Le droit penal substantial et l'espace de liberté, sécurité et justice: deux ans après Lisbonne*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 577-619.

PERILLO E., *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo qui tra noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene»?*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 333 ss.

PERNICE I., *Maastricht, Staat und Demokratie*, in *Die Verwaltung*, 1993, p. 449 ss.

PERNICE I. (ed.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?. Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden, 2008.

PERNICE I., *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *German Law Journal*, 2009, n. 3, pp. 349-408.

PETTITI L. E., DECAUX E., IMBERT P.H. (eds.), *La Convention européenne des droits de l'homme – Commentaire article par article*, Parigi, 1995.

PIATTOLI B., *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002.

PIATTOLI B., *Mandato di arresto Ue: istanze di armonizzazione processuale, distonie applicative e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *Diritto penale e processo*, 2007, n. 8, p. 1105 e ss.

PICOTTI L., *Il Corpus Juris 2000. Profili di diritto penale sostanziale e prospettive d'attuazione alla luce del progetto di Costituzione per l'Europa*, Padova, 2004, p. 84 ss.

PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 108.

PINELLI C., BARAZZONI F., *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Bologna, 2003.

PIRIS J.C., *Après Maastricht, les institutions communautaires nsont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes?*, in *Revue trimestrielle de droit européenne*, 1994.

PIRODDI P., *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, pp. 801-838.

PISANI M., *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, 1998, p. 703 ss.

PISAPIA A., *La creazione dell'ufficio del procuratore europeo e la protezione degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Rivista del Consiglio*, n. 2/2013.

PISAPIA A., *Considerazioni sul principio del ne bis in idem alla luce delle recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, n. 9/2013.

PISTOIA E., *Il ruolo della cooperazione rafforzata nell'Unione europea: meccanismo di propulsione dell'integrazione o elemento di divario tra Stati membri?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV/2002, p. 1885-1905.

POCAR F., SECCHI C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Milano, 1992.

POCAR F., *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001.

POCAR F., *Gli obiettivi dell' Europa nel nuovo trattato: un compromesso tra luci e ombre*, in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale*, 2007, n. 4, pp. 8-9.

POCAR F., *Brevi note sulle cooperazioni rafforzate nel diritto dell'Unione europea*, in PARISI N., FUMAGALLI MERAVIGLIA M., SANTINI A., RINOLDI D.(a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 569-576.

POIARES MADURO M., GRASSO G., *Quale Europa dopo la sentenza della Corte Costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, pp. 503-529.

POLLICINO O., SCIARABBA V., *La Carta di Nizza oggi tra sdoganamento giurisprudenziale e Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, n. 1, pp. 101-124.

POTO M., *Principio di sussidiarietà e di proporzionalità nei sistemi a "vocazione federale"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 2359.

PRIOLLAUD F.X., SIRITZKY D., *Le Traité de Lisbonne: Texte et Commentaire article par article des nouveaux traités européens*, Paris, 2008.

RAFARACI T., *Il diritto di difesa nelle procedure di cooperazione nel contesto dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, pp. 119-132.

RAIMONDI G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2005, Sez. II, Parte II.

RESCIGNO G.U., *La Carta dei diritti come documento*, in SICLARI M. (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, p. 3 ss.

RIETI A., *La strategia europea per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali*, in *Sud in Europa*, 2010, pp. 23-24.

RINOLDI D., *Funzionari comunitari e pubblici ufficiali nazionali: una prospettiva di approfondimento della lotta alla corruzione in Italia*, in *LIUC Papers*, n. 26, gennaio 1996.

RINOLDI D., *L'assetto dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» dopo il Trattato di Lisbona: elementi di continuità e di discontinuità*, in PARISI N., FUMAGALLI M., SANTINI A., RINOLDI D. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 627-644; ID., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2010.

RINOLDI D., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 5 ss.

RIVOSECCHI G., *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 463 ss.

ROMOLI F., *La direttiva 64/2010 sul diritto all'interprete e l'ordinamento italiano: prospettive su una zona d'ombra del diritto alla difesa*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, n. 2, pp. 32-42.

ROSSI L.S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Milano, 2002; R. TONIATTI, *Diritto, Diritti, Giurisdizione. La carta dei diritti fondamentali dell'UE*, Padova, 2002.

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

ROSSI L.S., *I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 993-1019.

ROSSI L.S., *From EU Pillar to Area : The Impact of the Lisbon Treaty on the External Dimension of Freedom Security and Justice*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2011, pp. 999-1014.

ROSSI L.S. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, XV Convegno SIDI, Bologna 10-11 giugno 2010, Napoli, 2011.

ROSSI L.S., *A New Inter-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method after the Lisbon Treaty*, in PARISI N., FUMAGALLI M., MERAVIGLIA M.,

- SANTINI A., RINOLDI D. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 645-658.
- RUGGERI A., *La "forza" della Carta europea dei diritti*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n. 1, p. 182 ss.
- RUGGIERI F., *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 G., PICOTTI L., SICURELLA R. (a cura di) *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 459 ss.
- RUGGIERI F., *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in *Proc. pen. giust.*, 2013, f. 6, p. 1 ss.
- RUGGIERO A., *Il bilanciamento degli interessi nella Carta dei diritti fondamentali*, Padova, 2004.
- SAAS C., *Espace Schengen, liberté de circulation et juge communautaire*, in *Recueil Dalloz*, 2006, pp. 1508-1511.
- SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cassazione penale*, 2000, p. 1114 ss.
- SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in GRASSO G. e SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 403.
- SALVADORI M., *L'applicazione della Convenzione europea e l'integrazione dei processi interpretativi*, in GAMBINI R., SALVADORI M. (a cura di), *Convenzione europea sui diritti dell'uomo: processo penale e garanzie*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino*, Napoli, 2009, p. 1 e ss.
- SANDRO P., *Alcune aporie e un mutamento di paradigma nel nuovo articolo 6 del Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 860.
- SATZGER H., *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.
- SCHONBERGER C., *European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*, in *REDP*, 2007, n. 1, p. 61 ss.

- SCHRAUWEN A., *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n.1, pp. 55-64.
- SCHÜNEMANN B., *Alternative-Project for a Europeanm Criminal Law and Procedure*, in *Criminal Law Forum*, 2007.
- SCIARABBA V., *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008.
- SCIARABBA V., *Le «spiegazioni» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, n. 1, pp. 59-93.
- SELVAGGI E., *Il P.M. non può scegliersi il giudice: un ammonimento quanto al pubblico ministero europeo (EPPO)?*, in *Cassazione penale*, 2013, p. 4692.
- SHAW J., *Citizenship of the Union: Towards a Post-National Membership?*, Jean Monnet Working Paper 6/97, 1997.
- SHAW J., *The Interpretation of European Union Citizenship*, in *Modern Law Review*, 1998, n. 3, pp. 293-317.
- SHAW J., *E.U. Citizenship and Political Rights in an Evolving European Union*, in *Fordham Law Review*, 2007, pp. 2549-2579.
- SHAW J., *The Political Representation of Europe's Citizens: Developments*, in *The European Constitutional Law Review*, 2008, pp. 162-186.
- SHAW J., *The constitutional development of citizenship in the EU context: with or without the Treaty of Lisbon*, in PERNICE I., TANCHEV E. (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, 2009, pp. 104-118.
- SICLARI M. (a cura di), *Contributi allo studio della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003.
- SICURELLA R., *Diritto penale e competenze dell'Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici soprannazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005, p. 125.
- SICURELLA R., *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office*, in K. LIGETI (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union. Vol. 1: A Comparative Analysis*, Oxford, 2013, p. 870 ss.

SICURELLA R., *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 9 e ss.

SIMONE P., *Gli accordi internazionali di salvaguardia dei diritti sociali e del lavoro e il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali alla Polonia e al Regno Unito*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 3, pp. 742-767.

SOTIS C., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione Europea*, in *Cassazione penale*, 2010, pp. 1146-1166.

SPADARO A., *La Carta europea dei diritti, fra identità e diversità, fra tradizione e secolarizzazione*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 621 ss.

SPENCER J. R., *Il principio del mutuo riconoscimento*, in KOSTORIS R. E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014, p. 235 ss.

SPIEZIA F., *Gli scenari di struttura per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. Le questioni in gioco*, in GRASSO G., ILLUMINATI G., SICURELLA R., ALLEGREZZA S. (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2014, p. 555 e ss.

STROZZI G., *Prime considerazioni sul Trattato di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, pp. 4-6.

TAVERNIER P., *Le Conseil de l'Europe – La Convention Européenne des droits de l'homme*, in *Jurisclasseur de droit international*, 1987, fasc. 155.

TESAURO G., *Un testo di revisione stilato a tempo di record che sacrifica partecipazione e valori condivisi*, in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale*, 2007, n. 6, pp. 8-10.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, pp. 31-34.

TESAURO G., *Una procura europea per l'Europa del futuro*, in PARISI N., RINOLDI D., SANTINI A., FUMAGALLI MERAVIGLIA M. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 2-11.

TIZZANO A., *Brevi note sul "terzo pilastro" del trattato di Maastricht*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 391.

- TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 703 ss.
- TONINI P., *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 4 e ss.
- TRAMONTANA A., *Il ruolo della Germania nel processo d'integrazione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2007, n. 4, pp. 693-702.
- TRIGGIANI E., *La cittadinanza europea per la "utopia" sopranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, n. 3, pp. 435-477.
- TRIGGIANI E., *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, n. 1, pp. 9-34.
- TRIGGIANI E. (a cura di), *L'Unione europea dopo la riforma di Lisbona*, Bari, 2011.
- TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.
- VALVO A.L., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea. L'integrazione Europea oltre Lisbona*, AMON Editore, 2011.
- VAN DEN BOGAERT S., *Qualified Majority Voting in the Council: First Reflections on the New Rules*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n. 1, pp. 97-108.
- VAN DEN BRINK T., *The substance of subsidiarity: the interpretation and meaning of the principle after Lisbon*, in TRYBUS M. e RUBINI L. (a cura di), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham – Northampton, 2012, p. 160 ss.
- VAN DEN WYNGAERT C., *Corpus Juris, european public prosecution and nationals trials for eurocrimes: is there a need for a european pre-trial chamber?*, in *Agon*, 1999 (24), p. 6 ss.
- VAN DIJK P., VAN HOOFF G.J.H., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, The Hague, 1998.
- VAN ELSUWEGE P., *European Union Citizenship and the Purely Internal Rule Revisited*, in *The European Constitutional Law Review*, 2011, n. 7, pp. 308-324.
- VELU J., ERGEC R., *Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1990.

- VENEGONI A., *La convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Unione europea*, in *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi dell'Unione Europea*, Padova, 2011, p. 35 ss.
- VERHOEVEN J., *Les citoyens de l'Europe*, in *Annales de droit de Louvain*, 1993, n. 2.
- VERVAELE J.A.E., *La fraude communautaire et le droit pénal européen des affaires*, Parigi, 1994.
- VERVAELE J.A.E., *La contraffazione dell'euro: una federalizzazione mancata del diritto penale nell'Unione europea*, in A. BERNARDI (a cura di), *La tutela dell'euro. Teoria e prassi*, Padova, 2005, p. 40.
- VIARENGO A., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in NASCIMBENE B. (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002.
- VIGLIANISI FERRARO A., *Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello spazio giuridico europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, n. 2, pp. 503-581.
- VILLANI U., *La cittadinanza europea*, Bari, 1995.
- VILLANI U., *La riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, n. 1, pp. 1-3.
- VILLANI U., *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, in DECARO C., LUPO N. (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, pp. 407-413.
- VILLANI U., *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ e L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 213 ss.
- VILLANI U., *La cittadinanza europea*, in ID., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, II ed., Bari, 2010, cap. IV.
- WALKER N., *The charter of Fundamental Rights of the EU: Legal, Symbolic and Constitutional Implications*, in ZERVAKI P.A., CULLEN P.J. (eds.), *The Post Nice Process: Towards a European Constitution?*, Baden-Baden, 2002, p. 119 ss.
- WEIDENFELD W. (Hrsg.), *Lissabon in der Analyse: Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2008.

WEILER J. H. H., *La cittadinanza europea. Excursus*, in BEUTLER B., BIEBER R., PIPKORN J., STREIL J., WEILER J. H. H., *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998, p. 667 ss.

WHITE R., *Citizenship of the Union, governance and equality*, in *Fordham International Law Journal*, 2006, p. 790 ss.

WHITE S., *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office?*, in *NJECL*, 2013, p. 30 ss.

WHITE S., *A Decentralised European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim*, 2012, p. 69 ss.

ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2009.

ZILLER J., *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, 2007.

ZILLER J., *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, n. 4, pp. 875-89.

ZILLER J., *Il diritto di soggiorno e di libera circolazione nell'Unione Europea, alla luce della giurisprudenza e del Trattato di Lisbona*, in *Diritto amministrativo*, 2008, pp. 939-968.

SITOGRAFIA

ALESCI T., *La procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio penale*, 2014, f. 1, p. 1 ss., rinvenibile sul sito web www.archiviopenale.it.

ALLEGREZZA S., *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi prospettive di domani*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, p. 5, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

AMICI F., PAPA V., SACCÀ E. (a cura di), *Le Corti e la Carta di Nizza. Tecniche di argomentazione e attività interpretativa*, Dossier n. 12, 2009, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca>.

BALBO P., *Diritti di informazione, traduzione ed interpretariato nel processo penale*, in *Diritto & Diritti*, 24 aprile 2013, p. 4, rinvenibile sul sito web www.diritto.it.

BARON CRESPO E., *Parliamentary Democracy & Lisbon Treaty*, in *Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty*, 2012, rinvenibile sul web, all'indirizzo http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3&Itemid=90.

BORGIA G., *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Archivio penale*, 2016, n. 2, p. 7, rinvenibile sul sito web www.archiviopenale.it.

BUBULA F.A., *La Direttiva 2013/48/UE sul diritto al difensore e a comunicare con terzi e autorità consolari in caso di privazione della libertà personale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 29 novembre 2013, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

CAGOSSI M., *Prosegue inarrestabile il percorso verso il rafforzamento dei diritti processuali dei cittadini dell'Unione Europea*, 20 dicembre 2013, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2014, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

CHRISTIANSEN T., DOBBELS M., *Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts*, in *European*

law Journal, n. 1, 2013, pp. 42-56, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12012/pdf>.

CIAMPI S., *La direttiva del Parlamento europeo e del consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 27 giugno 2012, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

DE BURCA G., *Reflections on the path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, in *Jean Monnet Working papers*, 2008, n. 3, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/08/080301.pdf>.

DE FIORES C., *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2008, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=272>.

DELLA VALLE S., *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=269>.

ESPOSITO A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere (23 gennaio 2013)*, rinvenibile sul sito web www.federalismi.it.

GALANTINI N., *Il ne bis in idem nello spazio giudiziario europeo: traguardi e prospettive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

GIALUZ M., *E' scaduta la direttiva sull'assistenza linguistica. Spunti per una trasposizione ritardata, ma (almeno) meditata*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4 novembre 2013, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

GUILD E., *Fundamental Rights and EU Citizenship after the Treaty of Lisbon*, in *CEPS Commentaries*, 2010, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.ceps.eu/book/fundamental-rights-and-eu-citizenship-after-treaty-lisbon>.

HOUSE OF LORDS, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, in *HL Paper*, 2008, n. 62, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/62.pdf> - fasc. 1 / <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/62ii.pdf> - fasc. 2.

LACNY J., *European Prosecutor's Office in Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, in *Perspectives Internationales et Européennes*, 15 marzo 2006, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://revel.unice.fr/pie/index.html?id=282>.

LAFFAN B., *Ireland and the EU Post-Lisbon*, in *Notre Europe*, 2008, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.notre-europe.eu/en/axes/visions-of-europe/works/publication/ireland-and-theeu-post-lisbon/>.

MICKLITZ H.W., *The Visible Hand of European Regulatory Private Law*, in *EUI Law Working Papers*, 2008, n. 14, rinvenibile sul web, all'indirizzo http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/8707/1/LAW_2008_14.pdf.

NIEMEIER M., *Nach dem Vertrag von Lissabon : Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU*, in *ERA Forum*, 2010, n. 2, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.springerlink.com/content/k44017300687337j/fulltext.pdf>.

O' BRENNAN J., *Ireland and the Lisbon Treaty: Quo Vadis?*, in *CEPS Policy Brief*, 2008, n. 176 rinvenibile sul web, all'indirizzo http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1741.

O'BRENNAN J., *Ireland's plan to resurrect the Lisbon Treaty to be unveiled at the Brussels summit*, in *CEPS Working Commentaries*, 2008, rinvenibile sul web, all'indirizzo http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1763.

PASKALEV V., *Lisbon treaty and the Possibility of a European network Democracy*, in *EUI Working papers LAW*, 2009, n. 2, rinvenibile sul web, all'indirizzo http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/13005/1/LAW_2009_20.pdf - <http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/3//browse-date#ABSTRACT>.

PATRUNO L., *Lo spirito del tempo e il processo di riforma delle istituzioni europee*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it:80/articolo.asp?id=262>.

PATRUNO L., *Addio "costituzione" europea? I nomi: Trattato, Costituzione; la cosa: il diritto europeo*, in *Costituzionalismo.it*, 2007, rinvenibile sul web, all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it:80/articolo.asp?id=250>.

PELLEGRINO M., *L'incidenza discendente del diritto UE sul sistema penale (a margine della L. 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Archivio penale*, f. 3, 2013, p. 1 ss., rinvenibile sul sito web www.archiviopenale.it.

PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, p. 24 ss., rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

PIERRO G., *Primi spunti di riflessione sulla direttiva europea relativa al diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in *Archivio penale*, 2012, n. 2, p. 1 ss., rinvenibile sul sito web www.archiviopenale.it.

RECCHIONE S., *European Public Prosecutor's Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 gennaio 2014, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

ROMOLI F., *Osservazioni a prima lettura della Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, in *Archivio penale*, 2012, n. 2, pp.1-5, rinvenibile sul sito web www.archiviopenale.it.

SICURELLA R., *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto penale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Archivio penale*, 2014, f. 1, p. 1 ss., rinvenibile sul sito web www.archiviopenale.it.

VAN EEKELEN W.F., KURPAS S., *The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is permanent structured cooperation a leap forward for the Common Security and Defence Policy?*, in *CEPS Commentaries*, 2008, rinvenibile sul web, all'indirizzo http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1681.

VENEGONI A., *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, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

VENEGONI A., *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di regolamento COM(2013)534*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

VOZZA D., *Verso un nuovo “volto” del ne bis in idem internazionale nell’Unione europea?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012-2, p. 143 ss., rinvenibile sul sito web www.penalecontemporaneo.it.

WADE M., *EuroNEEDs. Evaluating the need for and the needs of a European Criminal Justice System*, pubblicati sul portale del *Max Planck Institute*, all’indirizzo www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.htm.

WESSELS W., BOPP F., *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead*, in *Challenge Papers*, 2008, rinvenibile sul web, all’indirizzo http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1677.

INDICE DELLE SENTENZE

Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea

Sentenza del 2 febbraio 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76.

Sentenza del 21 settembre 1989, *Commissione c. Repubblica ellenica* (cd. “*Mais greco*”), C-68/88.

Sentenza del 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89.

Sentenza del 7 dicembre 1995, *Spano*, C-472/93.

Sentenza del 23 febbraio 1999, *BMW*, C-63/97.

Sentenza del 27 giugno 2000, *Océano Grupo Editorial*, C-240/98-C-244/98.

Sentenza del 9 dicembre 2003, *Commissione c. Italia*, C-129/00.

Sentenza del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer*, C-397/01-C-403/01.

Sentenza del 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA c. Italia*, C-173/03.

Sentenza del 4 luglio 2006, *Adeneler e a.*, C-212/04.

Sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco e a.*, C-105/14.

Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

Sentenza del 10 luglio 2008, *Medvedyev c. Francia*.

Sentenza del 23 novembre 2010, *Moulin c. Francia*.

Sentenza del 4 dicembre 1979, *Schiesser c. Svizzera*.

Sentenza del 9 ottobre 1978, *Airey c. Irlanda*.

Sentenza del 28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*.

Sentenza del 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*.

Sentenza del 27 marzo 2003, *Paulino Tomás c. Portogallo*.

Sentenza del 24 giugno 2010, *Shalk and Kopf c. Austria*.

Sentenza del 27 gennaio 2011, *Krivoshapkin c. Russia*.