

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA



DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELL'ECONOMIA
XXXIII CICLO

LA NUOVA PROCURA EUROPEA:
UN'EFFICACE TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI
DELL'UNIONE EUROPEA

TUTOR:

Chiar.mo Prof. Fabio Ferraro

CANDIDATA:

Dott.ssa Teresa Cimmino

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

INDICE

PREMESSA	4
1. Introduzione al tema	4
2. Obiettivi della ricerca e metodo utilizzato	10
3. Piano dell'opera	11

CAPITOLO I

L'evoluzione della cooperazione giudiziaria in materia penale: dal Trattato di Lisbona al Regolamento UE istitutivo della Procura europea

1. Le novità introdotte a Lisbona	16
2. Dal Corpus juris all'art. 86 TFUE	20
3. La proposta della Commissione	24
4. La Risoluzione del Parlamento europeo	30
5. L'attuazione della cooperazione rafforzata per l'adozione del Regolamento n.1939/17	32

CAPITOLO II

Struttura e Funzionamento della Procura europea

1. Organo indipendente	39
2. Ufficio unico con struttura decentrata	41
3. L' avvio delle indagini	45
4. Le misure investigative	48
5. Chiusura delle indagini: archiviazione, esercizio dell'azione penale e rinvii	50
6. Il trattamento dei dati personali gestiti dall'EPPO	55

CAPITOLO III

Competenza della Procura europea

1. Competenza materiale dell'EPPO	63
2. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione	65
2.1 Dalla Convenzione PIF all' art.325 TFUE	67
2.2 Brevi cenni sul caso <i>Taricco</i>	76
3. Il rinvio alla Direttiva 2017/1371	78
4. Ulteriori delimitazioni della competenza EPPO	83
5. Conflitti di competenza	88
6. Art. 86, par.4 TFUE: auspicabile estensione della competenza ai reati di terrorismo	94

CAPITOLO IV

Controllo giurisdizionale e legge applicabile

1. Controllo giurisdizionale	106
2. Controllo giurisdizionale degli organi giurisdizionali nazionali	110
3. Controllo giurisdizionale della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale	112
4. Il "limitato" controllo della Corte di giustizia ex articolo 263, quarto comma, TFUE	116
5. Individuazione della legge applicabile	120
6. Diritti garantiti agli indagati ed agli imputati	123

CAPITOLO V

Sviluppi dopo l'adozione del Regolamento 1939/17: *work in progress*

1. Le relazioni di cooperazione della Procura europea	129
1.1 Le relazioni con organi ed agenzie dell'Unione: Eurojust e Europol	130
1.2 EPPO e OLAF: organi complementari nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione	135
1.3 I rapporti con gli Stati membri non partecipanti	139
1.4 La cooperazione giudiziaria con i Paesi terzi	144
2. Il Regolamento interno	149
3. Il Direttore amministrativo <i>ad interim</i>	162
4. L'EPPO in Italia: la legge di delegazione europea e lo schema di decreto legislativo	164
 Rilievi conclusivi	 178
 Bibliografia	 186

PREMESSA

1. Introduzione al tema

Negli ultimi 60 anni si è registrata una lenta ma profonda trasformazione del ruolo che il diritto penale ha assunto all'interno delle istituzioni europee e, nel contempo, si è acquisita la consapevolezza dell'importanza e del ruolo che la cooperazione in campo penale riveste all'interno dell'Unione, al fine di assicurare uno spazio condiviso di giustizia.

I primi significativi passi in avanti in tema di cooperazione risalgono all'adozione del Trattato di Maastricht, anche se già prima della sua entrata in vigore vi erano state delle iniziative in tal senso, soprattutto in campo politico. I primi atti di cooperazione giudiziaria in materia penale, le convenzioni del 1957 in tema di estradizione e quella del 1959 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, erano stati elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa. Una prima significativa svolta si ebbe con l'Atto unico europeo concluso nel 1986¹, con il quale l'obiettivo della libera circolazione delle persone entrò a far parte degli elementi costitutivi del mercato unico, operando in tal modo un trasferimento di competenze, per tale settore, in favore della Comunità europea. All'accordo di Schengen del 1985²

¹ L'Atto unico europeo concluso nel 1986 è stato reso esecutivo in Italia con L. 909/1986. In particolare, con l'Atto unico europeo si affermava la convinzione che, accanto ad una concezione meramente mercantilistica, la Comunità europea dovesse contribuire ad una maggiore cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri in tutti i settori riguardanti lo status della persona, nella certezza che la promozione dello sviluppo democratico dovesse passare dalla tutela dei diritti fondamentali sanciti sia dalle Carte costituzionali dei singoli Stati membri sia dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; al riguardo si veda N. PARISI, *Competenze dell'Unione e i principi regolatori*, in *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, in DRAETTA U., PARISI N. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2003.

² L'applicazione del sistema Schengen ha consentito di migliorare la rapidità e la qualità delle informazioni scambiate tra gli Stati membri in riferimento alla localizzazione delle persone ricercate e alla facilitazione dei contatti tra le autorità nazionali competenti in occasione dell'arresto delle persone. Ha inoltre introdotto l'extradizione semplificata che consente, con il

e alla Convenzione di esecuzione del 1990³ va riconosciuto il merito di aver promosso la cooperazione tra le forze di polizia e le amministrazioni doganali.

Storicamente, però, risale al Trattato di Maastricht⁴ la manifestazione della volontà da parte degli Stati membri di condividere principi comuni, quali la libertà, la democrazia ed il rispetto dei diritti dell'uomo⁵. Esso fu il frutto di un difficile compromesso tra l'esigenza di raggiungere una maggiore integrazione a livello europeo, superando le forti tendenze nazionalistiche, e la volontà da parte dei singoli paesi di mantenere la propria autonomia. Specificamente, il Trattato sviluppò ed integrò la cooperazione di tipo intergovernativo tra gli Stati membri attraverso l'istituzione della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Cooperazione in materia di affari interni e giudiziari (CGAI), previste rispettivamente nel secondo e terzo pilastro che si aggiunsero al primo costituito dalle tre Comunità. In tal modo, la gestione della cooperazione penale, pur non comunitarizzata, veniva "istituzionalizzata", nel senso che essa non era più affidata ai soli Stati membri, ma alle Istituzioni comunitarie con il fine di agevolare la creazione di un mercato senza frontiere interne e soprattutto assicurare la libera

consenso della persona richiesta, di rinunciare al principio di specialità, in base al quale non si può essere giudicati per fatti precedenti alla consegna, diversi da quelli che hanno dato luogo all'extradizione. Al riguardo si veda L. ROSSI, *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano 2000; R. ADAM, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in Rivista dir. Eur., 1994; Per un approfondimento in merito ai recenti sviluppi sull'Accordo di Schengen, si veda G. FIENGO, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in DPCE ONLINE, 2020.

³ La Convenzione di esecuzione del 1990 viene riconosciuta come il primo esempio di cooperazione rafforzata.

⁴ Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio del 1992 ed entrato in vigore il primo novembre del 1993.

⁵ Per un commento in generale sul Trattato di Maastricht si vedano: R. ADAM, *La cooperazione La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, cit.; N. PARISI e D. RINOLDI (a cura di), *Giustizia e affari interni nell'Unione europea: il terzo pilastro del trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli, 1996; A. TIZZANO, *Brevi note sul "terzo pilastro" del trattato di Maastricht*, in Dir. Un. Eur., 1996.

circolazione dei cittadini. Gli strumenti normativi adottati dalle Istituzioni comunitarie nell'ambito delle materie ricomprese nel terzo pilastro erano interamente affidati al Consiglio, che secondo la regola generale poteva deliberare esclusivamente all'unanimità, fatte salve alcune eccezioni. L'istituzione che rappresenta gli interessi degli Stati poteva adottare posizioni comuni e azioni comuni, promuovere ogni forma di cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi del terzo pilastro, elaborare convenzioni e raccomandare agli Stati l'adozione delle stesse. Non era consentita l'adozione degli strumenti tipici del diritto comunitario (regolamenti, direttive e decisioni), così come la Corte di Giustizia era impossibilitata ad esercitare qualsiasi giurisdizione in tale settore.

La svolta decisiva al rafforzamento della cooperazione nel settore penale si realizzò con la firma del Trattato di Amsterdam⁶, il quale modificò profondamente il quadro normativo di riferimento⁷. In relazione al campo penale, la principale innovazione che il Trattato introduceva era la riforma del terzo pilastro e dei meccanismi intergovernativi che lo interessavano⁸, in

⁶ Il Trattato di Amsterdam è stato pubblicato in GUCE in data 10 novembre 1997, n. C 340 ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

⁷ Per un commento in generale sul Trattato di Amsterdam si vedano: U. DRAETTA, N. PARISI, *Elementi di diritto dell'Unione europea – parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2003; F. POCAR, *Commentario ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001.

⁸ Una riforma assai significativa del Trattato di Amsterdam riguardava la nuova tipologia di atti normativi che il Consiglio poteva adottare nell'ambito del terzo pilastro. Scomparevano le azioni comuni, per lasciare il posto a due nuovi strumenti: la decisione quadro, alla quale viene affidato il peculiare ed importante compito di ravvicinare le legislazioni, e la decisione che si presentava quale strumento residuale destinato a perseguire “qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi” (art. 34 lett. b) TUE) del titolo VI, con l'esclusione del ravvicinamento delle legislazioni. L'importanza di questi due strumenti risiede nell'esplicita previsione della loro obbligatorietà per tutti gli Stati membri, ancorché gli stessi siano privi di efficacia diretta (art. 34 lett. b) e c) TUE). Per un maggiore approfondimento in merito al diniego di efficacia diretta che caratterizza i principali atti normativi del Terzo pilastro e le conseguenze della “comunitarizzazione”, si veda E. PISTOIA, *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, in “Univ. degli Studi di Teramo. Collana della Facoltà di Giurisprudenza”, V.5, 2008; a tal riguardo, si vedano anche C. AMALFITANO, *Codice di cooperazione giudiziaria penale dell'Unione europea*, in *Codici dell'Unione europea*, 2017; F. FALATO, *Appunti di cooperazione giudiziaria penale*, 2019; P. DE PASQUALE – F. FERRARO, *Il sistema di tutela giurisdizionale del terzo pilastro dell'Unione Europea e il ruolo dei giudici*

particolar modo ed in coerenza con un'indicazione già contenuta nel Trattato di Maastricht, quasi tutti i settori che rientravano nell'ambito del terzo pilastro venivano comunitarizzati attraverso la loro collocazione nel primo pilastro. Tra le materie che restavano, invece, nell'ambito del terzo pilastro, figuravano le disposizioni concernenti la cooperazione tra le forze di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale, segnatamente quelle riguardanti l'esecuzione e la prevenzione dei conflitti di giurisdizione e l'adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni, con riguardo alla criminalità organizzata, al terrorismo ed al traffico illecito di stupefacenti. Il Trattato, inoltre, nel limitare i caratteri intergovernativi delle materie comprese nel terzo pilastro, intervenne sul ruolo e sui poteri spettanti alle singole Istituzioni comunitarie. La Commissione, innanzitutto, vide accrescere le sue competenze in campo legislativo attraverso un potere di iniziativa, prima sconosciuto, anche per le materie comprese nel terzo pilastro. Il Parlamento divenne organo di consultazione obbligatoria del Consiglio rispetto ad ogni proposta normativa, eccetto che per le posizioni comuni. La Corte di Giustizia, che in precedenza agiva più alla stregua di tribunale internazionale che di giudice comunitario⁹, estendeva le sue competenze in modo significativo. Infatti, essa diveniva competente anche nelle materie relative alla cooperazione giudiziaria in materia criminale e di polizia, pur se con una serie di limiti¹⁰. La prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata furono

nazionali, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Il terzo pilastro dell'UE-cooperazione intergovernativa e prospettive di comunitarizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2009.

⁹ In principio, la competenza della Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale era condizionata alla preventiva accettazione degli Stati membri. A tale competenza, si aggiungevano altre competenze assimilabili a quelle dei giudici delle organizzazioni internazionali, come il ricorso per annullamento e la risoluzione delle controversie tra Stati e Commissione.

¹⁰ L'art. 35 del titolo VI, riformato dal Trattato di Amsterdam, disciplinava le competenze della Corte di Giustizia in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale, prima escluse nel settore della giustizia e degli affari interni. Invero, delle numerose competenze attribuite alla Corte dal TCE sono state trasferite nel vecchio titolo VI del TUE soltanto la competenza

poste al centro dell'attenzione europea confermando la necessità di azioni comuni e di una progressiva armonizzazione legislativa in campo penale.

Un ruolo decisivo nel processo fin qui descritto, di progressivo avvicinamento dei settori del terzo pilastro al metodo comunitario, fu svolto dal vertice europeo tenutosi a Tampere tra il 15 ed il 16 ottobre 1999. Uno dei risultati più rilevanti fu certamente l'individuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie¹¹. Accanto a tale riconoscimento, il Consiglio ribadì la necessità di proseguire il processo di armonizzazione tra le legislazioni degli Stati membri¹². Un altro obiettivo fondamentale fu creare uno spazio autentico di giustizia in cui i cittadini potessero rivolgersi ai Tribunali e alle autorità di qualsiasi Stato Membro, oltre quello di appartenenza, avvalendosi di peculiari forze di polizia (Europol) per combattere la criminalità all'interno dell'Unione. Le conclusioni del Consiglio di Tampere furono seguite dall'elaborazione di un documento programmatico in materia di prevenzione e di controllo della criminalità organizzata¹³. In particolar modo, venivano definiti alcuni

pregiudiziale e quella avente ad oggetto il controllo di legittimità degli atti delle istituzioni; invece la competenza relativa agli inadempimenti degli Stati membri era esercitata solo in relazione a controversie tra Stati membri concernenti l'interpretazione e l'applicazione di atti adottati a norma dell'art. 34, par. 2, TUE, qualora tali controversie non potessero essere risolte dal Consiglio entro sei mesi dalla data nella quale esso fosse stato adito da uno dei suoi membri. Non trovavano invece alcuna corrispondenza nel titolo VI la competenza avente ad oggetto le illegittime omissioni delle istituzioni (c.d. ricorso in carenza) e quella relativa alla responsabilità extracontrattuale delle istituzioni (c.d. azione di danni). Al riguardo, si veda ROSSI, L. S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano 2000.

¹¹ Sul rapporto tra armonizzazione e mutuo riconoscimento si veda il Libro bianco della Commissione sul completamento del mercato interno-COM (85) 310 def.- del 14 giugno 1985, p. 85. Al riguardo, si vedano: LATTANZI G., *Prospettive di un sistema di giustizia penale europeo*, in *La Magistratura*, n. 1, 2008; BERNARDI A., *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, in RAFARACI T. (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Giuffrè, 2007; PISANI M., *Il "processo penale europeo": problemi e prospettive*, in *Riv. dir. proc.*, 2004.

¹² Tale processo di armonizzazione doveva essere condotto in alcuni settori specifici, quali la criminalità finanziaria, il traffico di droga, la tratta di essere umani e criminalità ambientale.

¹³ Tale documento, adottato nel marzo del 2000, fu denominato "Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio". La Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio è pubblicata in GUCE n. C 124 del 3 maggio 2000 p.1.

orientamenti politici seguiti da raccomandazioni dettagliate anche in ordine alla priorità della materia¹⁴, sottolineando altresì la necessità di rafforzare la cooperazione con i Paesi candidati all'adesione nonché a livello internazionale.

In questo contesto si inserirono gli attentati dell'11 settembre, che mutarono il quadro d'insieme rendendo la lotta al terrorismo un obiettivo prioritario per l'Unione europea¹⁵. A distanza di circa un anno, furono adottati una serie di provvedimenti: la decisione-quadro sulla lotta contro il terrorismo¹⁶, il cui scopo fu quello di avvicinare le legislazioni degli Stati membri stabilendo norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni per quanto riguarda il terrorismo¹⁷; l'accordo sul mandato di arresto in sostituzione delle più complesse procedure di estradizione¹⁸; la

¹⁴ Segnatamente per quanto riguarda l'utilizzo di dati attendibili, la protezione del settore pubblico e del settore privato che opera secondo la legge, il rafforzamento della prevenzione, il miglioramento della legislazione, il potenziamento delle indagini nonché di Europol, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, una cooperazione rafforzata tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge e le autorità giudiziarie a livello nazionale e di Unione europea, l'istituzione di un mandato di arresto europeo.

¹⁵ Nella riunione straordinaria del 21 settembre 2001, il Consiglio varò un Piano di azione straordinario basato in primis su un rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia attraverso alcune misure basilari quali, innanzitutto una definizione univoca del terrorismo e delle sue pratiche, la sostituzione delle procedure di estradizione, che non rispecchiavano più il livello di integrazione e di fiducia tra gli Stati membri dell'Unione europea, con un più rapido mandato di cattura europeo; la creazione di Squadre di investigazione composte da agenti di polizia e magistrati di diversi paesi membri; l'istituzione di una rete di scambio di informazioni; l'istituzione presso Europol di un'Unità antiterrorismo; l'istituzione di Eurojust; il tutto assicurando il giusto equilibrio tra esigenze investigative e protezione dei dati personali.

¹⁶ Tale decisione fu adottata il successivo 13 giugno 2002.

¹⁷ La decisione forniva anche una definizione dell'atto terroristico come quello commesso, da uno o più individui, contro uno o più Stati, intenzionalmente, o tale da arrecare pregiudizio a un'organizzazione internazionale o a uno Stato. Venivano considerate punibili anche l'istigazione, l'aiuto, il favoreggiamento e il tentativo di commettere atti terroristici.

¹⁸ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, n. 2002/584/GAI, GU L 190, 18 luglio 2002. Per un maggiore approfondimento sul mandato di arresto europeo, si vedano: A. DAMATO, *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano* in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2005; Ibid, *Mandato di arresto europeo* in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, in *Collana Casi e materiali di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014; S. MANACORDA, *Il mandato di arresto europeo nella prospettiva sostanzial/penalistica, implicazioni teoriche e ricadute politico/criminali*, 2004 in Riv. it. dir. proc. pen., 2004, n. 3; DE KERCHOVE, WEYBERGH, *Vers un espace judiciaire pénal européen*,

decisione quadro sulle Squadre investigative comuni¹⁹; la decisione del Consiglio che ha istituito Eurojust con il fine di migliorare il coordinamento tra le autorità nazionali degli Stati membri responsabili dell'azione penale.

Una rilevanza centrale assumono poi le novità apportate dal Trattato di Lisbona, tra le quali si evidenziano l'abolizione dei pilastri e l'introduzione della previsione contenuta nell'art. 86, che ha rappresentato la base giuridica di riferimento per l'istituzione della nuova Procura europea.

2. Obiettivi della ricerca e metodo utilizzato

La tesi intende soffermarsi in modo organico sul tema della Procura europea, al fine di mettere in evidenza luci ed ombre del nuovo organo di indagine.

Innanzitutto, per consentire un'adeguata comprensione delle notevoli conseguenze derivanti dall'istituzione di questo nuovo organo, si è deciso di ripercorrere le vicende passate che hanno caratterizzato il travagliato percorso conclusosi con l'adozione del Regolamento (UE) 1939/17, evidenziando il rilevante ruolo assunto dalla Commissione europea e focalizzando l'attenzione sul ricorso alla cooperazione rafforzata secondo quanto previsto dall'art.86 TFUE.

Ai fini di una descrizione completa e dettagliata del funzionamento della nuova Procura, si è ritenuto opportuno esaminare l'attuale disciplina

Bruxelles, 2000; E. SELVAGGI, O. VILLONI, *Questioni reali e non sul mandato d'arresto europeo*, in *Cass. pen.*, 2002.

¹⁹ Decisione quadro del Consiglio sulle Squadre investigative unificate, 2002/465/GAI, 13 giugno 2002. Viene consentito a due o più Stati membri che abbiano a disposizione informazioni sui rischi di attività terroristiche in corso o sul punto di essere intraprese, di impiegare funzionari di polizia o magistrati per un'indagine comune. Per un maggiore approfondimento si veda A. DAMATO, *Assistenza e cooperazione giudiziaria*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, in *Collana Casi e materiali di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014.

prevista dal citato Regolamento e dalle norme a cui esso rinvia, in particolar modo, la Direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF). In primo luogo, si è scelto di analizzare in maniera più approfondita alcune disposizioni del Regolamento, segnatamente quelle che delineano l'organizzazione e la struttura della nuova Procura, quelle che regolano la conduzione delle sue indagini e quelle riguardanti il controllo giurisdizionale. In secondo luogo, è stato esaminato il contenuto della citata Direttiva PIF che individua e delimita l'ambito di competenza della Procura europea. Tale direttiva è stata inquadrata nel più ampio contesto della tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione.

Dopo aver ripercorso le vicende passate ed illustrato la disciplina attuale, si è deciso di dedicare l'ultima parte del lavoro alle prospettive future della Procura europea. A tal proposito, è stata analizzata la possibile estensione della competenza della nuova Procura al perseguimento di ulteriori reati, oltre quelli lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea. Infine, sono state esaminate tutte le questioni lasciate in sospeso dal citato Regolamento nonché quelle emerse successivamente alla sua adozione.

3. Piano dell'opera

Il lavoro si compone di cinque capitoli, che si propongono di fornire un'ampia rappresentazione del tema della Procura europea e, conseguentemente, di verificare il grado di integrazione europea in questo ambito fondamentale della cooperazione giudiziaria penale.

Più precisamente, il primo descrive l'evoluzione di questa cooperazione a partire dalle novità introdotte dal Trattato di Lisbona sino a giungere all'adozione del Regolamento UE 1939/17 istitutivo della nuova Procura europea.

Nel successivo capitolo viene esaminato il contenuto del citato regolamento, con particolare riferimento alle disposizioni che disciplinano la struttura ed il funzionamento del nuovo organo, nonché affrontato il tema del trattamento dei dati gestiti dal nuovo organo dell'Unione.

Il terzo capitolo si pone l'obiettivo di individuare e delimitare l'ambito di competenza della nuova Procura attraverso un *focus* sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione ed analizzando la possibile estensione della sua competenza anche ai reati di terrorismo.

L'analisi del peculiare controllo giurisdizionale sugli atti procedurali e amministrativi della Procura europea, esercitato innanzitutto dagli organi giurisdizionali nazionali e solo in via residuale dalla Corte di giustizia, insieme all'analisi della legge applicabile, costituiscono il contenuto del quarto capitolo.

Infine, il quinto capitolo si occupa di esaminare gli interventi successivi all'adozione del Regolamento 1939/17. In primo luogo, vengono descritte le relazioni che la nuova Procura europea dovrà instaurare con i suoi interlocutori: gli organismi operanti nell'ambito della cooperazione giudiziaria e per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ossia Eurojust, OLAF ed Europol; gli Stati membri che non hanno aderito alla cooperazione rafforzata; i paesi terzi. In secondo luogo, verrà esaminato il regolamento interno adottato dall'appena costituito Collegio e lo schema di decreto legislativo mediante il quale l'ordinamento italiano si adeguerà a quanto previsto dal citato Regolamento. Questi ultimi provvedimenti, così come quelli che contestualmente verranno adottati da tutti gli Stati membri che hanno preso parte alla cooperazione rafforzata, rappresentano gli ultimi *steps* necessari affinché la nuova Procura europea possa iniziare ufficialmente il suo "lavoro".

Sia consentito esprimere qui i miei ringraziamenti.

Ringrazio i Professori Ferraro, Mastroianni ed Arena per i loro preziosi insegnamenti; i miei colleghi nonché amici Adriano, Flavia, Claudia, Giovanna, Emmanuel e Giulia per gli incoraggiamenti e per il costante supporto.

Alla mia famiglia

CAPITOLO I

L'evoluzione della cooperazione giudiziaria in materia penale: dal Trattato di Lisbona al Regolamento UE istitutivo della Procura europea

CAPITOLO I

L'evoluzione della cooperazione giudiziaria in materia penale: dal Trattato di Lisbona al Regolamento UE istitutivo della Procura europea

Sommario: 1. Le novità introdotte a Lisbona. – 2. Dal Corpus juris all'art. 86 TFUE. – 3. La proposta della Commissione. – 4. La Risoluzione del Parlamento europeo. – 5. L'attuazione della cooperazione rafforzata per l'adozione del Regolamento n.1939/17.

1. Le novità introdotte a Lisbona

Il settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale ha subito notevoli trasformazioni con il Trattato di Lisbona²⁰. L'abolizione della suddivisione in pilastri nella nuova struttura istituzionale europea, la conseguente attribuzione di una competenza concorrente tra Unione europea e Stati membri nel settore dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, espressamente prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione

²⁰ Per un maggiore approfondimento sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nella materia della cooperazione giudiziaria penale, si vedano: E. PISTOIA, *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, cit.; S. MARANELLA, *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nel sistema dell'Unione europea*, 2018; A. MARANDOLA, *Cooperazione giudiziaria europea in materia penale*, in *Le fonti del diritto italiano*, 2018; E. APRILE, F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, 2009; T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, 2011; A. WEYEMBERGH, *Le Traité de Lisbonne et le contrôle juridictionnel sur le droit pénal de l'Union européenne*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, BRAUM S. e WEYEMBERGH A., Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 2009.

europea²¹, e l'espresso riconoscimento di valore vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²², aprono una nuova fase dei rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto penale rispetto a quanto previsto dal previgente quadro normativo²³.

Il cammino che da Maastricht ha portato a Lisbona, attraverso Amsterdam e Nizza, è stato molto lungo e ha visto la realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nei settori della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, snodarsi attraverso un percorso irto di difficoltà che in poco tempo è stato caratterizzato da notevoli passi in avanti²⁴.

L'art. 3, TUE, tra i diversi obiettivi che l'Unione europea intende perseguire, stabilisce che l'Unione “offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, 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”.

Fino al Trattato di Lisbona, la materia penale era stata tradizionalmente esclusa dalle attribuzioni delle Comunità europee²⁵, i Trattati istitutivi, infatti, non prevedevano alcuna competenza al riguardo. Tale situazione non ha comunque ostacolato l'incidenza significativa ma indiretta del processo di integrazione europeo sul diritto penale nazionale mediante l'utilizzo di strumenti di diversa natura che hanno dato vita ad una “politica criminale europea”²⁶.

²¹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 4, par. 2 lett. j).

²² Trattato sull'unione europea (TUE), art.6.

²³ C. DI FRANCESCO MAESA, *Verso una Procura europea: Tra effettività e diritti fondamentali*, Tesi di dottorato in Diritto europeo, Università di Bologna, 2017, p. 176.

²⁴ R. CALVANO, *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, III, Milano, 2008, p.1097.

²⁵ G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e gli Stati membri*, Milano, 1989, p. 5 ss.

²⁶ M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano, 2004, p.178; S. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in Cass. Pen., 2010, p.339 ss.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto un vero e proprio mutamento delle finalità di azione dell'Unione nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con particolare riferimento alla materia penale e processuale, e ha delineato in maniera più chiara le competenze indirette dell'Unione in materia penale, attribuendo al livello sovranazionale il potere di prevedere obblighi di tutela penale rivolti ai legislatori nazionali, ma, allo stesso tempo, ha ampliato il perimetro di tali competenze e ne ha mutato le finalità²⁷.

In questo modo, è stato “positivizzato” l'intervento di armonizzazione, già riconosciuto dalla Corte di giustizia dal 2005 e che ha conferito all'Unione il potere di adottare direttive che prevedano norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni, in caso sia indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione²⁸. All'Unione è stato inoltre riconosciuto il potere di adottare direttive con il fine di 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 e ciò in relazione ad un ampio e eterogeneo catalogo comprendente non solo i settori della criminalità organizzata, del terrorismo e del traffico degli stupefacenti ma anche altre fattispecie di reati quali: la tratta degli essere umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento e criminalità informatica²⁹.

²⁷ G. TIBERI, *Le nuove fonti del diritto nella cooperazione giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona e il loro impatto sull'ordinamento interno*, in T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 17.

²⁸ TFUE, art. 83, par. 1 e par. 2.

²⁹ Ibid., art. 83, par. 1.

A completamento del quadro delineato, va ricordato che con il Trattato di Lisbona è stato formalizzato anche il principio del mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie adottate sul territorio dell'Unione³⁰. Tale principio, di risalente applicazione nelle materie comunitarie della libera circolazione nel mercato unico, ha assunto connotati diversi nell'ambito della materia penale; da strumento finalizzato a rafforzare la libertà di iniziativa economica, nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si è evoluto in clausola destinata a promuovere la potestà punitiva sganciandola dal territorio e dalla sovranità statale³¹, e a costituire la base di interventi normativi dell'Unione di "omogeneizzazione" dei reati e delle garanzie processuali creando quella reciproca fiducia nell'adeguatezza delle normative dei vari Stati membri.

Sulla base dell'art. 82, par.2, del TFUE, il legislatore europeo ordinario può emanare atti legislativi ordinari in tre ambiti ben definiti: l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; i diritti della persona nella procedura penale; i diritti delle vittime della criminalità. Il Consiglio dei ministri può poi aggiungere alla competenza legislativa delle Istituzioni dell'Unione europea, altri eventuali specifici settori della procedura penale, mediante una decisione adottata all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. Nello specifico, il legislatore europeo può adottare direttive che devono limitarsi a prevedere norme minime di tutela³², con la conseguenza che i legislatori nazionali possono, in sede di legge di recepimento, prevedere un livello più elevato di tutela delle persone coinvolte in un procedimento penale³³. In tale contesto normativo si è inserita la

³⁰ Ibid., art. 82.

³¹ R. CALVANO, *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*, cit., p.1118.

³² TFUE, art. 82, par. 2.

³³ E. TRAVERSA, *La proposta di regolamento Ue avente ad oggetto l'istituzione di una procura europea, nel contesto dei principi costituzionali dell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Anno LIII (2014), n. 1-2, p. 259-272.

disposizione contenuta nell'art. 86 del Trattato, che ha abilitato l'istituzione della Procura europea.

2. Dal *Corpus juris* all' art. 86 TFUE

Il riconoscimento nel Trattato della possibilità di istituire la Procura europea rappresenta il punto di approdo di un lungo cammino.

La vera pietra miliare è costituita dal *Corpus Juris*, un documento che ha assunto un ruolo determinante, pur non promanando da un'Istituzione europea, ma dal lavoro di analisi e ricerca di un gruppo di accademici ed operatori del settore sotto la direzione della Prof.ssa Mireille Delmas-Marty, cui nel 1995 la Commissione aveva chiesto di verificare l'adequatezza delle regole e delle prassi allora vigenti per individuare e perseguire le frodi ai danni del bilancio dell'Unione³⁴. Il Gruppo adottò un primo rapporto nel 1997³⁵ ed un secondo nel 2000³⁶, basando il proprio lavoro su un convincimento fondamentale secondo cui le fattispecie criminosi dovevano essere comuni ai diversi Paesi dato che, con riferimento a taluni reati, i territori degli Stati membri finivano per costituire un'unica area.

Lo studio enucleò per la prima volta una serie di principi comuni agli Stati membri, in materia penale e penal-processuale, ponendo le basi per un diritto penale europeo diretto al contrasto dei reati transnazionali contro gli interessi finanziari dell'Unione, da realizzarsi attraverso la creazione di un nucleo di norme penali, idonee a definire le fattispecie incriminatrici per tutto il territorio dell'Unione, nonché mediante l'istituzione di un organo unitario di

³⁴ G. BUSIA, *La Procura europea*, in G. AMATO e R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita, Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, p. 243-248.

³⁵ M. DELMAS-MARTY, *Corpus Juris introducing penal prevision for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, Economica, 1997.

³⁶ M. DELMAS-MARTY, J.A.E. Vervaele, *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, 4 vol., Oxford, Intersentia, 2000.

indagine³⁷. I risultati dello studio, accolti con ostilità dagli Stati membri, ricevettero il supporto della Commissione che suggeriva di completare le disposizioni in vigore in materia di tutela degli interessi finanziari della Comunità stabilendo una base giuridica per l'istituzione di un procuratore europeo e l'adozione di norme in materia di azioni giudiziarie penali contro le frodi transnazionali³⁸.

In occasione della Conferenza Intergovernativa di Nizza per la revisione del Trattato, il parere venne integrato da una proposta normativa³⁹, volta a fornire la base giuridica per istituire il PME. La proposta, però, non venne accolta, mentre si posero le basi per l'istituzione di Eurojust⁴⁰.

Tuttavia, la Commissione nell'ambito del Piano di azione 2001-2003 per la protezione degli interessi finanziari della Comunità europea⁴¹, riaprì ufficialmente il dibattito sul PME con il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea, nel quale confluirono molte delle indicazioni contenute nel *Corpus Juris*. Il fine era quello di sollecitare una riflessione in tutta l'Unione europea sull'opportunità di armonizzare la normativa penale in materia di tutela degli interessi finanziari comunitari e di creare un organo sovranazionale che fosse in grado di svolgere indagini nello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

³⁷ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio Penale*, fascicolo n. 3, 2017, p.5.

³⁸ Commissione europea, parere, COM (2000) 34 def.

³⁹ Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali, La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo, COM (2000) 608 def.

⁴⁰ A. VENEGONI, *La proposta di regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, in P. FERRUA, R. GAMBINI, M. SALVADORI (a cura di), *La nuova procura europea, Indipendenza coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'Uomo*, 2016, Napoli, p.91.

⁴¹ Comunicazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità- Lotta contro la frode- Per un approccio strategico globale, COM (2000) 358 def.

L'impostazione del Libro verde incontrò la condivisione del Parlamento europeo⁴², ma non l'approvazione di tutti gli Stati membri, essendo molti tra loro ancora restii di fronte alla prospettiva di cedere porzioni rilevanti di sovranità in materia di giustizia⁴³. Infatti, alcuni considerarono con scetticismo il valore aggiunto del progetto, ponendo in luce che l'ammontare delle frodi non fosse tale da giustificare i costi ingenerati dall'istituzione di una Procura europea, e che la percentuale dei casi di frode a carattere transnazionale fosse troppo esigua per giustificarne l'introduzione⁴⁴.

L'istituzione di una Procura "centralizzata" ha, quindi, subito una battuta di arresto, dovuta anche alla bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi Bassi, di quella che avrebbe dovuto essere una Costituzione per l'Europa, dove era previsto che il Consiglio avrebbe potuto, votando all'unanimità, istituire la Procura europea per combattere i crimini contro gli interessi finanziari dell'Unione (art. III-274).

Il lungo e travagliato lavoro di elaborazione ha trovato il suo coronamento formale nell'articolo 86 del TFUE, che ha offerto una base giuridica per la creazione della Procura europea. L'art.86 ha previsto che l'iter da seguire per l'istituzione di tale organismo fosse quello della procedura legislativa speciale. È stato, infatti, richiesto al Consiglio di deliberare all'unanimità mediante regolamenti, previa approvazione del Parlamento. La procedura di costituzione è stata dotata anche di un "freno d'emergenza", consentendo ad un gruppo di almeno nove Stati membri di sottoporre la questione al Consiglio europeo, con la conseguente sospensione della procedura. Solo a seguito della discussione, e in caso di consenso, il Consiglio europeo entro

⁴² Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode- Relazione annuale 2001*.

⁴³ Commissione delle Comunità europee, Rapporto sulle relazioni al Libro verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e alla creazione di una procura europea, COM (2003) 128, Bruxelles, 19 marzo 2003.

⁴⁴ A. VENEGONI, *La proposta di regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, cit., p.91.

quattro mesi rinvia il progetto al Consiglio per l'adozione. Immaginando le possibili difficoltà di tale percorso, difficoltà che nei fatti si sono poi avverate, è stata prevista anche la possibilità di attivare una cooperazione rafforzata. Infatti, in caso di disaccordo, almeno nove Stati membri che desiderino istaurare una cooperazione rafforzata sul progetto di regolamento, informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tale circostanza, l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata si considera concessa e si applicano le relative procedure previste dall'art. 329 TFUE. Inoltre, è previsto che attraverso il medesimo processo decisionale occorre approvare, sempre in forma di regolamento, lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove, nonché le disposizioni di controllo giurisdizionale dei suoi atti⁴⁵. È previsto, quindi, che spetti sempre al Consiglio definire l'ambito specifico delle competenze della Procura, le forme di esercizio dei suoi poteri, la struttura istituzionale e la sua composizione, nonché a bilanciarne i poteri in rapporto alle autorità nazionali⁴⁶.

Infine, è possibile dedurre un ultimo elemento caratterizzante del nuovo organo dal fatto che la Procura deve essere istituita "a partire da Eurojust"⁴⁷. Da tale locuzione è possibile evincere che l'intenzione era quella di realizzare un organo avente natura giurisdizionale, con i seguenti corollari della sua indipendenza dalle altre istituzioni europee, in particolare dalla Commissione, nonché della sottoposizione al controllo della Corte di giustizia, al pari degli altri organi europei⁴⁸.

⁴⁵ TFUE, art. 86, par. 3.

⁴⁶ G. BUSIA, *La Procura europea*, cit., p.245-246.

⁴⁷ TFUE, art. 86, par. 1.

⁴⁸ F. DE ANGELIS, *L'espace juridiciarie penal europees: una visione se concretise*, in *Eucrim*, n.2, 2012, pp. 75 ss.

Alla luce di quanto detto, già allora, risultava chiaro che il Procuratore europeo si sarebbe trovato ad operare in un contesto legislativo costituito sostanzialmente da una grande percentuale di diritto processuale penale non armonizzato di ciascuno Stato membro e da una piccola parte di leggi nazionali di recepimento delle direttive. Da ciò si ricava il contenuto fortemente derogatorio ed eccezionale dell'art. 86 del Trattato, sul quale si è basata la proposta della Commissione.

3. La Proposta della Commissione

La procedura legislativa speciale, richiesta dalla disposizione pattizia è stata avviata dalla Commissione europea con la *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, presentata in data 17 luglio 2013.

Con il fine di elaborare la detta proposta, la Commissione ha ampiamente consultato le parti interessate in varie occasioni, anche basandosi sulle precedenti discussioni sulla Procura europea iniziate oltre dieci anni prima. Tali consultazioni preparatorie hanno riguardato diversi aspetti, nello specifico, quelli relativi all'assetto istituzionale, giuridico, organizzativo e operativo di un sistema europeo di indagine e azione penale.

All'inizio del 2012 sono stati pubblicati e diffusi online due questionari, uno sottoposto all'attenzione degli operatori giudiziari e l'altro destinato al pubblico. In generale, le risposte sono state favorevoli ad un intervento teso a rafforzare il quadro sostanziale e procedurale di lotta ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, sostenendo, in modo maggioritario, l'idea dell'istituzione di una Procura europea. In tale occasione, sono stati presentati precisi suggerimenti, sono state espresse preoccupazioni e formulate domande, in particolare, sulle relazioni intercorrenti tra la Procura

europea e le procure nazionali, sulla competenza della Procura europea a dirigere e coordinare indagini a livello nazionale, e sulle difficoltà che avrebbe comportato la mancata armonizzazione delle regole procedurali per i procedimenti condotti dalla detta Procura.

Parallelamente, nel quadro di uno studio sono state condotte concretamente ricerche sul campo ed in un certo numero di Stati membri, nel corso del 2012 e del 2013, si sono svolte diverse discussioni e riunioni a livello europeo.

Alla riunione della rete dei pubblici ministeri o istituzioni equivalenti presso le Corti supreme degli Stati membri, svoltasi a Budapest nel maggio del 2012, ha fatto seguito, a distanza di un mese, la conferenza che ha riunito a Lussemburgo esperti e rappresentanti ad alto livello del mondo accademico, delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. Nello stesso mese una riunione di consultazione della vicepresidente Reding⁴⁹ con i procuratori generali e i direttori delle procure degli Stati membri, tenutasi a Bruxelles, ha permesso l'instaurazione di un dibattito aperto su aspetti specifici della protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Nei mesi a seguire, una riunione di consultazione su un'eventuale riforma di Eurojust, organizzata dalla stessa Commissione, ha rappresentato l'occasione per discutere anche della creazione della Procura europea e dello stretto legame che sarebbe dovuto intercorrere tra Essa ed Eurojust. Per di più, nel secondo semestre del 2012 e all'inizio del 2013 si sono inoltre svolte numerose riunioni di consultazione bilaterali con le autorità degli Stati membri.

Inoltre, usufruendo anche di uno studio esterno che ha esaminato varie e dettagliate opzioni, la Commissione ha potuto elaborare una valutazione d'impatto delle diverse alternative strategiche. Dall'analisi di tale valutazione, risultava che una Procura europea istituita come organismo

⁴⁹ Viviane Reding era la vicepresidente della Commissione europea nel 2013.

decentrato, integrato nell'Unione ma basato sui sistemi giudiziari nazionali avrebbe offerto il miglior rapporto di costi e benefici.⁵⁰

La Commissione riconosceva come necessario l'intervento dell'Unione europea, dal momento che le misure previste, aventi un'intrinseca dimensione europea, implicavano una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, alla cui tutela sono tenuti sia l'Unione sia gli Stati membri, rispettivamente ai sensi dell'articolo 310, paragrafo 6⁵¹, e dell'articolo 325⁵² del TFUE⁵³. Pertanto, tale obiettivo poteva essere conseguito solo a livello dell'Unione, in ossequio al principio di sussidiarietà e in considerazione del contesto in cui si interveniva. In tale contesto, infatti, il perseguimento di tali reati, lasciato all'esclusiva iniziativa delle autorità degli Stati membri, risultava essere insoddisfacente e non permetteva di conseguire in misura sufficiente l'obiettivo di combattere efficacemente i danni arrecati al bilancio dell'Unione.

In virtù del principio di proporzionalità, il regolamento proposto si limitava a quanto necessario per il conseguimento di tale obiettivo nel rispetto degli 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,

⁵⁰ Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea /* COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP), Documento 52013PC0534.

⁵¹ TFUE, art.310, par.6 testualmente prevede: “L'Unione e gli Stati membri, conformemente all'articolo 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”.

⁵² Ibid., art.325, par.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”. Par. 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”.

⁵³ Si precisa che il tema della tutela degli interessi finanziari dell'Unione sarà affrontato in maniera più specifica nel terzo capitolo.

erano stati concepiti proprio per limitare l'intervento a quanto necessario per conseguire i principali obiettivi.

Dato che la competenza dell'Unione a combattere la frode e gli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione era inequivocabilmente stabilita dagli articoli 86 e 325 del Trattato e non era accessoria a quella degli Stati membri, il suo esercizio risultava necessario per assicurare una tutela più efficace degli interessi finanziari dell'Unione nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

La proposta della Commissione si prefiggeva di realizzare una serie di obiettivi. Innanzitutto, si mirava a rafforzare la tutela dei citati interessi finanziari dell'Unione e lo sviluppo dello spazio di giustizia ed accrescere la fiducia delle imprese e dei cittadini dell'Unione nelle sue istituzioni, nel rispetto di tutti i diritti fondamentali sanciti dalla Carta⁵⁴ mediante l'istituzione di un sistema europeo coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Con ciò si prospettava l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia delle indagini e dell'azione penale per i reati che ledono tali interessi e l'incremento del numero di azioni penali e, di conseguenza, il numero delle condanne e del recupero dei finanziamenti europei ottenuti con frode. Ciò sarebbe accaduto soprattutto garantendo una stretta cooperazione e uno scambio efficace di informazioni tra le autorità europee e le autorità nazionali competenti ed aumentando l'effetto dissuasivo sulla commissione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione⁵⁵.

Nella proposta della Commissione si prevedeva un assetto di tipo verticale costituito da un ufficio giudiziario investigativo indipendente, dove il Pubblico ministero era il dominus delle indagini e dirigeva la polizia

⁵⁴ Come è noto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata proclamata a Nizza e resa vincolante a Lisbona.

⁵⁵ Si veda anche L. CAMALDO, *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, 2014, Torino, p. VI- XIII.

giudiziaria. Esso si articolava in un ufficio centrale con a capo il Procuratore europeo, quattro vice e personale investigativo e giudiziario inquirente, mentre, in uffici periferici vi erano procuratori europei delegati in ciascun stato membro⁵⁶.

In merito alla legge applicabile, l'art. 11 della Proposta di Regolamento prevedeva che le indagini e le azioni penali della Procura europea erano disciplinate dal Regolamento dell'Unione e per gli aspetti non disciplinati dal Regolamento si rinviava alla disciplina nazionale dello Stato membro in cui si svolgeva l'indagine o veniva esercitata l'azione penale. Nell'ipotesi in cui una materia era disciplinata sia da disposizioni regolamentari sia da disposizioni del diritto processuale penale di uno Stato membro, le prime prevalevano sulle seconde in applicazione del principio di supremazia del diritto dell'Unione.

Per quanto riguarda il regime delle impugnazioni degli atti del Procuratore europeo, l'art. 36 della Proposta di Regolamento stabiliva che la Procura europea nell'adozione di atti procedurali doveva essere considerata un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale. Di conseguenza, quest'ultimo veniva affidato ai giudici nazionali e non alla Corte di giustizia, in deroga al principio generale dell'ordinamento europeo consistente nella giurisdizione esclusiva della Corte di giustizia in materia di controllo di legittimità degli atti delle Istituzioni dell'Unione. Con il fine di attenuare il verificarsi del rischio di divergenti orientamenti sul medesimo punto, veniva previsto l'utilizzo dello strumento del rinvio pregiudiziale, di interpretazione e di invalidità, dinnanzi alla Corte di giustizia. A quest'ultima era però preclusa la possibilità di pronunciarsi in merito alla validità degli atti adottati dal Procuratore europeo riguardanti i profili investigativi o la chiusura delle indagini, doveva, infatti, limitarsi a pronunciarsi in merito alla validità delle

⁵⁶ A. VENEGONI, *La proposta di regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, cit., p.94.

norme del Regolamento e le norme attuative dello stesso. Discorso analogo veniva fatto per quanto riguarda il rinvio di interpretazione, infatti, il giudice nazionale poteva chiedere esclusivamente l'interpretazione delle disposizioni regolamentari e delle norme attuative delle stesse o a cui le stesse rinviavano.

Infine, un ultimo punto particolarmente rilevante della Proposta riguardava la competenza esclusiva ed accessoria della Procura europea. L'art. 12 prevedeva che il Procuratore europeo aveva competenza esclusiva nell'individuazione e nel perseguimento dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea e rinviava ad una direttiva per l'individuazione e definizione degli stessi. In questo modo, aumentava il rischio della creazione di una competenza a geometria variabile in considerazione del fatto che la direttiva poteva essere recepita in modo differente nei diversi paesi membri. Il successivo articolo, l'art. 13, disciplinava l'ipotesi di competenza accessoria del Procuratore europeo nel caso di reati "inestricabilmente" collegati ai reati rientranti nella competenza esclusiva, a condizione che entrambe le categorie di reati fossero basate "su fatti identici" e a condizione che i reati di competenza esclusiva del Procuratore fossero "prevalenti".

Dal contenuto della disposizione e dall'indeterminatezza di alcune definizioni presenti nella stessa si può ipotizzare che la Proposta di Regolamento, così come presentata dalla Commissione, auspicava una soluzione basata su una forte collaborazione fra Procuratore europeo e procuratore dello Stato membro interessato, al fine di stabilire quale delle Procure fosse competente⁵⁷.

⁵⁷ E. TRAVERSA, *La Proposta di Regolamento UE avente ad oggetto l'istituzione di una Procura europea, nel contesto dei principi costituzionali dell'Unione europea*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Fasc 1-2/2014, pp. 259-272.

4. La Risoluzione del Parlamento europeo

L'art 86 Trattato⁵⁸ prevede che la Procura europea venga istituita mediante un atto formatosi a conclusione della procedura legislativa speciale così come descritta nel secondo paragrafo dell'art.289⁵⁹ del TFUE, con la conseguenza che il Parlamento europeo è escluso dal ruolo di colegislatore.

L'adozione dell'atto mediante la procedura legislativa speciale, in cui prevale il ruolo del Consiglio, ha costituito il compromesso necessario per superare la resistenza degli Stati membri di fronte all'istituzione di un organo che esercitasse poteri di indagine e di avvio dei procedimenti penali nei diversi paesi membri⁶⁰. Tuttavia, il Consiglio può adottare l'atto solo se ottiene il consenso del Parlamento europeo, che può quindi bloccare l'adozione dell'atto non approvandolo, ma non può modificarne il contenuto, come accade nella procedura legislativa ordinaria.

A tal proposito, il Parlamento è intervenuto con due Risoluzioni⁶¹, adottate a distanza di due anni l'una dall'altra, la prima nel 2014 e la seconda nel 2016, che mostrano l'evolversi della posizione assunta dal Parlamento nella fase di costituzione della Procura europea.

Nella Risoluzione del 12 marzo 2014, il Parlamento europeo cercava di rivendicare il proprio ruolo di co-legislatore sottolineando come la costituzione del procuratore europeo fosse l'unico atto in materia giudiziaria penale per il quale non era prevista l'applicazione della procedura legislativa ordinaria. Per tale motivo, ritenendo la proposta di regolamento che istituiva

⁵⁸ TFUE, art.86.

⁵⁹ Ibid., art. 289, par. 2, così prevede: “Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale”.

⁶⁰ M. CASTELLANETA, *Art.86*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, 2 ed., Cedam, 2014.

⁶¹ Le risoluzioni sono atti atipici non vincolanti adottati dalle Istituzioni per far conoscere il proprio punto di vista, rappresentando spesso una fonte di indirizzo politico.

la Procura europea strettamente legata alla proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, sollecitava il Consiglio a coinvolgerlo nella propria attività legislativa attraverso un costante flusso di informazioni e consultazioni per giungere ad un risultato che fosse ampiamente condiviso. Inoltre, focalizzando la sua attenzione sui rapporti che sarebbero intercorsi con Eurojust, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, riteneva che dovessero essere ben distinte le competenze spettanti a questi due organismi e invitava a cercare chiarezza riguardo a queste.

Nell'ottobre del 2016, in occasione della seconda Risoluzione, la posizione del Parlamento europeo sembrava evolversi. In tale occasione, la suddetta Istituzione manifestava apertamente il suo sostegno al Consiglio nella creazione della Procura europea. Riteneva, infatti, che con l'istituzione di tale organo, si sarebbe ridotta la frammentarietà delle azioni nazionali volte a proteggere il bilancio dell'Unione ed, in generale, i suoi interessi finanziari⁶². Inoltre, differentemente dalla precedente risoluzione, affermava che la proposta normativa andava inserita nel pacchetto legislativo che includeva la direttiva PIF relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione e che la Procura europea dovesse essere strettamente connessa ad Eurojust in modo da favorire una proficua collaborazione tra questi organismi al punto tale da pensare di collocarli fisicamente nella medesima struttura operativa favorendo una maggiore contiguità tra gli stessi⁶³.

Si può ragionevolmente ipotizzare che con i suddetti documenti, gli unici che gli sono stati concessi dal Trattato, il Parlamento europeo cercasse in

⁶² R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in Cassazione penale, 2013, n.12, p. 4738 ss; F. RUGGIERI, *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in Proc. Pen. Giust., 2013, n.6, p.1.

⁶³ Risoluzione 2016/2750 del Parlamento europeo del 5 ottobre 2016 sulla Procura europea ed Eurojust, punti 9 e 10.

qualche modo di orientare, in senso positivo, l'operato normativo indicandone gli elementi chiave⁶⁴.

5. L'attuazione della cooperazione rafforzata per l'adozione del Regolamento n.1939/17

Le cooperazioni rafforzate rispondono alla necessità di trovare, in seno al Consiglio, le maggioranze necessarie ad intraprendere determinate iniziative tra un numero ristretto di Stati⁶⁵.

Introdotte dal Trattato di Amsterdam, le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi ed a rafforzare il suo processo di integrazione, consentendo l'adozione di una normativa più avanzata che vincola soltanto taluni Stati membri e che convive accanto alla normativa comune applicabile anche agli Stati che non partecipano alla cooperazione⁶⁶. Esse si svolgono all'interno

⁶⁴ A. PISAPIA, *La risoluzione del Parlamento europeo sulla Procura europea ed Eurojust. Quando il Parlamento europeo non è colegislatore*, in *Cassazione penale*, 2017, n. 2, p.828-838.

⁶⁵ Per un maggiore approfondimento si vedano: E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, Cacucci editore, 2014; *Ibid.*, *Uniti nella...diversificazione. Il modello di integrazione differenziata nel quadro di cooperazioni rafforzate secondo la Corte di giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2/2014; U. LATTANZI, *La cooperazione rafforzata tra flessibilità e frammentazione: la clausola del last resort*, in *Federalismi.it*, 2019; G. MARTINICO, *Asymmetry as an Instrument of Differentiated Integration*, in *European Journal of Law Reform*, n. 2/2016; B. DE WITTE, *An undivided Union? Differentiated integration in post-Brexit times*, in *CMLR*, n. 2/2018; P. GENSCHEL, M. JACHTENFUCHS, *More integration, less federation: the European integration of core state powers*, in *Journal of European Public Policy*, n. 1/2016; F. FABBRINI, *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, in *CSF Research Papers*, October 2012.

⁶⁶ G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, in P. DE PASQUALE e F. FERRARO (a cura di), 2 ed., Napoli, 2020, p. 36-41.

dell'Unione anziché al suo esterno e consentono di superare situazioni di blocco e di veti incrociati.

Il meccanismo delle cooperazioni rafforzate è attualmente disciplinato dai Trattati⁶⁷, nei quali è previsto che l'iniziativa di instaurare una cooperazione rafforzata deve essere presa da almeno nove Stati membri e deve riguardare le competenze non esclusive dell'Unione. La circoscrizione alle materie di competenza non esclusiva è motivata dal fatto che nelle materie di competenza esclusiva si ritiene che solo attraverso un'azione comune si possano realizzare efficacemente gli obiettivi dell'Unione.

La cooperazione deve rispettare non solo i Trattati ed il diritto dell'Unione, ma altresì le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano senza recare alcun pregiudizio al mercato interno e alla coesione economica e territoriale, né tantomeno costituire un ostacolo agli scambi tra gli Stati membri⁶⁸.

L'avvio di una cooperazione rafforzata, ai sensi dell'art. 20, par. 2, TUE, deve essere autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata, sulla base di una proposta della Commissione, su richiesta del gruppo di Stati membri che intendono prendervi parte e previa approvazione del Parlamento europeo. L'autorizzazione deve essere adottata dal Consiglio quando risulti chiara l'impossibilità di realizzare in tempi brevi un'iniziativa che coinvolga tutti gli Stati membri. La verifica della sussistenza di tale condizione non è agevole e può essere facilmente influenzata da considerazioni di natura politica. Tanto più che, come ha sottolineato la Corte di giustizia, una cooperazione rafforzata può essere legittima non soltanto quando taluni Stati non siano ancora pronti a partecipare ad un'azione, ma anche quando non si trovi un accordo sul contenuto di tale azione⁶⁹. Ad una cooperazione

⁶⁷ TUE, art.20; TFUE, artt. 326-334.

⁶⁸ G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, cit, p. 36-41

⁶⁹ Corte giust., 16 aprile 2013, C-274 e 295/11, Spagna e Italia/Consiglio.

rafforzata può aderire qualsiasi Stato membro sia al momento del suo avvio sia in un momento successivo, purché soddisfi le condizioni di partecipazione eventualmente stabilite nella decisione di autorizzazione. Nel caso in cui l'adesione avvenga in un momento successivo, spetta alla Commissione verificare il rispetto di tali condizioni e adottare le eventuali misure transitorie necessarie a consentire l'applicazione degli atti già approvati nell'ambito della cooperazione rafforzata. Se le condizioni, invece, non risultino soddisfatte, lo Stato interessato può rivolgersi al Consiglio che decide al riguardo e, in caso positivo, può adottare le misure transitorie necessarie⁷⁰.

Nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale⁷¹, qualora si riscontri un disaccordo tra gli Stati membri in seno al Consiglio europeo, almeno nove Stati possono informare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione della intenzione di instaurare una cooperazione rafforzata e adottare l'atto in questione. Questo è quanto accaduto per l'attuazione del Regolamento che ha istituito la Procura europea.

Nonostante i diversi sforzi di compromesso, fatti dalla Presidenza slovacca in occasione del Consiglio di dicembre e proseguiti dalla Presidenza maltese ad inizio 2017, in occasione della riunione del Comitato dei Rappresentanti permanenti (Coreper), la Svezia confermava la sua volontà di non partecipare alla adozione del regolamento. Preso atto della situazione, gli Ambasciatori posero la questione all'attenzione del Consiglio GAI che rilevando l'assenza di unanimità sul progetto di regolamento, constatava che ai sensi dell'art. 86, paragrafo 1, 2° comma, TFUE, sussisteva il presupposto necessario per l'avvio della speciale procedura di cooperazione rafforzata.

⁷⁰ G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 36-41.

⁷¹ TFUE, artt. 82, par. 3, e 83, par. 7.

Alcuni giorni dopo, i rappresentanti di 17 Stati membri⁷² investirono formalmente il Presidente del Consiglio europeo del progetto di regolamento, determinando in tal modo la sospensione della procedura in sede di Consiglio. In tale sessione, il Consiglio europeo, previa discussione del progetto, prese atto dell'esistenza della condizione stabilita all'inizio dell'art. 86, paragrafo 1, terzo comma⁷³, acconsentendo all'instaurazione di una cooperazione rafforzata⁷⁴. A distanza di alcuni mesi un nuovo gruppo di sedici Delegazioni notificò al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Commissione l'intenzione di stabilire una cooperazione rafforzata sulla creazione di una Procura europea. Tale autorizzazione fu concessa.

La Presidenza maltese provvide a depositare un nuovo testo integrato con le sole modifiche rese necessarie dalla nuova fase procedurale che veniva ad aprirsi⁷⁵. Tale testo costituiva la base per il compromesso finale, presentava però talune criticità, in particolare in materia di obblighi di informazione in capo alle autorità nazionali e di competenza dell'EPPO. Con lo scopo di risolverle, il 20 aprile, su iniziativa del Ministero della Giustizia italiano, ebbe luogo a Roma una riunione tecnica, a cui presero parte i rappresentanti di Francia, Spagna, Germania e della Commissione, all'esito della stessa, vennero trasmesse nuove proposte di compromesso alla Presidenza maltese che le fece proprie. Tali modifiche condussero in sostanza ad una riduzione dei casi di cessione di competenza da parte dell'EPPO in

⁷² I 17 Stati membri che dal principio hanno aderito alla cooperazione rafforzata sono i seguenti: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

⁷³ TFUE, art. 86, par.1, comma 3 prevede: "...in caso di 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'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".

⁷⁴ Cfr. le conclusioni del presidente del Consiglio europeo del 9 marzo 2017.

⁷⁵ Doc. del Consiglio n. 7761/17 del 3 aprile 2017.

favore delle autorità nazionali, consentendo così di pervenire ad un più equilibrato bilanciamento dei criteri di riparto della stessa; si assiste anche, in seno all'art. 24, ad un corrispondente aumento degli obblighi di informazione dell'EPPO da parte del livello nazionale, facendovi rientrare quello sull'apertura di un'indagine su un reato PIF anche quando l'esercizio della competenza in relazione ad esso sia sottratto alla Procura europea in ragione della preponderanza del reato non PIF.

Grazie a tali aggiustamenti, in occasione del Consiglio dei Ministri della Giustizia conclusivo della Presidenza maltese tenutosi a Lussemburgo l'8 giugno 2017 fu possibile raggiungere l'orientamento generale sulla proposta. Gli Stati membri che già avevano aderito alla iniziativa di cooperazione rafforzata in sede di Consiglio vennero successivamente raggiunti dapprima dall'Austria e quindi dall'Italia⁷⁶. Ciò consentì di inviare il testo al Parlamento europeo per il necessario passaggio procedurale dell'approvazione da parte di quest'ultimo. A seguito del positivo esito della votazione, tenutasi il 5 ottobre 2017⁷⁷, si è così giunti alla versione finale di adozione del testo⁷⁸.

Il 12 ottobre 2017, il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha adottato il Regolamento (UE) 2017/1939 “relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea (“EPPO”)”. Si tratta di un atto legislativo particolarmente corposo di 120 articoli e 121 punti di motivazione con cui gli Stati membri partecipanti hanno operato un significativo trasferimento di competenze di natura giudiziaria da organi pubblici nazionali, le procure degli Stati medesimi, a un'autorità europea, il

⁷⁶ L'Italia, con lettera del Ministro della Giustizia del 22 giugno, indirizzata ai Presidenti delle tre Istituzioni, comunicò ufficialmente la propria volontà di partecipare alla cooperazione giudiziaria.

⁷⁷ La votazione si è conclusa con esito positivo. Nello specifico, ci sono stati 456 voti a favore, 115 contrari e 60 astensioni.

⁷⁸ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.19.

secondo conferimento di funzioni giudiziarie nella storia dell'Unione europea dopo l'istituzione della Corte di giustizia ad opera del Trattato di Roma del 1957 e l'attribuzione alla medesima Corte della competenza esclusiva in materia di controllo di legittimità degli atti delle Istituzioni europee⁷⁹.

Ad oggi, 22 Stati membri hanno preso parte alla cooperazione rafforzata, accanto a Danimarca, ed Irlanda, rimangono, almeno per il momento, al di fuori dell'iniziativa Polonia, Svezia ed Ungheria.

⁷⁹ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Archivio Penale*, 2019, n.3, p.3.

CAPITOLO II

Struttura e Funzionamento della Procura europea

CAPITOLO II

Struttura e Funzionamento della Procura europea

Sommario: 1. Organo indipendente. - 2. Ufficio unico con struttura decentrata. - 3. L' avvio delle indagini. - 4. Le misure investigative. - 5. Chiusura delle indagini: archiviazione, esercizio dell'azione penale e rinvii. - 6. Il trattamento dei dati personali gestiti dall'EPPO.

1. Organo indipendente

Il Regolamento n.1939/17⁸⁰ istituisce la Procura europea (o in alternativa EPPO⁸¹) quale organo dell'Unione, dotato di personalità giuridica, che coopera con Eurojust avvalendosi del suo sostegno. L'art. 4 del detto Regolamento stabilisce che l'EPPO è “competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e stabiliti dal presente regolamento, e i loro complici”. Essa svolge le indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

Rimandando ai successivi paragrafi l'analisi dell'esercizio delle competenze, qui è opportuno evidenziare, anche se potrebbe apparire superfluo, che l'EPPO esercita le sue attività nel rispetto dei diritti sanciti

⁸⁰ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

⁸¹ EPPO è l'acronimo di European Public Prosecutor's Office.

dalla Carta dei diritti fondamentali⁸² nonché dei principi dello stato di diritto e della proporzionalità⁸³. Le indagini da essa svolte devono essere avviate e condotte in modo imparziale e senza indebito ritardo⁸⁴.

All'articolo immediatamente successivo è precisato che l'EPPO è un organo indipendente⁸⁵. Ciò significa che il procuratore capo europeo, i sostituti del procuratore capo europeo, i procuratori europei, i procuratori europei delegati, il direttore amministrativo nonché il personale dell'EPPO esercitano le loro funzioni agendo nell'esclusivo interesse dell'Unione e non sollecitando né accettando istruzioni da soggetti esterni all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione. Questi ultimi, a loro volta, si impegnano a non influenzarla nell'assolvimento dei suoi compiti⁸⁶.

L'indipendenza effettiva d'altronde ha rappresentato la condizione immancabile affinché quegli Stati, il cui sistema giuridico, come in Italia od in Portogallo, garantisce l'autonomia del pubblico ministero anche a livello costituzionale, potessero accettare la sottomissione di magistrati nazionali, pur limitatamente alla conduzione delle sole indagini che ricadono all'interno della competenza della Procura europea, alle decisioni ed alle eventuali istruzioni particolari adottate dal livello centrale dell'EPPO e non più dalla propria gerarchia nazionale⁸⁷.

Il requisito dell'indipendenza è però controbilanciato dall'obbligo di rendere conto a quello che viene definito il cosiddetto triangolo istituzionale. Infatti, l'EPPO risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea delle sue attività generali⁸⁸. Annualmente il

⁸² Regolamento (UE) 2017/1939, art.5, par.1.

⁸³ Ibid., art. 5, par.2.

⁸⁴ Ibid., art. 5, par. 4 e par.5.

⁸⁵ Ibid., art. 6, par.1

⁸⁶ Ibid., art.6, par.1.

⁸⁷ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.20.

⁸⁸ Regolamento (UE) 2017/1939, art.6, par.2.

procuratore capo europeo, oltre a dover trasmettere la propria relazione annuale alle tre istituzioni ed ai parlamenti nazionali, sarà anche tenuto a presentarsi dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché dinanzi ai parlamenti nazionali che ne facciano richiesta, per rendere conto delle attività generali della Procura di cui egli è al vertice⁸⁹.

2. Ufficio unico con struttura decentrata

L'EPPO è un organo indivisibile organizzato su due livelli, un livello centrale e un livello decentrato⁹⁰.

L'ufficio centrale, situato a Lussemburgo, è composto dal procuratore capo europeo, dai sostituti del procuratore capo europeo, dai procuratori europei, dal collegio, dalle camere permanenti, dal direttore amministrativo⁹¹. Il livello decentrato è composto dai procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri⁹².

Il procuratore capo europeo, si occupa di organizzare le attività dell'EPPO dirigendone i lavori ed adottando le opportune decisioni⁹³. Ha il ruolo di rappresentante nelle relazioni con le istituzioni europee, gli Stati membri e gli Stati terzi⁹⁴. In caso di sua assenza o impedimento può essere sostituito da altri due procuratori europei, nominati in sua sostituzione per garantire l'espletamento delle sue funzioni⁹⁵. Il procuratore capo europeo

⁸⁹ Ibid., art.7.

⁹⁰ Ibid., art.8, par.1 e par.2.

⁹¹ Ibid. art.8, par.3.

⁹² Ibid. art.8, par.4.

⁹³ Ibid. art.11, par.1.

⁹⁴ Ibid. art.11, par.3.

⁹⁵ Ibid. art. 11, par.2.

presiede, inoltre, le riunioni del collegio che è composto da un procuratore europeo per ciascuno Stato membro⁹⁶.

Il collegio, responsabile della supervisione generale delle attività dell'EPPO, adotta decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale con il fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità dell'azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri⁹⁷. Su proposta del procuratore capo europeo e in conformità a quanto previsto dal regolamento interno che esso stesso dovrà adottare, il collegio istituisce le camere permanenti⁹⁸. Queste ultime sono composte dal procuratore capo europeo e da due membri permanenti.

In base alle esigenze funzionali dell'EPPO e a quanto previsto dal suo regolamento interno, si determina il numero di camere permanenti e la ripartizione delle competenze tra le stesse⁹⁹. Esse monitorano ed indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati e nei casi transfrontalieri ne garantiscono il coordinamento¹⁰⁰. A determinate condizioni, dopo aver esaminato un progetto di decisione proposto dal procuratore europeo delegato incaricato del caso, le camere permanenti decidono di portare un caso in giudizio o di chiederne l'archiviazione¹⁰¹. Esse hanno, inoltre, il potere di rinviare un caso alle autorità nazionali e di riaprire un'indagine¹⁰² e qualora lo ritengano necessario, incaricano il procuratore europeo delegato di avviare un'indagine o di esercitare il diritto di avocazione¹⁰³. Ed infine, forniscono ulteriori istruzioni al procuratore

⁹⁶ Ibid. art. 9, par. 1. Si precisa che con "Stato membro", il Regolamento fa riferimento ai 22 Stati membri che hanno aderito alla cooperazione rafforzata.

⁹⁷ Ibid. art.9, par.2.

⁹⁸ Ibid. art. 9, par.3.

⁹⁹ Ibid. art.10, par.1.

¹⁰⁰ Ibid., art.10, par.2.

¹⁰¹ Ibid., art.10, par.3, lett.a) e b).

¹⁰² Ibid., art.10, par.3, lett. d) e e).

¹⁰³ Ibid., art.10, par.4.

europeo delegato per il tramite del procuratore europeo incaricato della supervisione delle indagini¹⁰⁴.

I procuratori europei rappresentano l'ultimo tassello della struttura che va a costituire l'ufficio centrale. Il loro ruolo consiste nel supervisionare le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine, presentando in tali casi anche le relative sintesi¹⁰⁵. Inoltre, in casi specifici ed in conformità al diritto nazionale che bisogna applicare, Essi impartiscono istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato, laddove sia necessario per l'efficiente svolgimento delle indagini¹⁰⁶.

Passando al livello decentrato che dovrà gradualmente insediarsi nei territori dei paesi membri che hanno aderito alla cooperazione rafforzata, troviamo i procuratori europei delegati (o in alternativa PED). Questi ultimi, disponendo degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine ed azione penale, agiscono per conto dell'EPPO nei rispettivi Stati membri¹⁰⁷. I PED sono responsabili delle indagini e azioni penali da essi stessi avviate, ad essi assegnate o da essi rilevate avvalendosi del diritto di avocazione; dispongono, in particolare, del potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale e tenendo conto delle indicazioni e istruzioni della camera permanente incaricata del caso nonché le istruzioni del procuratore europeo incaricato della supervisione¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Ibid., art. 10, par.5.

¹⁰⁵ Ibid., art.12, par.1.

¹⁰⁶ Ibid., art. 12, par.3.

¹⁰⁷ Ibid., art.13, par.1.

¹⁰⁸ Ibid., art. 13, par.1.

Il combinato disposto costituito dagli artt. 10, comma 9¹⁰⁹ e 12, comma 1¹¹⁰ mette in evidenza il *national link* che permea l'istituzione dell'EPPO¹¹¹. Spetta, infatti, al procuratore europeo originario dello Stato membro in cui vengono svolte le indagini da parte dei PED, supervisionare le attività di questi ultimi, a ciò si aggiunge l'eventualità che in taluni casi la camera permanente decida di delegare anche il proprio potere decisionale su rilevanti attività allo stesso procuratore europeo incaricato della supervisione ¹¹².

Quindi, sebbene siano stati posti dei limiti all'esercizio del diritto di voto da parte del procuratore europeo incaricato della supervisione, in particolare per ciò che riguarda le decisioni da adottare sulle deleghe o sul loro ritiro, sull'assegnazione e la riassegnazione di casi ai PED e sull'esercizio del potere di avocazione, è opportuno condividere l'opinione di quella parte della dottrina¹¹³ che ritiene che la conduzione delle indagini da parte dell'EPPO potrebbe continuare a riposare essenzialmente nelle mani delle autorità nazionali dello stesso Stato membro nel quale le indagini verranno condotte o del procuratore europeo incaricato della supervisione che di tale Stato avrà la nazionalità.

Per gli stessi motivi, non va trascurata la circostanza che i procuratori europei hanno un mandato di sei anni¹¹⁴, in linea di principio non rinnovabile, allo scadere del quale, si troveranno normalmente nella condizione di dover rientrare a far parte della magistratura dello Stato di provenienza, situazione

¹⁰⁹ Ibid., art. 10, par.9 prevede che il procuratore europeo incaricato di supervisionare un'indagine o un'azione penale partecipi, con diritto di voto, alle deliberazioni della Camera permanente.

¹¹⁰ Ibid., art. 12, par. 2 prevede che ciascun procuratore europeo supervisioni le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine.

¹¹¹ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.21.

¹¹² Regolamento (UE) 2017/1939, art. 10, par. 7.

¹¹³ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.22.

¹¹⁴ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 16.

che potrebbe riflettersi sulla loro effettiva e piena indipendenza da esso nel corso del mandato¹¹⁵.

3. L' avvio delle indagini

Quando sussistono ragionevoli motivi per ritenere che sia stato commesso un reato di competenza dell'EPPO, un PED di uno Stato membro che, secondo il suo diritto nazionale, è competente per il reato, avvia un'indagine e l'annota nel sistema automatico di gestione dei fascicoli¹¹⁶.

Le indagini possono iniziare anche in seguito alla comunicazione da parte delle istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione di una condotta criminosa che potrebbe rientrare nella competenza dell'EPPO¹¹⁷ nonché a seguito di un'informazione da parte della competente autorità giudiziaria o di polizia di uno Stato membro che senza indebito ritardo provvede ad informare l'EPPO, di modo che quest'ultima possa decidere se esercitare il proprio diritto di avocazione¹¹⁸. L'EPPO decide se esercitare il suo diritto di avocazione nel più breve tempo possibile, e comunque non oltre cinque giorni dal ricevimento delle informazioni dalle autorità nazionali, ed informa queste ultime di tale decisione¹¹⁹.

Ordinariamente la trattazione del caso spetta al procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa

¹¹⁵ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.22.

¹¹⁶ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 26, par. 1.

¹¹⁷ Ibid., art. 24, par. 1.

¹¹⁸ Ibid., art. 24, par. 2.

¹¹⁹ Ibid., art. 27, par.1.

oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, quello dello Stato membro in cui è stato commesso il maggior numero di reati, con limitate possibilità di deroga legate a criteri di residenza o nazionalità dell'imputato od al luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale¹²⁰.

Il PED incaricato del caso può adottare le misure d'indagine di persona oppure incaricarne le autorità competenti del suo Stato membro, alle quali compete anche il potere di mettere in atto in qualsiasi momento le misure urgenti necessarie per garantire l'efficacia delle indagini stesse.

Nell'interesse generale della giustizia la camera permanente competente ha il potere di riassegnare il caso ad un procuratore di un altro Stato membro o di riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il procuratore europeo delegato che ne è incaricato¹²¹. Il regolamento non manca di sottolineare il carattere eccezionale di tale situazione specificando che essa dovrà risultare indispensabile ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale.

Quanto poi all'individuazione dello Stato membro nel quale il procuratore delegato eserciterà l'azione penale nei casi in cui i tribunali penali di più Stati abbiano giurisdizione¹²², vige la regola generale secondo la quale la camera permanente, in linea di principio, decide che l'azione penale è esercitata nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso. La camera permanente può anche decidere di riunire vari procedimenti, qualora diversi procuratori europei delegati abbiano condotto indagini nei confronti della stessa o delle stesse persone, affinché l'azione penale sia esercitata dinanzi agli organi giurisdizionali di un unico Stato membro che, in

¹²⁰ Ibid., art. 26, par. 4.

¹²¹ Ibid., art. 26, par. 5.

¹²² Ibid., art. 36, par. 3.

conformità del suo diritto, ha giurisdizione per ciascuno di detti procedimenti¹²³.

Considerata l'ampia discrezionalità lasciata alle camere permanenti nell'assegnazione, trasferimento, riunione o separazione e riassegnazione di procedimenti da uno Stato membro ad un altro Stato membro, sia nella fase delle indagini, che nella fase dell'esercizio dell'azione penale, appare più che condivisibile l'opinione di quella dottrina¹²⁴ che ritiene che tale discrezionalità potrebbe porre un serio problema istituzionale di compatibilità di alcune disposizioni del regolamento¹²⁵, o quantomeno della loro applicazione nei singoli procedimenti, con l'art. 48, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che sancisce che il diritto di difesa deve essere garantito ad ogni imputato.

Infatti, nel caso di specie, ogni qual volta si decida per lo spostamento delle indagini da uno Stato membro ad un altro, si rischia di arrecare un pregiudizio alla strategia difensiva dell'imputato, con conseguente violazione della Carta dei diritti fondamentali che, come è noto, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati e quindi, un valore superiore nella gerarchia delle fonti, rispetto agli atti legislativi dell'Unione.

Pertanto, la discrezionalità delle camere permanenti deve comunque essere esercitata in modo da non determinare un *vulnus* al diritto fondamentale di difesa dell'imputato.

¹²³ Ibid., art. 36, par. 4.

¹²⁴ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Archivio penale*, fasc.n.3, 2019, p.13.

¹²⁵ Come già spiegato, gli artt. 26 e 36, prevedono il potere "discrezionale" della camera permanente di spostare le indagini da uno stato membro ad un altro.

4. Le misure investigative

In merito alle misure investigative che il PED ha il potere di ordinare direttamente o mediante la presentazione di una richiesta, è previsto che¹²⁶, oltre le misure che ciascun diritto nazionale offre ai propri procuratori in casi nazionali analoghi, per i reati sanzionati con una pena massima di almeno quattro anni, gli Stati membri debbano in ogni caso porre a disposizione dei PED un “pacchetto minimo” di misure investigative¹²⁷; tenendo sempre presente il fatto che le procedure e le modalità per l'adozione delle misure sono disciplinate dal diritto nazionale applicabile.

Tale pacchetto consiste nella possibilità di effettuare od ottenere: le perquisizioni, estese anche ai sistemi informatici, nonché qualsiasi misura cautelare necessaria a preservare l'integrità delle prove; la produzione di oggetti o documenti; la produzione di dati informatici, inclusi i dati relativi a conti bancari e quelli relativi al traffico, con espressa esclusione però dei dati specificamente conservati ai sensi dell'art. 15, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2002/58/CE¹²⁸; il congelamento dei proventi o degli strumenti di reato, anche al fine di assicurarne la successiva confisca; l'intercettazione delle comunicazioni elettroniche; il tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci.

Un'ulteriore limitazione è contenuta nella stessa disposizione¹²⁹, oggetto di esame, nella parte in cui prevede che le misure relative alla produzione di dati informatici, all'intercettazione delle comunicazioni elettroniche ed al

¹²⁶ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 30.

¹²⁷ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.26.

¹²⁸ L'esclusione riguarda i dati conservati per motivi legati alla salvaguardia della sicurezza dello Stato, della difesa, della sicurezza pubblica o della prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, ovvero dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica.

¹²⁹ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 30, par.2.

tracciamento siano assoggettabili alle ulteriori condizioni e limitazioni previste dal diritto nazionale applicabile in materia.

Ed ancora il regolamento pone un ulteriore limite all'uso delle dette misure investigative, prevedendo che lo Stato membro possa facoltativamente limitare l'utilizzo delle intercettazioni e del tracciamento solo in presenza di specifici reati gravi, notificando all'EPPO l'elenco di questi reati¹³⁰. Qualora sia necessario svolgere indagini transfrontaliere, il PED incaricato del caso, decide in merito all'adozione della misura assegnandola quindi ad un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui essa deve essere eseguita.

Ogni PED dovrà preoccuparsi di chiedere ed ottenere le autorizzazioni giudiziarie eventualmente necessarie nel rispettivo Stato di appartenenza, fermo restando che la stessa non dovrà comunque venire richiesta due volte per la stessa misura¹³¹. Ordinariamente, in tali situazioni, il PED delegato esegue direttamente sulla base della sola richiesta di quello incaricato; ove però la misura non fosse prevista dal diritto interno ma potesse divenire disponibile grazie al ricorso agli strumenti giuridici di reciproco riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera, i PED interessati potranno allora far uso di tali strumenti di concerto con i procuratori europei incaricati della supervisione.

Le misure assegnate saranno comunque eseguite in conformità al regolamento e al diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza ma osservando le formalità e le procedure espressamente indicate

¹³⁰ Ibid., art.30, par.3.

¹³¹ Si veda considerando n. 72: “Nei casi transfrontalieri, il procuratore europeo delegato incaricato del caso dovrebbe potersi appoggiare al procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza qualora le misure debbano essere intraprese in altri Stati membri. Se per tali misure è richiesta un'autorizzazione giudiziaria, occorre specificare chiaramente in quale Stato membro essa dovrebbe essere ottenuta, ma in ogni caso dovrebbe esservene solo una. In caso di rifiuto definitivo della misura investigativa da parte delle autorità giudiziarie, vale a dire una volta esperite tutte le vie di ricorso, il procuratore europeo delegato incaricato del caso dovrebbe ritirare la richiesta o l'ordinanza”.

dal PED incaricato del caso, a meno che queste ultime non confliggano con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro dell'assistenza.

5. Chiusura delle indagini: archiviazione, esercizio dell'azione penale e rinvii

Dopo la conclusione delle indagini, il PED incaricato del caso presenta una relazione di sintesi del caso ed un progetto di decisione con cui avanza le proprie richieste al procuratore europeo incaricato della supervisione che, dopo aver annotato le sue valutazioni, la trasmette, a sua volta, alla competente camera permanente.

Il contenuto della richiesta può consistere nell'esercizio o meno dell'azione penale, nel valutare un rinvio del caso, il ricorso ad una procedura semplificata o l'archiviazione. Quest'ultima viene dichiarata dalla camera permanente quando l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile ai sensi del diritto dello Stato membro del PED incaricato¹³². I motivi di archiviazione, tassativamente elencati, consistono nella morte dell'imputato o liquidazione della persona giuridica; nell'infermità mentale; nell'amnistia; nell'immunità concessa e non revocata; nella prescrizione; nel *ne bis in idem* e, infine, nella mancanza di prove pertinenti. In linea generale, tranne alcune ipotesi specifiche¹³³, la valutazione circa la mancanza di prove spetta al PED procedente. La sua decisione può essere modificata dalla camera permanente

¹³² Regolamento (UE) 2017/1939, art. 39.

¹³³ Ibid., art.39, par.3 prevede che, in caso di avvenuto esercizio della competenza EPPO in relazione a reati "ancillari" l'archiviazione del caso possa avvenire solo previa consultazione delle autorità nazionali dello Stato membro cui gli stessi erano stati originariamente "sottratti" ed alle quali il caso, ove archiviato, dovrà venire rinviato senza ritardo a seguito di loro semplice richiesta.

attraverso una particolare procedura¹³⁴, a condizione che i suoi membri dispongano di tutti gli elementi necessari per pronunciarsi in senso eventualmente difforme da quanto ritenuto dal PED. Archiviato il caso, l'EPPO comunica la decisione alle autorità nazionali competenti, informando anche tutti i soggetti dell'Unione potenzialmente interessati, nonché, se giudicato opportuno dal diritto nazionale, gli indagati o gli imputati e le stesse vittime del reato. Al fine di assicurare il recupero delle somme dovute o di un seguito amministrativo di altro tipo, i casi archiviati potranno inoltre venire rinviati all'OLAF od alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti¹³⁵. La camera permanente non può decidere di archiviare un caso se il progetto di decisione del PED propone il rinvio a giudizio¹³⁶.

Nell'ipotesi in cui la camera permanente condivida la richiesta di esercizio dell'azione presentata dal PED, quest'ultimo procede di conseguenza. In caso contrario, la camera permanente, prima di assumere una decisione definitiva o di impartire ulteriori istruzioni al PED, può procedere ad un riesame del fascicolo adottando la propria decisione entro 21 giorni, in caso contrario, si considera accettata la decisione proposta dal PED¹³⁷.

Differentemente, in tre distinti casi, l'EPPO rinvia e trasferisce i procedimenti alle autorità nazionali¹³⁸. I primi due casi in cui viene deciso di rinviare senza indebito indugio alle autorità nazionali competenti, si

¹³⁴ Ibid., art.35, par.2 prevede che qualora, sulla base delle relazioni ricevute, la camera permanente ritenga di non decidere conformemente a quanto proposto dal procuratore europeo delegato procede, ove necessario, a un proprio riesame del fascicolo prima di adottare una decisione definitiva o di impartire ulteriori istruzioni al procuratore europeo delegato. Allo stesso modo l'EPPO dovrà regolarsi, con restituzione quindi degli atti alle autorità nazionali, qualora trattisi di frodi in materia di spese cui consegua un danno per gli interessi finanziari dell'Unione non superiore al danno arrecato ad un'altra vittima; situazione questa analoga a quella disciplinata dall'art. 25, para.3, lett. b), che già aveva previsto una precisa ipotesi di astensione obbligatoria da parte dell'EPPO dall'esercizio della propria competenza.

¹³⁵ Ibid., art 39, par.4.

¹³⁶ Ibid., art. 36, par.1.

¹³⁷ Ibid., art.36, par.1.

¹³⁸ Ibid., art. 34.

verificano nell'ipotesi in cui venga commesso un reato che non sia già in origine di competenza dell'EPPO¹³⁹, od in relazione al quale vengano successivamente a cessare le specifiche condizioni per l'esercizio della competenza¹⁴⁰.

La terza ipotesi di rinvio alle competenti autorità nazionali ricorre nei casi riguardanti un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000 €, in esecuzione di “direttive generali” emanate dal collegio qualora esso ritenga che, in base al grado di gravità del reato o alla complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e ciò sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale¹⁴¹. Tali direttive consentono alle camere permanenti di rinviare un caso alle autorità nazionali competenti anche qualora l'EPPO eserciti la competenza in relazione a frodi in materia di spese¹⁴² e il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima. Il rinvio include anche qualsiasi reato “indissolubilmente legato” rientrante nella competenza dell'EPPO ai sensi della sua competenza ancillare. La decisione di rinvio alle autorità nazionali dovrà infatti essere comunicata al procuratore capo europeo il quale, entro tre giorni dal ricevimento di tale informazione e qualora lo ritenga necessario per assicurare la coerenza della politica di rinvio dell'EPPO, potrà chiedere alla camera di rivedere la sua decisione¹⁴³.

Infine, in merito alla fase dello svolgimento del giudizio, il regolamento si limita a rinviare al diritto nazionale la disciplina dell'intero processo.

¹³⁹ Ibid., artt. 22 e 23. Questi articoli disciplinano la competenza materiale e territoriale dell'EPPO.

¹⁴⁰ Ibid., art. 25, par. 2 e 3 fissano le condizioni in presenza delle quali l'EPPO può esercitare la sua competenza.

¹⁴¹ Ibid., art. 34, par.3.

¹⁴² Direttiva (UE) 2017/1371 “PIF”, art. 3, par. 2, let. a) e b).

¹⁴³ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 34, par.4.

L'unica eccezione riguarda il regime delle prove presentate dinanzi ad un organo giurisdizionale dai procuratori dell'EPPO o dall'imputato¹⁴⁴, le quali non potranno venire escluse da parte del giudice per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro. Tuttavia, viene chiarito che non deve essere pregiudicato il libero apprezzamento del giudice circa le prove che gli vengo presentate.

Risulta evidente che la portata della disposizione non è tale da escludere l'eventualità che il giudice nazionale possa non ammettere una prova raccolta e prodotta dall'EPPO perché la giudica non conforme ai requisiti prescritti dal proprio diritto procedurale. A tal proposito, la Commissione ha ritenuto opportuno depositare in sede di Consiglio una apposita dichiarazione¹⁴⁵ nella quale mette in evidenza il potenziale pregiudizio che potrebbe arrecarsi alla fiducia reciproca, necessaria al funzionamento dell'EPPO, ed all'efficacia stessa delle indagini transfrontaliere, nell'ipotesi in cui venga negata l'ammissibilità delle prove presentate dall'EPPO sulla base di un motivo risultante dal diritto nazionale¹⁴⁶.

In conclusione, è opportuno fare alcune osservazioni sulla struttura e sul funzionamento della nuova Procura europea, in merito agli aspetti che sono stati delineati puntualmente dal Regolamento 1939/17 e che verranno disciplinati con maggiore dettaglio nel regolamento interno.

A prima vista, dall'analisi dell'organizzazione delle indagini condotte dai procuratori europei delegati operanti nei diversi Stati membri, è possibile scorgere delle similitudini con il funzionamento delle altre agenzie dell'Unione che operano nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale, si fa riferimento ad Eurojust, Europol ed OLAF. Rimandando ai successivi capitoli, l'esame del ruolo che Esse assumono nell'ambito della tutela degli

¹⁴⁴ Ibid., art.37.

¹⁴⁵ Doc. del Consiglio n. 10081/17.

¹⁴⁶ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.31.

interessi finanziari dell'Unione e delle relazioni che instaureranno con l'EPPO, qui si evidenzia che quest'ultima si differenzia dalle citate agenzie soprattutto per la sua competenza ad esercitare l'azione penale dinanzi alle giurisdizioni nazionali dei diversi paesi membri, diversamente, l'operatività delle stesse è "limitata" al coordinamento delle indagini tra i diversi Stati membri.

Un ulteriore raffronto, anche se in un ambito differente, quale è quello del diritto della concorrenza, potrebbe essere fatto con la cooperazione che le Autorità garanti della concorrenza dei diversi Stati membri instaurano con la Commissione europea.

Secondo quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 1/2003¹⁴⁷, la Commissione e le Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri formano insieme una rete di pubbliche autorità che operano nell'interesse pubblico e cooperano strettamente per tutelare la concorrenza. Dalla disciplina prevista dal detto Regolamento, in merito agli aspetti riguardanti il riparto delle competenze ed il coordinamento tra la Commissione e le Autorità antitrust nazionali, all'avvio delle indagini e l'eventuale riattribuzione delle stesse, si evincono elementi che accumulano le citate indagini a quelle condotte dai procuratori europei delegati, in particolare, nella parte in cui questi ultimi dovranno coordinarsi costantemente con l'ufficio centrale di Lussemburgo. Tuttavia, è opportuno precisare che mentre le Autorità antitrust nazionali, nel cooperare tra di loro e sotto la direzione della Commissione, preservano la loro indipendenza, i procuratori europei delegati, nel corso delle indagini aventi ad oggetto i reati di competenza dell'EPPO, operano come *longa manus* dell'ufficio centrale di Lussemburgo, costituendo un'articolazione, seppur dislocata, dello stesso.

¹⁴⁷ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato.

Tali caratteristiche rendono la nuova Procura europea un *unicum* nel panorama delle istituzioni e degli organismi dell'Unione europea.

6. Il trattamento dei dati personali gestiti dall'EPPO

Per meglio comprendere il funzionamento dell'EPPO, è necessario esaminare, seppur brevemente, le disposizioni che regolano la protezione e la circolazione dei dati che l'EPPO adopera nell'esercizio delle sue funzioni¹⁴⁸.

In merito alla protezione dei dati, la Commissione, nella sua proposta originaria, individuava alcune disposizioni specifiche che andavano ad integrare la legislazione dell'Unione riguardante il trattamento dei dati personali¹⁴⁹. Queste disposizioni venivano incluse nel capitolo VI della proposta, nella quale veniva stabilito, come principio generale, che al trattamento dei dati personali dell'EPPO, si applicasse la disciplina prevista dal regolamento (CE) n. 45/2001, oggi sostituito dal Regolamento (UE) 2018/1725¹⁵⁰. Inoltre, veniva precisato che la disciplina prevista dal regolamento EPPO integrava il contenuto del regolamento (CE) n. 45 /2001 in merito ai dati personali operativi. In conseguenza di tale approccio, il compito di supervisione veniva affidato al Garante europeo della protezione dei dati (GEPD).

¹⁴⁸ Nel Regolamento UE 1939/17, le disposizioni sul trattamento delle informazioni si trovano agli artt. 43-46, capo VII, quelle sulla protezione dei dati agli artt. 47-89, capo VIII.

¹⁴⁹ In particolare, si fa riferimento al Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2000 *concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari*, nonché la libera circolazione di tali dati, oggi abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) 2018/1725.

¹⁵⁰ Regolamento UE 1725/18 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 *sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati*, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, G.U. dell'UE, L 295/39.

Successivamente, con l'adozione del Regolamento, il modello originale proposto dalla Commissione è stato ribaltato e sostituito da un approccio completamente diverso, in base al quale, in sostanza, il regolamento 45/2001 si applicherebbe solo al trattamento dei dati amministrativi, invece, il trattamento dei dati operativi ricade in un dettagliato regime speciale di protezione dei dati, delineato nello stesso regolamento EPPO.

Il Consiglio, infatti, nel disciplinare la circolazione dei dati, non si è limitato a rinviare alla direttiva generale in materia¹⁵¹, ma ha preferito adottare un regime “speciale”, avvalendosi della facoltà prevista dalla dichiarazione n. 21, relativa alla protezione dei dati personali nei settori della cooperazione giudiziaria penale e di polizia, allegata al TUE e al TFUE¹⁵². La richiamata facoltà di deroga prevede che, in considerazione della specificità dei settori in questione ed in applicazione dell'art.16 TFUE¹⁵³, possano rivelarsi necessarie norme specifiche sulla protezione dei dati personali e sulla libera circolazione di tali dati¹⁵⁴.

Il Regolamento EPPO, al considerando n. 93, si occupa comunque di chiarire che le norme in materia di trattamento dei dati personali, devono in

¹⁵¹ Direttiva (UE) 2016/680 in materia di trattamento di dati personali da parte delle autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, in GUUE L 119, del 4.5.2016

¹⁵² Diversamente è stato previsto dalla disciplina della circolazione dei dati riguardanti le agenzie create nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia. Per queste ultime, infatti, il legislatore europeo si è limitato a rinviare alla disciplina generale in materia.

¹⁵³ TFUE, art. 16 prevede: “1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di autorità indipendenti. Le norme adottate sulla base del presente articolo fanno salve le norme specifiche di cui all'articolo 39 del trattato sull'Unione europea”.

¹⁵⁴ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.37-38.

ogni caso essere interpretate e applicate conformemente alla richiamata direttiva 2016/680.

L'EPPO potrà procedere al trattamento dei dati personali "operativi" solo per finalità legate allo svolgimento delle proprie indagini penali, allo scambio di informazioni con le altre autorità competenti degli Stati membri o dell'Unione europea od ancora alla cooperazione con paesi terzi e le organizzazioni internazionali¹⁵⁵. Su proposta del Procuratore capo europeo, il Collegio designa il responsabile della protezione dei dati, il quale viene selezionato in base alle qualità professionali e, in particolare, alla conoscenza specialistica della normativa e delle prassi in materia di protezione dei dati¹⁵⁶. A quest'ultimo spetta: garantire, in modo indipendente, che l'EPPO rispetti le disposizioni in materia di protezione dei dati del presente regolamento e del regolamento (CE) n. 45/2001¹⁵⁷; informare e fornire consulenza all'EPPO nonché al personale che esegue il trattamento in merito agli obblighi derivanti dal regolamento e da altre disposizioni dell'Unione o nazionali relative alla protezione dei dati¹⁵⁸; cooperare con il personale dell'EPPO preposto alle procedure, alla formazione e alla consulenza in materia di trattamento di dati¹⁵⁹; cooperare con il Garante europeo della protezione dei dati¹⁶⁰. Quest'ultimo¹⁶¹ ha il compito di sorvegliare e assicurare l'applicazione delle

¹⁵⁵ Regolamento UE 1939/17, art.49, par.1.

¹⁵⁶ Ibid., art.77, par.1 e 2.

¹⁵⁷ Ibid., art. 79, par.1, let. a).

¹⁵⁸ Ibid., art 79, par.1, let. b).

¹⁵⁹ Ibid., art. 79, par.1, let. e).

¹⁶⁰ Ibid., art. 79, par. 1, let. f).

¹⁶¹ Il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) o anche European Data Protection Supervisor è l'ente europeo che si occupa della tutela delle norme in materia di protezione dei dati personali. Il Garante europeo (come anche il Garante aggiunto), istituito nel 2004, è nominato per mandati rinnovabili di cinque anni. Ha i seguenti compiti: controlla il trattamento dei dati personali da parte dell'amministrazione dell'UE allo scopo di assicurare il rispetto delle norme sulla privacy; fa da consulente per le istituzioni e gli organi dell'UE su tutti gli aspetti del trattamento dei dati personali e delle relative politiche e legislazione; gestisce le denunce e conduce indagini; collabora con le amministrazioni nazionali dei paesi dell'UE per assicurare la coerenza nell'ambito della protezione dei dati; controlla le nuove tecnologie che possono influire sulla protezione dei dati.

disposizioni relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche riguardo al trattamento dei dati personali operativi da parte dell'EPPO e di fornire alla stessa pareri su tutte le questioni relative al trattamento dei detti dati¹⁶² e disporrà di ulteriori poteri¹⁶³ oltre quello di adire la Corte di giustizia alle condizioni previste dai trattati e di intervenire nelle cause dinanzi alla stessa¹⁶⁴. Vengono, infine, disciplinati i diritti di accesso, rettifica o cancellazione dell'interessato e le condizioni per il trasferimento dei dati personali operativi a paesi terzi od organizzazioni internazionali.

Passando ad una breve descrizione delle norme del Regolamento EPPO che si occupano di disciplinare la circolazione dei dati e, nello specifico, l'accesso alle informazioni, il principio generale è quello c.d. "di equivalenza", stabilito dall'art. 43, ai sensi del quale i Procuratori europei delegati possono avere accesso, alle stesse condizioni cui sarebbero soggetti ove operassero in qualità di procuratori nazionali in casi analoghi, a qualsiasi informazione contenuta nelle banche dati nazionali giudiziarie, di polizia o comunque gestite dalle autorità pubbliche.

¹⁶² Ibid., art.85, par.1.

¹⁶³ Ibid., art.85, 2. " In applicazione del presente regolamento, il garante europeo della protezione dei dati: a) tratta i reclami e compie i relativi accertamenti e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole; b) svolge indagini di propria iniziativa o in seguito a un reclamo e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole; c) controlla e garantisce l'applicazione delle disposizioni del presente regolamento relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali operativi da parte dell'EPPO; d) consiglia l'EPPO, di propria iniziativa o su richiesta, in ordine a qualsiasi argomento relativo al trattamento di dati personali operativi, in particolare prima che adotti regolamentazioni interne relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali riguardo al trattamento di dati personali operativi. 3. In applicazione del presente regolamento, il garante europeo della protezione dei dati può: a) offrire consulenza agli interessati nell'esercizio dei loro diritti; b) rivolgersi all'EPPO in caso di asserita violazione delle disposizioni sul trattamento dei dati personali operativi e, ove opportuno, presentare proposte volte a porre rimedio a tale violazione e a migliorare la protezione degli interessati; c) consultare l'EPPO qualora le richieste di esercizio di determinati diritti in relazione ai dati personali operativi siano state respinte in violazione degli articoli da 56 a 62; d) rivolgersi all'EPPO; e) ordinare all'EPPO di effettuare la rettifica, la limitazione o la cancellazione di dati personali operativi che sono stati trattati dall'EPPO in violazione delle disposizioni che disciplinano il trattamento dei dati personali operativi e la notificazione di tali misure ai terzi ai quali i dati sono stati comunicati, a condizione che ciò non interferisca con le indagini e azioni penali condotte dall'EPPO".

¹⁶⁴ Ibid., art. 85, par.2, let. f) e g).

L'EPPO potrà richiedere qualunque informazione pertinente conservata nelle banche dati e nei registri dell'Unione¹⁶⁵.

Analogamente all'esperienza già maturata in seno ad Eurojust, su cui ci soffermeremo meglio nell'ultimo capitolo, l'art. 44 prevede l'utilizzo di un sistema automatico di gestione dei fascicoli che ha il fine di prestare sostegno alla gestione delle indagini e delle azioni penali promosse dall'EPPO¹⁶⁶, consentendo il controllo incrociato delle informazioni e l'estrazione di dati per le analisi operative e garantendo il controllo in merito alla liceità trattamento dei dati personali operativi¹⁶⁷.

Tale sistema è inoltre diretto a contenere: un registro delle informazioni comunicate all'EPPO da parte delle competenti autorità europee e nazionali, in ossequio all'obbligo previsto dall'articolo 24, con le eventuali decisioni adottate al riguardo; un indice di tutti i fascicoli EPPO e l'intero complesso delle informazioni contenute nei fascicoli che possono essere archiviate in forma elettronica¹⁶⁸. L'indice non potrà invece contenere dati personali operativi diversi da quelli necessari all'identificazione dei singoli casi od a correlare tra loro i diversi fascicoli. Ciascun singolo fascicolo sarà invece gestito a livello nazionale dal procuratore europeo delegato incaricato del caso conformemente al diritto del suo Stato membro e conterrà tutte le informazioni e le prove a disposizione dello stesso relative al procedimento EPPO.

Il procuratore europeo incaricato della supervisione di un caso godrà dell'accesso illimitato all'intero fascicolo mentre la camera permanente competente potrà accedere in maniera diretta alle sole informazioni archiviate in forma elettronica nel CMS ed invece soltanto su richiesta

¹⁶⁵ Ibid., art. 43, par.1 e 2.

¹⁶⁶ Ibid., art. 44, par. 2 let. a).

¹⁶⁷ Ibid., art. 44, par. 2 let. c) e d).

¹⁶⁸ Ibid. art. 44, par. 4.

all'intero fascicolo. Una possibilità di accesso al fascicolo, limitata però al solo registro ed all'indice, è infine aperta a tutti i procuratori europei ed a quelli delegati¹⁶⁹.

Quindi, in conclusione, è possibile osservare che il regolamento EPPO prevede un sistema autosufficiente di regole sul trattamento dei dati, caratterizzato da una natura ibrida¹⁷⁰. Infatti, mentre per un verso, sono stati compiuti sforzi per avvicinare la disciplina della protezione dati EPPO a quella prevista dal regolamento generale in materia e quella contenuta nella direttiva che, come già precisato, disciplina il trattamento dei dati da parte dell'autorità di contrasto; per altro verso, tale disciplina differisce dalle altre in aspetti importanti.

La descritta impostazione data dal Consiglio pare non essere condivisa dalla Commissione europea¹⁷¹ la quale, in una dichiarazione versata al processo verbale del Consiglio dell'8 giugno 2017, ha affermato di ritenere¹⁷² che il regime di protezione dei dati autonomo per la Procura europea costituisce una soluzione solo temporanea, riservandosi di valutare l'opportunità di presentare in futuro una proposta legislativa al fine di modificare o di abrogare le disposizioni del regolamento relative alla

¹⁶⁹ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.36-37.

¹⁷⁰ P. DE HERT, V. PAPAKONSTANTINOU, *Data Protection and the EPPO*, in *New Journal of European Criminal Law* 2019, Vol. 10(1), p. 34-43.

¹⁷¹ La Commissione attendeva il parere della Corte di giustizia, adottato il 27 luglio 2017, in cui la Corte ha dichiarato, d'un lato, che la base giuridica per l'accordo UE/Canada sul trasferimento dei dati PNR deve essere fondata congiuntamente sull'art. 16, para. 2, e 87, para. 2, del TFUE (relativi, rispettivamente, alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali ed alla raccolta e scambio di dati nel quadro della cooperazione di polizia) e, dall'altro, l'incompatibilità dell'accordo con gli artt. 7, 8 e 52, para. 1, della Carta dei diritti fondamentali in quanto non esclude il trasferimento dei dati sensibili dall'Unione verso il Canada nonché l'uso e la conservazione di tali dati.

¹⁷² La Commissione dichiara di nutrire particolari preoccupazioni sull'articolo 47, paragrafo 3, lettera c), che, nel prevedere le condizioni alle quali il trattamento dei dati da parte della Procura europea può essere autorizzato per finalità diverse da quelle per le quali sono stati raccolti, subordina tale autorizzazione anche al diritto processuale nazionale dello Stato membro nel quale i dati sono stati ottenuti.

protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte della Procura europea¹⁷³.

¹⁷³L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.39.

CAPITOLO III

Competenza della Procura europea

CAPITOLO III

Competenza della Procura europea

Sommario: 1. Competenza materiale dell'EPPO. - 2. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione. - 2.1 Dalla Convenzione PIF all' art.325 TFUE. - 2.2 Brevi cenni sul caso Taricco. - 3. Il rinvio alla Direttiva 2017/1371. - 4. Ulteriori delimitazioni della competenza EPPO. - 5. Conflitti di competenza. - 6. Art. 86, par.4 TFUE: auspicabile estensione della competenza ai reati di terrorismo.

1. Competenza materiale dell'EPPO

La competenza dell'EPPO a perseguire reati dinanzi le competenti giurisdizioni nazionali viene individuata e delimitata¹⁷⁴ attraverso il rinvio alla già accennata direttiva PIF¹⁷⁵.

Pertanto, in ciascuno Stato partecipante alla cooperazione rafforzata, l'EPPO sarà competente a perseguire tutti i reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE introdotti ai fini dell'attuazione della direttiva.

Tuttavia, nel delimitare la competenza materiale dell'EPPO, il regolamento specifica che gli autori delle frodi IVA saranno perseguibili dall'EPPO solo qualora le relative condotte siano connesse al territorio di due

¹⁷⁴ Regolamento UE 1939/17, all'art. 4, rubricato "Compiti" testualmente recita: "L'EPPO è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e stabiliti dal presente regolamento, e i loro complici. A tale proposito l'EPPO svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo".

¹⁷⁵ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari alla cifra di almeno dieci milioni di euro¹⁷⁶.

L'EPPO è competente anche per i reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI¹⁷⁷, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati PIF¹⁷⁸.

Quale competenza “ancillare”¹⁷⁹, l'EPPO potrà procedere anche nei confronti di qualsiasi altro reato “indissolubilmente legato” ad un reato PIF, ma solamente alle condizioni determinate dall'articolo 25, paragrafo 3¹⁸⁰.

L'ultima disposizione dell'art. 22, specifica, inoltre, che l'EPPO non eserciterà la sua competenza in relazione ai reati in materia di imposte dirette nazionali e i reati ad essi indissolubilmente legati, ed aggiunge che la disciplina contenuta nel regolamento non pregiudica in alcun modo la struttura e il funzionamento dell'amministrazione fiscale degli Stati membri¹⁸¹.

Sin da subito, si può rilevare che la soluzione adottata dal legislatore europeo potrà dar vita a non poche questioni problematiche. Difatti, il rinvio operato alla direttiva PIF avrà come conseguenza che vi saranno inevitabilmente delle differenze nelle leggi nazionali di recepimento della direttiva stessa e, quindi, la competenza materiale dell'EPPO, componente fondamentale di tale organo dell'Unione, rischierà di essere una competenza “a geometria parzialmente variabile” a seconda degli Stati membri partecipanti, il che mal si concilia evidentemente, sia con la natura

¹⁷⁶ Regolamento UE 1939/17, all'art. 22, par.1.

¹⁷⁷ In GUUE L 300, 11.11.2008, 42.

¹⁷⁸ Regolamento UE 1939/17, all'art. 22, par.2.

¹⁷⁹ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.22.

¹⁸⁰ Regolamento UE 1939/17, all'art. 22, par.3.

¹⁸¹ Ibid., art. 22, par.4.

sovrana nazionale della Procura stessa, sia con il principio della certezza del diritto¹⁸².

Tali inconvenienti sarebbero stati evitati se il medesimo legislatore avesse compiutamente disciplinato nel regolamento stesso i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione in ordine ai quali l'EPPO è competente.

2. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione

Prima di analizzare il contenuto della citata Direttiva PIF, è opportuno descrivere, seppur brevemente, l'evoluzione della disciplina della tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione.

Come già spiegato precedentemente, il percorso di sviluppo del “diritto penale europeo” è stato lungo e tortuoso e con esso anche l'evoluzione dello specifico settore della lotta alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione. Agli albori della nascita della Comunità Economica europea, così come diversi anni dopo, il problema dell'esistenza di una competenza a legiferare in materia penale, non si poneva. In particolare, mancavano le basi legali affinché la detta Comunità potesse esercitare una potestà legislativa diretta, emettendo norme sanzionatorie di natura penale o facendole emettere agli Stati¹⁸³.

Per porre rimedio a tale “mancanza” ancor prima del Legislatore europeo, è intervenuta la Corte di giustizia con la nota sentenza *mais greco*¹⁸⁴, nella

¹⁸² E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p.22.

¹⁸³ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Il Diritto in Europa oggi* (Collana diretta da F.BUFFA), Cendon, p. 54.

¹⁸⁴ Corte giust., 21 settembre 1989, caso 68/88. La Commissione europea porta in giudizio uno Stato membro per farne accettare la negligenza ed il mancato sui funzionari doganali nazionali che, in occasione dell'importazione di partite di mais da uno Stato extra CEE, non avevano riscosso adeguatamente i diritti doganali, causando un mancato introito alle finanze comunitarie.

quale sono stati affermati due importanti principi: il principio secondo cui gli Stati sono obbligati a tutelare le finanze della allora CEE alla stregua di quelle nazionali; il principio per cui gli Stati sono obbligati a garantire misure che siano effettive, proporzionate e dissuasive per sanzionare le violazioni, in virtù dell'obbligo di assicurare l'efficacia del diritto comunitario¹⁸⁵.

Pertanto, con tale pronuncia della Corte, iniziava a delinearsi, seppur in modo primordiale, la potestà sanzionatoria della Comunità Europea.

Negli stessi anni, si avviava anche un processo di trasformazione: la Comunità Economica Europea si trasformava in Unione europea e si allargava ulteriormente¹⁸⁶; si delineava una struttura a pilastri ed il terzo campo d'azione diventava quello della cooperazione giudiziaria civile e penale, successivamente solo penale¹⁸⁷. Nel terzo pilastro, il metodo legislativo era quello intergovernativo¹⁸⁸ e la competenza legislativa dell'Unione consisteva nell'adozione di atti normativi privi di efficacia diretta, convenzioni e poi decisioni quadro, che prevedevano definizioni comuni a livello sovranazionale che dovevano essere recepite negli ordinamenti nazionali al fine di armonizzare la disciplina di talune fattispecie penali nei diversi Stati membri.

Questi ultimi prendevano atto del fatto che il bilancio dell'Unione veniva compromesso da talune condotte di rilievo penale che ne diminuivano le entrate o ne disperdevano le spese.

Dunque, in presenza di tali condotte poste in essere da persone fisiche e giuridiche, rientranti nelle fattispecie di frode, corruzione e riciclaggio, gli Stati decisero fosse necessario dare una definizione comune, a livello

¹⁸⁵ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.56.

¹⁸⁶ Trattato di Maastricht, 1992.

¹⁸⁷ Nel 1997 la cooperazione civile diventa materia del primo pilastro.

¹⁸⁸ Secondo tale metodo, le norme sono discusse e approvate direttamente dal Consiglio, cioè dagli Stati, sebbene alle discussioni partecipi anche la Commissione.

dell'Unione, alle dette fattispecie al fine di favorire la cooperazione delle autorità giudiziarie nazionali nel perseguimento delle stesse¹⁸⁹.

In tale contesto, veniva conclusa la Convenzione per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, cui hanno seguito due Protocolli¹⁹⁰, nella quale il legislatore europeo individua definizioni comuni dei detti reati ed invita gli Stati a recepire tali definizioni nei propri sistemi giuridici¹⁹¹.

2.1 Dalla Convenzione PIF all' art. 325 TFUE

La Convenzione ed i Protocolli richiedono agli Stati membri di delineare come illeciti penali le fattispecie da essi previste e per quanto concerne l'elemento soggettivo del reato, richiedono che l'illecito commesso sia intenzionale¹⁹².

La Convenzione, nel disciplinare la frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE, afferma che nella nozione di frode alle spese e alle entrate dell'Unione rientra: qualsiasi omissione intenzionale relativa all'utilizzazione o alla presentazione di documenti falsi, inesatti o incompleti; la mancata comunicazione di informazioni in violazione di un obbligo specifico; la distrazione di fondi o di vantaggi legalmente ottenuti che hanno per effetto, nel caso delle spese, il mancato percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio europeo e, nel caso delle entrate, la diminuzione illegittima delle risorse di esso. Gli autori di tali condotte

¹⁸⁹ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.59.

¹⁹⁰ I due protocolli sono quello sulla corruzione e quello sulla responsabilità delle persone fisiche.

¹⁹¹ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.59.

¹⁹² A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, in Collana di Studi sull'integrazione europea, 2018, Bari, p. 52.

attingono risorse rappresentando al destinatario una situazione differente da quella corrispondente alla realtà, invece, nel caso di distrazione di fondi in materia di spese, gli autori ottengono le risorse europee in maniera lecita ma le utilizzano per scopi diversi da quelli a cui erano destinate¹⁹³.

Quanto alla commisurazione della gravità della frode, la Convenzione distingue la frode grave dalla frode lieve. La determinazione dell'importo relativo alla prima è lasciata agli Stati che però sono vincolati nell'individuazione di un importo minimo che non può essere superiore a 50000 euro¹⁹⁴. La seconda, definita di lieve entità, ricorre, invece, quando l'importo totale risulta essere inferiore a 4000 euro. In tale ipotesi, gli Stati potranno prevedere sanzioni anche di natura non penale¹⁹⁵. Questi ultimi sono, inoltre, obbligati ad adottare le misure necessarie affinché i reati oggetto d'esame, unitamente ad altri quali l'istigazione, la complicità e il tentativo, siano passibili di sanzioni penali proporzionate, effettive e dissuasive.

Tali caratteristiche sono state ulteriormente precisate dalla Commissione che ha chiarito che l'effettività implica che la sanzione sia idonea al raggiungimento del risultato auspicato; la proporzionalità comporta che la sanzione sia commisurata alla gravità della condotta e che i suoi effetti si limitino a quanto necessario alla realizzazione dello scopo; la dissuasività rappresenta la caratteristica necessaria affinché le sanzioni costituiscano un adeguato deterrente per i potenziali autori futuri¹⁹⁶.

A fronte di chi evidenzia i limiti della Convenzione dovuti al fatto che il legislatore europeo non si sia preoccupato di prevedere pene uniche, lasciando agli Stati la determinazione delle stesse, pare opportuno

¹⁹³ Ibid., p. 53, la quale delinea compiutamente la nozione di frode prevista dall'art.1, par.1, lettera a) e b) della Convenzione PIF.

¹⁹⁴ Convenzione PIF, art.2, par.1.

¹⁹⁵ Ibid, art. 2, par.2.

¹⁹⁶ COM (2011) 573 def, p.11.

condividere l'osservazione di chi sottolinea che la congruità della normativa in esame va valutata in base al contesto storico in cui è intervenuta, ossia nel periodo in cui la cooperazione giudiziaria era da poco entrata a far parte delle competenze dell'Unione, pertanto, gli Stati difficilmente avrebbero accettato una maggiore limitazione della loro sovranità in campo penale¹⁹⁷.

Passando ad una breve descrizione dei due Protocolli, lo scopo del primo è quello di completare le previsioni della Convenzione invitando gli Stati membri ad adottare misure per prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione che minaccia gli interessi finanziari dell'Unione.

Il suo preambolo riconosce, in primo luogo, che gli interessi finanziari comunitari possono essere lesi non solo dalle condotte di frode, ma anche da altri illeciti, in particolare quelli di corruzione in cui risultano coinvolti funzionari, nazionali o comunitari, responsabili della riscossione, della gestione o della spesa di fondi comunitari soggetti al loro controllo.

Tali atti di corruzione possono riguardare persone di diversa nazionalità e di conseguenza, avere natura transnazionale, per tali ragioni, si è sentita la necessità di dettare regole che servissero da base per l'adozione di norme nazionali in materia penale armonizzate ed efficaci¹⁹⁸.

Inoltre, dopo aver elaborato la definizione di funzionario europeo, lasciando agli Stati la definizione di funzionario statale, il protocollo si è preoccupato di descrivere accuratamente la fattispecie della corruzione nella sua forma attiva e nella sua forma passiva¹⁹⁹. Una volta definiti i concetti di funzionario

¹⁹⁷ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 54.

¹⁹⁸ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.63.

¹⁹⁹ Convenzione PIF, artt. 2 e 3. La corruzione passiva ricorre quando il funzionario europeo o nazionale, in maniera deliberata, direttamente o tramite un terzo sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura per sé o per altri oppure ne accetta la promessa per compiere o omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio; Vi è corruzione attiva quando una persona, deliberatamente promette o dà al funzionario, direttamente o tramite terzi, un vantaggio di qualsiasi natura, affinché questo compia o ometta un atto delle proprie funzioni in contrasto con i suoi doveri d'ufficio.

e di corruzione, viene raccomandato agli Stati membri di assimilare nei propri diritti penali i funzionari comunitari a quelli nazionali. Tale assimilazione deve avvenire applicando le qualificazioni degli illeciti commessi dai funzionari nazionali alle stesse condotte commesse dai funzionari comunitari²⁰⁰.

In linea con quanto già detto a proposito del Primo protocollo sulla corruzione, anche il Secondo Protocollo deriva dalla constatazione che, oltre alla frode, esistono altre condotte criminose lesive degli interessi finanziari delle Comunità europee e, nello specifico, impone agli Stati di prevedere come illecito penale il riciclaggio di danaro proveniente dai reati di frode e di corruzione attiva e passiva²⁰¹. Una significativa novità da questo introdotta consiste nella previsione della responsabilità delle persone giuridiche, vale a dire qualsiasi entità che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, fatta eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche²⁰².

In conclusione sul punto, la Convenzione del 1995 e i Protocolli annessi hanno determinato l'inclusione della frode, della corruzione e del riciclaggio di denaro, nonché la responsabilità delle persone giuridiche nell'*acquis* dell'Unione, imponendo agli Stati membri di adottare norme minime di diritto penale per tutelare gli interessi finanziari europei²⁰³.

²⁰⁰ A. Venegoni, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.65.

²⁰¹ La normativa europea in tema di riciclaggio è oggi rappresentata dalla Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n.648/2012 e che abroga la direttiva 2005/60/CE e la direttiva 2006/70/CE che a loro volta avevano abrogato la direttiva 91/308/CEE a cui rimandava il Protocollo per la definizione di riciclaggio.

²⁰² Protocollo 2, art.1, lett.d.

²⁰³ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 59.

A distanza di alcuni anni, gli sviluppi della vita dell'Unione portarono ad un nuovo quadro istituzionale²⁰⁴, nel 2009 entrò in vigore il Trattato di Lisbona. Quest'ultimo ha disegnato una nuova struttura dell'Unione, con un quadro istituzionale unico, superando la distinzione in Pilastri. Vi è una sostanziale unificazione del procedimento legislativo ed anche gli atti legislativi sono unificati nelle forme del regolamento e della direttiva.

Come già osservato nei precedenti capitoli, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha consacrato l'esistenza di un vero e proprio diritto penale europeo²⁰⁵ nella misura in cui ha previsto una competenza espressa ed esplicita dell'Unione negli artt.82 e 83 TFUE²⁰⁶, sia in campo sostanziale che processuale.

Nel campo della lotta alle frodi, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, il Trattato prevede una specifica base legale per le iniziative legislative, l'art.325 TFUE²⁰⁷. Tale disposizione, oltre a prevedere

²⁰⁴ Dopo il 1995, entrarono in vigore dapprima il Trattato di Amsterdam nel 1997 e poi quello di Nizza nel 2001. L'Unione propose l'approvazione di un Trattato costituzionale, tale progetto fallì per l'esito negativo dei referendum popolari in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005.

²⁰⁵ A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, p. 59.

²⁰⁶ Per l'analisi del contenuto degli artt. 82 e 83 TFUE, si rimanda al primo capitolo del presente lavoro.

²⁰⁷ Per una migliore comprensione del testo, di seguito, si riporta il contenuto dell'art.325 TFUE: "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 Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo".

gli obblighi già esistenti nei precedenti Trattati, non contiene più il divieto di interventi in diritto penale che era contenuto nell'art. 280 TCE, suo predecessore.

La nuova norma non aggiunge ulteriori disposizioni rispetto a quelle previste dall'art.280 TCE, suo predecessore, alcune delle quali restano inalterate, altre, invece, hanno subito modifiche²⁰⁸. Nelle prime, rientra la previsione dell'obbligo posto in capo agli Stati di coordinare tra loro l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione²⁰⁹, organizzando insieme alla Commissione la cooperazione tra le autorità nazionali. Tale attività di coordinamento, sul piano normativo, si traduce nell'adozione di provvedimenti²¹⁰ finalizzati ad instaurare una costante collaborazione amministrativa delle autorità nazionali degli Stati membri, tra di loro e con la Commissione, mediante scambi di informazioni o richieste di assistenza, allo scopo di garantire la corretta applicazione della normativa europea e la tutela giuridica degli interessi finanziari dell'Unione²¹¹. Il contenuto della detta disposizione può concretizzarsi anche in misure operative della Commissione, in particolare, nell'adozione di programmi basati sul miglioramento della cooperazione transnazionale antifrode, attraverso l'attività di assistenza tecnica specializzata e l'organizzazione di formazione specializzata per le amministrazioni nazionali e per i soggetti interessati alla

²⁰⁸ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 11.

²⁰⁹ TFUE, art.325, par.3.

²¹⁰ Al riguardo, è opportuno citare il regolamento n. 1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che modifica il regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, e il regolamento n. 904 del Consiglio, del 7 ottobre 2010. Il primo disciplina la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la collaborazione tra questi e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della normativa doganale e agricola; il secondo riguarda la cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto.

²¹¹ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 12.

prevenzione e alla lotta contro le attività illecite che ledono le finanze europee²¹².

Passando, invece, alle disposizioni modificate²¹³, viene sancito l'obbligo di lottare contro la frode e le altre attività illegali lesive degli interessi finanziari dell'UE, non solo negli Stati, ma anche nelle istituzioni, organi e organismi dell'UE.

Per quanto riguarda la definizione della nozione di “interessi finanziari” dell'Unione, non espressamente prevista dal Trattato, è intervenuta la Corte di giustizia, chiarendo che con l'espressione “interessi finanziari” presente nei Trattati, si dovesse far riferimento non solo alle entrate e alle spese del bilancio comunitario ma anche alle spese facenti parte del bilancio di altri organi o organismi istituiti dal Trattato²¹⁴. Tale orientamento della Corte, recepito anche in successivi atti di diritto derivato²¹⁵, ben si concilia con il fatto che l'art.325 TFUE resta collocato alla fine del Titolo “Disposizioni finanziarie” ma viene inserito in un capo autonomo, rubricato “Lotta contro la frode”, ad ulteriore conferma dell'assenza di identità con la nozione di bilancio dell'Unione²¹⁶. La collocazione in un capo a sé stante pare voler sottolineare l'autonomia della tutela sancita dalla norma nel contesto del Trattato²¹⁷.

Alla luce di tale inquadramento sistematico, una parte della dottrina osserva che nell'art. 325 TFUE è possibile rinvenire il potenziale per costituire il fondamento di un autentico diritto penale europeo, almeno nello

²¹² Ibid., p. 12; Cfr. in proposito il programma *Hercule III* della Commissione relativo al periodo 2014-2020 istituito con il regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

²¹³ Si fa riferimento ai par. 1 e 4 dell'art 325 TFUE che risultano essere stati modificati rispetto alle disposizioni contenute nel precedente art. 280 TCE.

²¹⁴ Corte giust., 10 luglio 2003, C-11/00; Corte giust. 10 luglio 2003, C-15/00.

²¹⁵ Regolamento UE n.883/2013; Direttiva UE 2017/1371.

²¹⁶ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 17.

²¹⁷ Ibid., cit., p. 13.

specifico settore della lotta alle frodi, potendo rappresentare la base legale per strumenti legislativi direttamente applicabili negli Stati membri, assicurando in questo modo l'uniformità della disciplina²¹⁸. Opinione evidentemente non condivisa in seno alle istituzioni europee.

In occasione della proposta di direttiva PIF, la Commissione, a sostegno della base giuridica prescelta, l'art.325 TFUE, ha sottolineato la specificità del settore della tutela degli interessi finanziari e dello scopo perseguito dall'art.325, ossia la tutela del denaro dei contribuenti, e ha aggiunto che una tutela dissuasiva, efficace ed equivalente come quella richiesta dalla norma, comporta per sua natura una tutela penale.

La posizione della Commissione non è stata condivisa né dal Consiglio e né dal Parlamento europeo che, diversamente, hanno individuato nell'art.83 par.2 TFUE la base giuridica per il ravvicinamento del diritto penale sostanziale degli Stati membri a tutela degli interessi dell'Unione.

Tralasciando le diverse motivazioni sottese alla scelta fatta dalle due Istituzioni²¹⁹, si condivide l'opinione di quella parte della dottrina che rileva che in materia di tutela penale degli interessi finanziari, anche il ricorso all'art. 325 TFUE non assicurerebbe una tutela equivalente in tutti gli Stati membri dal momento che l'applicazione differenziata di norme penali

²¹⁸ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.80. Sul punto, Cfr. M. FIDELBO, "Eppur si muove". Il lento cammino della Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione e la questione della sua base giuridica, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, p. 347.

²¹⁹ Nella riunione del 27 novembre 2012 la Commissione giuridica del Parlamento europeo ha deciso all'unanimità di raccomandare che la base giuridica appropriata della proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale fosse l'art. 83 TFUE, sulla base della considerazione che quest'ultima norma costituisca una *lex specialis* per quanto concerne l'attribuzione di competenze relativamente al diritto penale sostanziale e che consentire il ricorso a diverse basi giuridiche potenziali equivarrebbe a ostacolare uno sviluppo coerente della legislazione futura nel settore del ravvicinamento del diritto penale.

potrebbe comunque conseguire alla circostanza che tale atto richiami misure di diritto penale fondate sul Titolo V del TFUE²²⁰.

In merito alla tipologia di atti normativi adottati, sebbene sulla base dell'art.325 TFUE il legislatore europeo avrebbe potuto scegliere anche il regolamento, c'è da dire che allo stato dell'integrazione europea presente al momento della proposta, la direttiva appariva come lo strumento privilegiato per salvaguardare la specificità e la diversità degli ordinamenti penali degli Stati membri nonché quello tipicamente utilizzato nel contesto della cooperazione penale²²¹.

Si auspica che con l'avvio della Procura europea, che favorirà inevitabilmente una maggiore collaborazione nonché cooperazione tra le autorità competenti dei diversi Stati membri, questi ultimi possano acquisire una maggiore consapevolezza degli effetti positivi che potrebbe produrre una disciplina comune anche nel settore penale e conseguentemente sollecitare il legislatore europeo in tal senso.

Infine, è opportuno ricordare che un impulso allo sviluppo di un “nuovo” diritto penale europeo, in conformità a quanto sostenuto dall'orientamento dottrinale sopra esaminato, è venuto dalla Corte di giustizia. Quest'ultima nella decisione sul caso Taricco, nel considerare l'art.325 TFUE quale parametro in base al quale richiedere la disapplicazione della normativa nazionale che prevede una proroga della prescrizione insufficiente per una efficace tutela delle finanze comunitarie, ha, in sostanza, sebbene indirettamente, conferito a tale previsione il ruolo di norma costituente la base legale del diritto penale europeo nel campo della lotta alle frodi al bilancio dell'Unione²²².

²²⁰ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 34-35.

²²¹ Ibid.

²²² A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, cit., p.72.; Per un maggiore approfondimento

2.2 Brevi cenni sul caso *Taricco*

Come sopra osservato, non si può esaminare compiutamente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, senza tener conto, seppur brevemente, della decisione della Corte di giustizia resa nel caso *Taricco*.

Tralasciando i ben noti fatti processuali ed extraprocessuali antecedenti alla pronuncia della Corte, in questa sede ci si soffermerà esclusivamente sul contenuto della nota sentenza, limitatamente a quanto risulta essere strettamente connesso al tema che costituisce oggetto del presente lavoro.

Il G.u.p.²²³ adiva la Corte perché si pronunciasse sul rapporto di compatibilità o meno con il diritto dell'Unione degli artt. 160 ultimo comma e 161, comma 2 c.p., nella parte in cui essi prevedevano che l'aumento del termine di prescrizione in seguito al compimento di uno o più atti interruttivi non potesse essere superiore a un quarto del termine originario, e ciò salvo che si procedesse per i reati di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater c.p.²²⁴

Nel presentare le Conclusioni, l'Avvocato Generale Kokott rilevava che il profilo da ritenere rilevante e pertinente ai fini della definizione della causa fosse quello relativo alla Direttiva 2006/112/CE, sul sistema comune dell'IVA, così facendo, spostava l'attenzione su ulteriori disposizioni, in

sull'art. 325 TFUE, si vedano: A. DAMATO, *Art. 325 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, 2014, p. 1485; L. PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, p. 21; C. AMALFITANO, *Il ruolo dell'art. 325 TFUE nella sentenza Taricco e le sue ricadute sul rispetto del principio di legalità penale. Possibile una diversa interpretazione ad opera della Corte di giustizia?*, 2016/06, in www.forumcostituzionale.it.

²²³ Il Gup presso il Tribunale di Cuneo.

²²⁴ G. VITALE, *La sentenza Taricco della Corte di giustizia, tra gli effetti diretti delle norme del Trattato ed autonomia procedurale degli Stati membri*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018, p. 148.

particolare sugli artt. 4, par.3 TUE e 325 TFUE e la Convenzione PIF, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

Dal canto suo, la Corte, accogliendo l'impostazione seguita dall'Avvocato generale, precisava che in base al combinato disposto della direttiva 2006/112 e dell'art. 4, par. 3, TUE, gli Stati membri hanno non solo l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative idonee a garantire che l'IVA dovuta nei loro territori sia interamente riscossa, ma devono anche lottare contro la frode²²⁵. Secondo la Corte, un obbligo di analogia portata sussisterebbe anche ai sensi dell'art. 325 TFUE, in applicazione del quale gli Stati membri devono assicurarsi che casi di frode grave siano passibili di sanzioni penali dotate di carattere effettivo e dissuasivo²²⁶, quindi, risultano indispensabili per combattere determinate ipotesi di gravi frodi in materia di IVA. Ciò significa, ancor più chiaramente, che il diritto dell'Unione obbliga il legislatore nazionale a sottoporre le fattispecie integranti frodi gravi lesive degli interessi finanziari dell'Unione a sistemi di incriminazione attraverso misure adeguate in termini di effettività, di capacità dissuasiva e di equivalenza²²⁷.

La Corte conclude affermando che qualora il giudice nazionale giungesse alla conclusione che le disposizioni nazionali di cui trattasi non soddisfino gli obblighi del diritto dell'Unione relativi al carattere effettivo e dissuasivo delle misure di lotta contro le frodi all'IVA, detto giudice sarebbe tenuto a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando, all'occorrenza, tali disposizioni.

²²⁵ Punto 36 sentenza Taricco

²²⁶ Punto 43

²²⁷ G. VITALE, *La sentenza Taricco della Corte di giustizia, tra effetti diretti delle norme del Trattato ed autonomia procedurale degli Stati membri*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, p. 150.

Ai fini del ristretto ambito di analisi del presente lavoro, occorre riconoscere che con la sentenza Taricco la Corte ha attribuito uno straordinario valore all'art. 325 TFUE conferendogli ruolo di parametro, dotato di efficacia diretta, in base al quale valutare la rispondenza della normativa nazionale ai principi di effettività e deterrenza delle sanzioni penali, pertanto, tale articolo può essere considerato come base legale per iniziative dell'Unione in diritto penale²²⁸.

Si può concludere constatando che la diretta applicabilità dei paragrafi 1 e 2 dell'art.325 TFUE è stata peraltro confermata nella sentenza *M.A.S e M.B.*²²⁹ in cui la Grande sezione si è nuovamente pronunciata sull'interpretazione dell'art.325 TFUE resa nella sentenza Taricco a seguito del rinvio pregiudiziale presentato dalla Corte costituzionale italiana²³⁰.

3. Il rinvio alla Direttiva 2017/1371

Nell'ambito del regolamento EPPO, come già osservato sopra, il rinvio alla direttiva PIF sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione assume un'importanza cruciale perché è sulla base di questa stessa direttiva “quale attuata nel diritto nazionale” che deve essere individuata la “competenza materiale” dell'EPPO.

²²⁸ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.83.

²²⁹ Corte giust., 5 dicembre 2017, C-42/17.

²³⁰ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 45.

I reati che ledono gli interessi finanziari europei sono descritti nel Titolo II della direttiva che considera in primo luogo la frode²³¹ e successivamente, gli altri reati²³². Tali reati devono presentare il carattere dell'intenzionalità.

La disposizione che disciplina la frode in materia di spese²³³ distingue tra le spese non relative agli appalti²³⁴ e le spese relative agli appalti²³⁵. La prima si sostanzia in un'azione od omissione relativa: all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto²³⁶; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua l'effetto sopra indicato²³⁷ ovvero alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi²³⁸. In merito alla seconda, la disciplina è la stessa, viene però aggiunta la seguente specificazione “almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione”²³⁹.

In sostanza, la nuova norma ha ripreso quanto previsto dalla Convenzione PIF in merito alla violazione degli obblighi di comunicazione e alla distrazione delle risorse europee, con l'aggiunta appunto del riferimento anche ai beni dell'Unione²⁴⁰.

²³¹ Direttiva (UE) 2017/1371, art. 3.

²³² Ibid., art.4.

²³³ Ibid., art.3, par.2.

²³⁴ Si evidenzia che l'inclusione delle frodi in materia di appalti ed IVA nella frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione rappresenta una delle maggiori novità introdotte dalla Direttiva PIF.

²³⁵ Direttiva (UE) 2017/1371, art. 3, par. 2, lett. a) e b).

²³⁶ Ibid., art.3, par. 2, lett. a) i) e b) i).

²³⁷ Ibid., art.3, par.2, lett. a) ii) e b) ii).

²³⁸ Ibid., art.3, par.2, lett. a) iii) e b) iii).

²³⁹ Ibid., art.3, par.2, lett. b).

²⁴⁰ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 60.

Anche in materia di entrate, viene delineata una distinzione tra le entrate derivanti dalle risorse provenienti dall'IVA e quelle diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA²⁴¹. Per queste ultime²⁴² la direttiva non presenta modifiche rispetto a quanto già era stato previsto dalla Convenzione PIF. Quanto alle frodi relative all'IVA, la cui inclusione nel campo di applicazione della direttiva ha subito le influenze del *caso Taricco* ma soprattutto è stata oggetto di intenso dibattito in seno ai negoziati²⁴³, l'art. 2 limita l'ambito di applicabilità della direttiva unicamente ai casi di reati gravi commessi nei confronti del sistema comune dell'IVA.

Secondo la norma citata, i reati in materia di IVA sono considerati gravi quando le condotte illecite sono connesse al territorio di due o più Stati membri dell'UE e producono un danno complessivo pari a dieci milioni di euro.

Dunque, la gravità del reato si evince in presenza di due elementi: il carattere transnazionale della condotta fraudolenta, ossia commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri, e l'importo del danno causato²⁴⁴. Ai comportamenti illeciti²⁴⁵, già considerati in relazione alle frodi all'entrate diverse da quelle derivanti dall'IVA, viene aggiunta una fattispecie più specifica che si concretizza nella presentazione di dichiarazioni esatte

²⁴¹ Ibid., lett. d) e c).

²⁴² Ibid., art. 3, par. 2, lett. c) fa riferimento all'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto;

²⁴³ In seguito alla sentenza *Taricco*, da una parte c'era il Parlamento europeo che era favorevole all'inclusione; dall'altra parte il Consiglio, contrario all'inserimento, constatava che per effetto della decisione della Corte di giustizia, la frode IVA era divenuta oggetto della Convenzione PIF che continuava ad essere applicata.

²⁴⁴ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 62-63.

²⁴⁵ Direttiva (UE) 2017/1371, art. 3, par. 2, lett. d), i) e ii).

relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti e rimborsi all'IVA²⁴⁶.

La direttiva PIF nel descrivere le fattispecie di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, aggiunge al riciclaggio di denaro e alla corruzione passiva e attiva, il nuovo reato di appropriazione indebita²⁴⁷. Quest'ultima si sostanzia nell'azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione²⁴⁸.

L'art.4 menziona, innanzitutto, il reato di riciclaggio riguardante i beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva e rinvia alla direttiva 2015/849 per la descrizione della nozione di riciclaggio.

Negli articoli successivi, disciplinanti i reati di corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita, si fa riferimento alla figura del funzionario pubblico. Nella nozione di funzionario pubblico, oltre ai funzionari dell'Unione e ai funzionari nazionali²⁴⁹, la direttiva include qualunque altra persona a cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio che implicino la gestione degli interessi finanziari dell'Unione, o decisioni che li riguardano, negli Stati Membri o in paesi terzi²⁵⁰. Attraverso questa disposizione la categoria dei funzionari pubblici cui sono imputabili i reati previsti dalla direttiva viene estesa anche a coloro ai quali siano state assegnate o che esercitano di fatto funzioni di pubblico servizio²⁵¹.

²⁴⁶ Ibid., art. 3, par.2, lett. d), iii).

²⁴⁷ Ibid., art.4.

²⁴⁸ Ibid., art. 4, par.3.

²⁴⁹ Ibid., art. 4, par.4, lett. a). Tali tipologie di funzionari non rappresentano una novità legislativa essendo già previsti nel Primo Protocollo. Risulta essere nuova solo la disposizione che qualifica come funzionario nazionale qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale, nonché chiunque eserciti una funzione legislativa a tali livelli.

²⁵⁰ Ibid., art.4, par. 4, lett. b).

²⁵¹ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 65.

In merito alla corruzione passiva ed attiva²⁵², la direttiva riprende il contenuto del Primo protocollo eliminando il riferimento alla circostanza che la condotta fraudolenta del funzionario fosse tenuta in violazione di doveri di ufficio. Tale eliminazione è dovuta al fatto che la corruzione rappresenta una minaccia particolarmente grave nei confronti degli interessi finanziari, pertanto, si deve prescindere dal fatto che il comportamento illecito sia tenuto in violazione dei detti doveri d'ufficio²⁵³.

Il quadro normativo dei reati che ledono le risorse finanziarie europee viene completato dal titolo III, rubricato “Disposizioni generali relative alla frode e ad altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”, in cui è previsto che gli Stati debbano adottare le misure necessarie affinché siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei reati sopra esaminati.

Delineato il contenuto della direttiva, si condivide l'opinione di quella parte della dottrina che osserva che Essa presenta luci ed ombre.

Gli aspetti positivi possono essere ravvisati nel fatto che tale direttiva non solo contenga una chiara definizione del concetto di interessi finanziari dell'Unione, ma preveda anche un maggior numero di fattispecie penali quali condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE, favorendo, in questo modo, un'armonizzazione più ampia del diritto penale.

²⁵² Direttiva (UE) 2017/1371, art.4, par.2, lett. a) e b) così prevede “s'intende per «corruzione passiva» l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione; s'intende per «corruzione attiva» l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

²⁵³ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, cit., p. 65. L'autrice suggerisce Cfr. 8° “considerando” della proposta di direttiva COM (2012) 363.

Inoltre, Essa consacra espressamente l'IVA come imposta di rilievo comunitario; amplia il concetto di pubblico ufficiale ed introduce un'espressa previsione della responsabilità delle persone giuridiche anche per le frodi fiscali, in particolare in tema di IVA.

Tuttavia, non si può mancare di osservare che la direttiva, se confrontata con la proposta presentata nel 2012 dalla Commissione europea, non sembra aver sfruttato appieno le potenzialità offerte dal nuovo quadro legislativo dell'Unione in materia. Ci si riferisce non solo alla già menzionata e discussa scelta della base giuridica ma anche al tema dell'IVA nella misura in cui sia scelto di limitare l'ambito applicazione della direttiva, facendovi rientrare solo le condotte che hanno aspetti transnazionali e comportano un'evasione di almeno dieci milioni di euro²⁵⁴.

4. Ulteriori delimitazioni della competenza EPPO

Nel passaggio dalla proposta della Commissione al testo finale del regolamento adottato dal Consiglio dei ministri, il quadro normativo della disciplina delle competenze dell'EPPO è divenuto più complesso. Infatti, non avallando la proposta della Commissione che prevedeva una competenza esclusiva dell'EPPO per tutti i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione e per i reati ad essi "indissolubilmente collegati"²⁵⁵, il Consiglio dei ministri, al termine di un serrato negoziato, ha deciso in favore di una competenza concorrente fra Procura europea e procure nazionali²⁵⁶.

²⁵⁴ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.88-90.

²⁵⁵ Proposta di regolamento della Commissione, artt.12 e 13.

²⁵⁶ CSONKA, JUSZCZAK, SASON "The establishment of the European Public Prosecutor's Office", in *Eucrim*, 2017, p. 125-135.

Come espressamente affermato nella motivazione del testo finale del regolamento²⁵⁷, quest'ultimo prevede un sistema di competenze concorrenti tra l'EPPO e le autorità nazionali basato sul diritto di avocazione della prima.

Nei punti successivi della medesima motivazione²⁵⁸, viene precisato che la competenza della Procura europea a perseguire i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione "prevale di norma", e pertanto non sempre e sistematicamente, sulle competenze delle procure nazionali²⁵⁹.

Come sopra esaminato, l'art. 22 del regolamento, rubricato "Competenza materiale dell'EPPO", al paragrafo 1 rinvia integralmente alla direttiva 2017/1371 relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell'UE.

I successivi paragrafi 2 e 3 estendono poi le competenze dell'EPPO in una duplice direzione. Per un verso, l'EPPO persegue anche i reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale, se l'attività di quest'ultima ha come obiettivo principale la commissione delle frodi e degli altri reati previsti dalla direttiva PIF. I reati consistenti nella partecipazione in varie forme ad un'organizzazione criminale sono quelli previsti nella decisione quadro 2008/841/GAI²⁶⁰, sia che si partecipi semplicemente a tale organizzazione, sia se ci si trovi alla direzione della stessa²⁶¹.

Per altro verso, il paragrafo 3 estende la competenza dell'EPPO ai reati "indissolubilmente connessi" ai quelli previsti dalla direttiva PIF, ma, non definisce il significato di tale espressione. In merito a tale questione, la motivazione del regolamento²⁶², rinvia alla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al principio del *ne bis in idem*, ricordando che le pronunce

²⁵⁷ Motivazione, punto 13.

²⁵⁸ Ibid., punti 30 e 58.

²⁵⁹ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., pag. 46.

²⁶⁰ Decisione quadro del Consiglio e del Parlamento del 24.10.2008 "relativa alla lotta contro la criminalità organizzata" (GUUE L 300, 11.11.2008, 42).

²⁶¹ Motivazione, punto 57.

²⁶² Ibid., punto 54.

della Corte hanno costantemente adottato come criterio di connessione fra due reati “l’identità dei fatti materiali”, intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio”²⁶³. Conseguentemente, l’EPPO sarà competente a perseguire un reato previsto in una norma penale nazionale non armonizzata se la stessa condotta costituisce, al contempo, una violazione di una norma della legge nazionale di recepimento della direttiva PIF, dato che il primo reato risulta “indissolubilmente connesso” al secondo. Diversamente, nell’ipotesi in cui per il reato indissolubilmente connesso sia prevista una sanzione massima più severa di quella massima stabilita per il reato di cui alla direttiva PIF, l’azione penale potrà essere esercitata soltanto dal pubblico ministero dello Stato membro competente per territorio²⁶⁴.

La complessità del quadro normativo che delinea l’ambito di competenza dell’EPPO si evince anche dalla presenza di un’ulteriore disposizione regolatrice. Infatti, secondo quanto previsto alla fine della lett. a) dell’art. 25, par. 3, l’EPPO potrà esercitare l’azione penale anche nei casi in cui, il reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione non sia prevalente in termini di livello delle sanzioni ed il reato indissolubilmente connesso risulti “strumentale” rispetto alla commissione del reato PIF. Il punto 56 della motivazione del regolamento chiarisce che si tratta dei reati strettamente finalizzati a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi dell’Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto.

Tuttavia, l’EPPO vedrà comprimersi nuovamente i suoi poteri d’azione nell’ipotesi in cui vi sono motivi per presumere che il danno reale o

²⁶³ Fra le ultime pronunce aventi ad oggetto il principio del *ne bis in idem*, si segnalano Corte giust., 20 marzo 2018, su rinvio di giudici italiani: Garlsson, C-537/16, punto 37 e Menci, C-524/15, punto 35.

²⁶⁴ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell’attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., pag. 49.

potenziale causato da un reato di cui all'art. 22, non sia superiore al danno reale o potenziale causato ad un'altra vittima²⁶⁵.

La detta situazione di compressione dei poteri viene però meno in due casi eccezionali.

Il primo caso riguarda tre delle quattro fattispecie di reato previste dall'art. 3, par. 2, della direttiva 2017/1371, ovvero l'uso di dichiarazioni o documenti falsi in materia di sovvenzioni dell'Unione, in materia di appalti e in materia di risorse proprie del bilancio dell'Unione derivanti dall'IVA²⁶⁶. Il criterio del maggior danno resta pertanto applicabile al reato consistente nell'uso di dichiarazioni o documenti falsi per evadere risorse proprie del bilancio dell'Unione diverse dall'IVA²⁶⁷, vale a dire essenzialmente i diritti doganali che costituiscono, a differenza dell'IVA, interamente risorse proprie del bilancio dell'Unione.

Il secondo caso, previsto al paragrafo 4 dello stesso articolo 25, si verifica in presenza di due condizioni: qualora appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale e se le autorità nazionali competenti hanno espresso il proprio consenso a che le indagini e l'esercizio dell'azione penale vengano svolte dell'EPPO. Se quest'ultima condizione è facile da verificare, risulta più complesso stabilire se la Procura europea si trova in una "posizione migliore" per perseguire un reato. A tal proposito, il punto 60 della motivazione chiarisce che l'EPPO appare in una "posizione migliore" qualora la sua azione risulti più efficace rispetto a quella di una procura nazionale²⁶⁸.

²⁶⁵ Regolamento UE 1939/17, art. 25, par. 3, lett. b).

²⁶⁶ Si ricorda che si fa riferimento alle frodi IVA transfrontaliere di valore superiore ai dieci milioni di euro.

²⁶⁷ Direttiva UE 1371/2017, art. 3, par. 2, lett. c).

²⁶⁸ A riguardo la Motivazione riporta degli esempi utili di reati: i reati da perseguire hanno "una natura e una portata transnazionali", oppure questi stessi reati "vedono coinvolte organizzazioni criminali", o quando un certo reato può costituire "una grave minaccia per gli interessi finanziari dell'Unione o per la reputazione delle istituzioni dell'Unione o per la fiducia dei cittadini dell'Unione".

L'esame delle disposizioni del regolamento aventi ad oggetto la delimitazione dell'area dei poteri d'azione dell'EPPO, va, infine, completato con l'analisi di altre due ipotesi di riserva di competenza a favore delle procure degli Stati membri.

La prima, riguarda i casi in cui i reati per i quali viene avviata l'indagine penale comportano per gli interessi finanziari dell'Unione un danno inferiore a diecimila euro²⁶⁹. Pertanto, la conduzione delle indagini e l'esercizio dell'azione penale rispetto a questi reati di minore gravità rientreranno di regola fra le competenze delle procure degli Stati membri. L'EPPO potrà esercitare la propria competenza unicamente nell'ipotesi in cui il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione oppure qualora sospettati di aver commesso il reato siano funzionari, altri agenti o addirittura membri delle Istituzioni dell'Unione.

L'ultimo caso di espressa esclusione della competenza della Procura europea si trova invece all'art. 22, par. 4, che riserva alle procure degli Stati membri i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati. La circostanza che tale esclusione sia prevista dall'art. 22 del regolamento esclude in radice che l'EPPO possa recuperare la propria competenza ad agire sulla base del sopra descritto criterio del maggior danno²⁷⁰, che disciplina unicamente l'esercizio della competenza dell'EPPO e che, quindi, presuppone che un dato reato rientri nel campo di applicazione materiale dell'art. 22²⁷¹.

²⁶⁹ Regolamento UE 1939/2017, art. 25, par. 2

²⁷⁰ Ibid., art. 25, ed in particolare del suo par. 3.b)

²⁷¹ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., pag. 52.

5. Conflitti di competenza

In merito alla risoluzione dei conflitti di competenza, il Consiglio dei ministri ha recepito quanto stabilito nella proposta della Commissione²⁷² ed ha aggiunto, alla fine dell'art. 25 della versione finale del testo del regolamento, il paragrafo 6, in cui è previsto che in caso di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafi 2 o 3²⁷³, o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3²⁷⁴, saranno le autorità nazionali competenti a decidere

²⁷² La proposta della Commissione conteneva già una procedura di risoluzione dei conflitti di competenza, regolata dall'art. 13 "Competenza accessoria" dell'EPPO per i reati "indissolubilmente collegati" ai reati PIF), par. 4: "In caso di disaccordo tra Procura europea e 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".

²⁷³ Regolamento UE 1939/17, art. 22, par. 2 e 3 così prevede: "L'EPPO è competente anche per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1. L'EPPO è altresì competente per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo. La competenza riguardo a tali reati può essere esercitata solo in conformità dell'articolo 25, paragrafo 3."

²⁷⁴ Ibid., art. 25, par. 2 e 3 così prevede: "Qualora un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 abbia comportato o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10 000 EUR, l'EPPO 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 dell'EPPO; oppure b) possono essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione. Se del caso, l'EPPO consulta le autorità nazionali competenti o gli organi dell'Unione per stabilire se siano soddisfatti i criteri di cui alle lettere a) e b) del primo comma.

L'EPPO si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se: a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, 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 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima. La lettera b) del primo comma del presente paragrafo non si applica ai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e d), della direttiva (UE) 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale.

sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale, a decidere chi è competente per indagare il caso. Spetterà agli Stati membri specificare l'autorità nazionale competente sull'attribuzione della competenza.

Rispetto al testo proposto dalla Commissione, la norma adottata dal Consiglio presenta due modifiche.

In primo luogo, il testo definitivo dell'art. 25, par. 6, nel designare l'autorità nazionale alla quale il regolamento ha conferito il potere di decidere i conflitti di competenza fra l'EPPO e la procura di uno Stato membro, non riporta la qualifica "giudiziaria". Qualifica che viene, invece, riportata al punto 62 della motivazione nella parte in cui si chiarisce la portata di tale disposizione affermando che con la nozione di autorità nazionali competenti si fa riferimento a qualsiasi autorità giudiziaria competente a decidere sull'attribuzione della competenza conformemente al diritto nazionale.

Emerge, dunque, un'evidente contraddizione fra i due testi riguardo la natura dell'autorità nazionale competente a risolvere i conflitti fra i due livelli di organi inquirenti. Tale contraddizione potrebbe portare a scelte discutibili²⁷⁵, difficilmente contestabili davanti alla Corte di giustizia.

L'altra significativa differenza fra l'art. 13, par. 4, della proposta della Commissione e l'art. 25, par. 6, del regolamento riguarda l'indicazione delle quattro disposizioni sulla base delle quali l'autorità nazionale competente dovrà decidere l'attribuzione della competenza a perseguire un determinato

²⁷⁵ Un problema potrebbe porsi se uno Stato membro procedesse alla designazione del proprio ministro della giustizia come "autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza", scelta che potrebbe essere motivata con il potere di supervisione sull'attività dei pubblici ministeri di cui dispongono i ministri della giustizia in alcuni Stati membri. In questo caso, la formulazione della disposizione del regolamento prevarrebbe su quella della motivazione e una tale designazione difficilmente potrebbe essere contestata dinanzi alla Corte di giustizia.

reato. Tra queste, due²⁷⁶ sono le già citate norme riguardanti l'ampliamento della competenza dell'EPPO ai reati "indissolubilmente connessi" a quelli lesivi degli interessi finanziari dell'Unione disciplinati dalla direttiva PIF²⁷⁷.

Le restanti norme, alle quali l'autorità nazionale competente dovrà riferirsi per risolvere il conflitto di competenza, sono la disposizione che richiama la norma relativa a reati che hanno causato un danno, sia al bilancio dell'Unione, che ad altre vittime²⁷⁸ e quella avente ad oggetto i reati PIF di valore inferiore ai diecimila euro²⁷⁹.

Dunque, si può rilevare che, sussistendo all'interno del quadro complessivo dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione numerosi reati che resteranno di competenza dei pubblici ministeri degli Stati membri, la procedura di risoluzione dei conflitti di competenza, così come disciplinata dall'art. 25, par. 6 del regolamento, obbligherà l'autorità nazionale ad una difficile e costante opera di interpretazione di due articoli, 22 e 25, che presentano evidenti tratti di complessità.

Di conseguenza, è immaginabile un incremento del numero di interpretazioni erranee che potranno essere evitate solo se l'autorità nazionale, preposta alla risoluzione dei conflitti di competenza fra pubblici ministeri, faccia un utilizzo costante dello strumento del rinvio pregiudiziale interpretativo dinnanzi alla Corte di giustizia²⁸⁰.

Tale conclusione pone in luce ulteriori questioni problematiche.

²⁷⁶ Si fa riferimento all'art. 22, par. 2, avente ad oggetto la partecipazione ad un'organizzazione criminale e l'art. 22, par. 3 in relazione all'art. 25, par. 3.a), riguardante i reati connessi puniti con una sanzione più o meno severa di quella prevista per i reati PIF "tipici".

²⁷⁸ Si fa riferimento all'art. 22 in relazione all'art. 25, par.3.b).

²⁷⁹ art. 25, par. 2.

²⁸⁰ E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., pag. 59.

Infatti, pur ammettendo che le autorità nazionali decidano di fare un ampio uso dello strumento del rinvio, ci si chiede se oltre alla volontà, Esse abbiano anche i requisiti per farlo.

Secondo un'ormai consolidata giurisprudenza dalla Corte di giustizia, esistono precisi requisiti che un organo deve rivestire per potersi ritenere "giurisdizione" e dunque essere abilitato a rivolgere quesiti pregiudiziali: l'obbligatorietà della giurisdizione; il compito di applicare il diritto, il carattere permanente dell'organo, la sua costituzione per legge²⁸¹; l'organo deve rivestire carattere indipendente e una posizione di terzietà²⁸². Vengono, inoltre, in rilievo le caratteristiche del procedimento che si svolge dinanzi alle giurisdizioni nazionali, nonché le funzioni svolte dall'organo in questione²⁸³.

Quindi, appare evidente che i pubblici ministeri, ivi inclusi i vertici delle autorità inquirenti come i procuratori generali o federali, non possono essere qualificati come "giurisdizioni" ai sensi dell'art. 267 del Trattato. Ne consegue che alle "autorità nazionali competenti" di cui all'art. 25, par. 6, sarà preclusa la possibilità di porre alla Corte di giustizia delle questioni pregiudiziali di interpretazione sull'estensione e i limiti dei poteri d'azione dell'EPPO così come regolati dai citati articoli 22 e 25 del regolamento.

Non è difficile prevedere che tali dubbi interpretativi in ordine alle complesse norme sull'attribuzione di categorie di procedimenti all'uno o all'altro livello di autorità inquirenti, portino in molti casi a decisioni sui

²⁸¹ Corte giust., 30 giugno 1966, Vaassen Goebbels, C-61/65; Corte giust., 23 marzo 1982, Levin, C-53/81; Corte giust., 17 settembre 1997, Dorsch Consult, C-54/96; Corte giust., 16 ottobre 1997, Garofano, cause riunite da C-69/96 a C-79/96; Corte giust., 21 marzo 2000, Gabalfria, cause riunite da C-110/98 a C-147/98; Corte giust., 27 gennaio 2005, Denuit, C-125/04; Corte giust., 31 maggio 2005, Syfait e a., C-53/03; Corte giust., 14 giugno 2011, Miles e a., C-196/09.

²⁸² Corte giust., 30 marzo 1993, Corbiau, C-24/92.

²⁸³ G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea, parte istituzionale*, cit., p.435.

conflitti di competenza sfavorevoli alla Procura europea e favorevoli alle procure nazionali²⁸⁴.

Il rischio di decisioni giuridicamente errate poteva essere evitato obbligando gli Stati membri, in caso di disaccordo fra Procura europea e procure nazionali, ad individuare un’“autorità competente” che presentasse i requisiti di “giurisdizione” stabiliti dalla Corte e che si trattasse preferibilmente dell’autorità alla quale il diritto processuale nazionale attribuisce la risoluzione dei conflitti di giurisdizione o di competenza fra giudici nazionali²⁸⁵.

Con il fine di concludere compiutamente tale disamina, prospettando un’ipotesi risolutiva della detta problematica, occorre spostare l’attenzione su un’altra disposizione del regolamento, che verrà esaminata successivamente in maniera più approfondita, si tratta dell’art. 42, par. 2, lett. c)²⁸⁶.

Tale norma indica ai giudici degli Stati membri “l’interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente regolamento relativamente ad eventuali conflitti di competenza tra l’EPPO e le autorità nazionali competenti” come possibile oggetto delle questioni pregiudiziali che gli stessi possono porre all’attenzione della Corte di giustizia. Non si può considerare frutto del caso il fatto che anche tale disposizione menzioni espressamente gli importanti articoli 22 e 25 sui poteri d’azione dell’EPPO in relazione alla procedura di risoluzione dei conflitti di competenza. Pertanto, sembra opportuno

²⁸⁴ E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell’attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., pag. 62.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ Regolamento UE 1939/17, art. 42. Tale norma disciplina il controllo giurisdizionale sugli atti dell’EPPO. Nello specifico, il par. 2 così prevede: “Conformemente all’articolo 267 TFUE, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale su: a) la validità degli atti procedurali dell’EPPO 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) l’interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell’Unione, compreso il presente regolamento; c) l’interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l’EPPO e le autorità nazionali competenti”.

condividere l'opinione di quella parte della dottrina che sostiene che il legislatore europeo abbia previsto implicitamente una sequenza logica fra le due procedure²⁸⁷.

In particolare, qualora l'autorità nazionale alla quale l'ordinamento processuale di uno Stato membro ha deferito la risoluzione dei conflitti di competenza la resolvesse erroneamente a favore di una o l'altra procura, adottando una decisione viziata da un'errata interpretazione degli artt. 22 o 25 del regolamento, la procura soccombente potrebbe portare la questione dinanzi ad un giudice che varierà a seconda dei casi e degli ordinamenti processuali degli Stati membri²⁸⁸. Quest'ultimo, mediante un'ordinanza di rinvio pregiudiziale, potrà porre all'attenzione della Corte di giustizia uno o più quesiti aventi ad oggetto l'interpretazione dei suddetti articoli 22 e 25, la cui risoluzione appare necessaria ai fini della decisione della controversia riguardante la competenza.

La Corte di giustizia adita potrà pronunciarsi o confermando l'interpretazione data agli artt. 22 e/o 25 dall'autorità nazionale competente per la risoluzione di conflitti di competenza oppure accogliendo l'interpretazione dei detti articoli così come prospettata dall'autorità inquirente soccombente.

In tale ultima ipotesi, il giudice del rinvio sarà tenuto a riassegnare il procedimento controverso, dalla fase delle indagini fino all'eventuale richiesta di rinvio a giudizio, a quella delle due autorità inquirenti che è risultata competente in base alla corretta interpretazione dei medesimi articoli 22 e 25 contenuta nella sentenza della Corte di giustizia.

²⁸⁷ E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., pag. 63.

²⁸⁸ Il giudice potrebbe essere quello competente per il controllo sugli atti di procedura del pubblico ministero, o quello competente a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio presentata dal pubblico ministero, o l'organo giurisdizionale competente per l'esame del merito dei capi d'accusa contestati all'imputato.

6. Art. 86, par. 4 TFUE: auspicabile estensione della competenza ai reati di terrorismo

L'articolo 86, par. 4 del TFUE, prevede che il “Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. [omissis...]”.

I requisiti previsti affinché la competenza dell'EPPO possa essere estesa ad altri reati sono la gravità e la dimensione transnazionale degli stessi. Sembra, pertanto, opportuno definire tali requisiti al fine di valutare quali reati possano rientrare nella sua sfera di competenza²⁸⁹.

In considerazione del fatto che tali concetti non sono stati definiti dal legislatore nell'articolo 86 del TFUE, si potrebbe far riferimento a quanto previsto dall'art.83 TFUE, secondo cui il Parlamento europeo e il Consiglio 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”. In primo luogo, per quanto riguarda il requisito della gravità, l'art. 83 TFUE si riferisce a sfere di “criminalità particolarmente grave”, mentre l'art. 86 TFUE prevede che la competenza possa essere estesa alla “criminalità grave”. In secondo luogo, in merito al requisito della transnazionalità, l'art. 83 TFUE, specifica con una certa precisione cosa debba intendersi per carattere transnazionale dei reati.

²⁸⁹ C. DI FRANCESCO MAESA, *Verso una Procura europea: Tra effettività e diritti fondamentali*, cit., p. 484.

Si ritiene, dunque, che la definizione dei requisiti di gravità e transnazionalità contenuta nell'art. 83 TFUE possa essere adottata anche in riferimento alla nozione di gravità e transnazionalità contenuta nell'art. 86 TFUE, dato che la formulazione di quest'ultimo porta ad un'interpretazione ampia dei citati requisiti.

In particolare, il requisito della gravità può essere definito a contrario, nel senso che non possono rientrare nella competenza dell'EPPO i reati di lieve entità a cui conseguono effetti limitati²⁹⁰.

A tal proposito, occorre, inoltre, rilevare che una tale nozione di gravità è stata implicitamente accolta anche dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2011 sulla politica penale dell'Unione europea. Nell'individuare i settori in cui l'intervento del diritto penale dell'Unione potrebbe essere necessario, dopo aver ribadito che le misure di diritto penale possono essere considerate strumentali all'efficace attuazione delle politiche dell'Unione, la Commissione ha precisato che i criteri di cui occorre tener conto per individuare i settori di intervento sono quelli della gravità e della natura della violazione delle norme e ha aggiunto che per alcuni comportamenti illegali, considerati particolarmente gravi, una sanzione amministrativa può non essere una risposta sufficientemente forte²⁹¹. Sebbene non abbia definito espressamente il concetto di gravità, la Commissione ha però confermato che in presenza di una condotta

²⁹⁰ P. ASP, *The substantive Criminal law Competence of the EU*, 2012, pp. 85-86. Si legga anche M. L. WADE, *Developing a Criminal Justice Area in the European Union*, 2014, Studio per il Parlamento europeo, pp. 21-27.

²⁹¹ In tal senso, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Verso una politica penale dell'UE: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale, COM (2011) 573 def., p. 13, in cui, inoltre, esplica la diversa portata dissuasiva e, quindi, le diverse conseguenze in termini di effettività che comporta l'adozione di una sanzione penale o amministrativa.

antigiuridica gravemente lesiva del bene giuridico protetto, la risposta sanzionatoria adeguata sia quella penale²⁹².

Per quanto riguarda il requisito della transnazionalità, la formulazione di cui all'articolo 86 TFUE è altrettanto ampia. Essa, infatti, chiarisce che i reati hanno dimensione transnazionale quando hanno ripercussioni in più Stati membri. Quindi, si prendono in considerazione non solo i reati i cui elementi costitutivi sono intrinsecamente transfrontalieri²⁹³, ma anche quelli che, sebbene commessi sul territorio di un solo Stato membro, abbiano carattere transfrontaliero per la loro portata o per le conseguenze che producono sul territorio di altri Stati membri.

Infine, quanto alla descrizione delle fattispecie di reato, è stato sottolineato che non è ragionevole pretendere che la gravità e la dimensione transnazionale di tali reati facciano parte della descrizione della fattispecie incriminatrice contenuta nello strumento di diritto derivato che la regola a livello europeo. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia per cui occorre privilegiare la sostanza alla forma²⁹⁴, il fattore discriminante è costituito dal fatto che tale fattispecie di reato sia effettivamente grave e abbia una dimensione transnazionale²⁹⁵.

La valutazione circa la transnazionalità di un reato e la sua gravità dovrà, pertanto, essere ricavata dall'intera disciplina che regola tale fattispecie di reato; una tale verifica non potrà limitarsi all'accertamento del dato formale

²⁹² Ibid., la Commissione ha altresì ribadito che “le sanzioni di tipo penale possono essere scelte quando si ritiene importante mettere in risalto la forte riprovevolezza per garantire la deterrenza”.

²⁹³ Cfr. P. ASP, *The substantive criminal law competence of the EU*, cit., p. 86.

²⁹⁴ In particolare, con riferimento alla prevalenza della sostanza sulla forma dell'atto in riferimento all'annullamento di quest'ultimo, Corte giust., 31 marzo 1971, Commissione c. Consiglio, causa 22-70; Corte giust., 20 marzo 1997, Francia c. Commissione, causa C- 57/95; Corte giust., 20 maggio 2010, Germania c. Commissione, causa T-258/06.

²⁹⁵ P. ASP, *The substantive criminal law competence of the EU*, cit., pp. 88-90.

della specifica menzione di tali requisiti nella descrizione della fattispecie tipica²⁹⁶.

A tal proposito, l'articolo 83, par. 1 TFUE, elenca una serie di reati che nell'ottica del legislatore europeo meritano per definizione un approccio a livello di Unione europea in ragione della loro natura particolarmente grave e della loro dimensione transnazionale. In particolare, tali reati sono: il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata.

Ai fini che qui interessano, occorre, dunque, rilevare che in relazione ai citati reati non sussistono dubbi circa la gravità e la dimensione transnazionale. Di conseguenza, non vi sono dubbi in merito alla possibilità di comprenderli nell'ambito della competenza dell'EPPO.

Alla luce di quanto detto sin ora, non ci resta che valutare se l'attribuzione alla nuova Procura della competenza a perseguire tali reati comporti un vantaggio in termini di efficacia. Tale analisi sarà condotta in riferimento ai reati di terrorismo, considerata la tragica rilevanza che gli stessi hanno assunto negli ultimi anni e la conseguente urgente necessità di trovare una soluzione che permetta di perseguirne gli autori in modo efficace a livello europeo.

Occorre, innanzitutto, osservare che i reati di terrorismo, a causa della gravità delle condotte e del carattere transnazionale che li connota, hanno costituito uno dei settori in cui l'Unione europea ha ravvisato fin da subito la necessità di instaurare forme di cooperazione tra le autorità nazionali dei diversi Stati membri.

²⁹⁶ C. Di Francesco Maesa, *Verso una Procura europea: Tra effettività e diritti fondamentali*, cit., p. 487.

Tuttavia, nei primi anni di vita della Comunità europea non erano state adottate adeguate soluzioni a livello sovranazionale per coordinare l'attività dei soggetti impegnati a livello nazionale nella lotta al terrorismo o per dare esecuzione alle sentenze adottate dall'autorità giurisdizionale di un determinato Stato membro sul territorio di un altro Stato membro²⁹⁷.

Le prime misure concrete sono state adottate in attuazione delle conclusioni raggiunte nel Consiglio di Tampere del 1999²⁹⁸. In tale occasione, si auspicava che il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie diventasse il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione europea in materia penale e si prevedeva l'istituzione di un'unità, Eurojust, composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro allo scopo di rafforzare la lotta contro le gravi forme di criminalità organizzata²⁹⁹. Inoltre, veniva ribadita la necessità di istituire le squadre investigative comuni previste nel Trattato, per il contrasto del traffico di droga, della tratta di esseri umani e del terrorismo³⁰⁰.

In attuazione di tali raccomandazioni, è stata istituita Eurojust³⁰¹ che, tuttavia, non presentava una missione specifica in relazione ai reati di terrorismo³⁰². Successivamente, il Consiglio europeo ha adottato una

²⁹⁷ Prima dell'adozione della decisione quadro 2002/584/GAI sul Mandato di Arresto Europeo, infatti, in materia penale si applicava la procedura formale di estradizione disciplinata dalle disposizioni della convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, con i relativi protocolli del 1975 e 1978, e della convenzione europea del 27 gennaio 1977 per la repressione del terrorismo.

²⁹⁸ Consiglio di Tampere del 15 e 16 ottobre del 1999, Conclusioni della Presidenza, SN 200/99, in particolare punti 33-50.

²⁹⁹ Consiglio di Tampere del 15 e 16 ottobre del 1999, Conclusioni della Presidenza, SN 200/99, punto 46.

³⁰⁰ Ibid., punto 43.

³⁰¹ Decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, del 28 febbraio 2002, in GUCE L 63, del 6 marzo 2002, pp.1-13.

³⁰² In base all'articolo 3 della Decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, del 28 febbraio 2002, in GUCE L 63, del 6 marzo 2002, pp.1-13, l'obiettivo principale dell'organo era quello di migliorare il coordinamento tra

dichiarazione sulla lotta al terrorismo in cui ha affermato la necessità di istituire un coordinatore antiterrorismo al fine garantire un approccio globale e strettamente coordinato per reagire a tale minaccia³⁰³. Veniva, inoltre, annunciata la creazione di un Centro europeo antiterrorismo in seno ad Europol.

Al fine di facilitare la cooperazione tra autorità di polizia, è stata adottata la Decisione quadro relativa alle squadre investigative comuni³⁰⁴, che prevede la possibilità per le autorità competenti di due o più Stati membri di costituire, di comune accordo, una squadra investigativa comune, per uno scopo determinato e una durata limitata, per svolgere indagini penali in uno o più degli Stati membri. Nel caso in cui sia necessario svolgere indagini in relazione ad attentati terroristici, la squadra può essere costituita da ufficiali di polizia giudiziaria e magistrati specializzati nell'antiterrorismo. La squadra può, inoltre, includere anche funzionari di Europol e Eurojust a condizione che tale possibilità sia consentita nel regolamento istitutivo di tali organi.

A fronte dei recenti attacchi terroristici, l'approccio di contrasto seguito a livello europeo è stato quello di rafforzare le forme di cooperazione tra Stati membri e di assegnare nuovi compiti e nuove funzioni agli organi già esistenti in ambito europeo.

Si può desumere che, attualmente, l'Unione europea non dispone di strumenti adeguati ad assicurare un'effettiva attuazione delle proprie politiche in materia di lotta contro il terrorismo. Dal punto di vista operativo, Europol ed Eurojust, che possono solo limitarsi a fornire supporto alle attività di contrasto nazionali e coordinare, promuovere indagini e azioni penali e

le autorità competenti degli Stati membri nelle indagini, nelle azioni penali e nell'esecuzione delle sentenze in ordine alle forme gravi di criminalità.

³⁰³ Consiglio dell'Unione europea, Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, Bruxelles, 29 marzo 2004 (31.03), 7906/04, punto 14, p. 14, in cui il Consiglio europeo precisa la funzione del Coordinatore antiterrorismo.

³⁰⁴ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni, in GU L 162, del 20 giugno 2002, p. 1.

prestare sostegno nello scambio di informazioni, si sono scontrati in numerose occasioni con la mancanza di cooperazione da parte delle autorità nazionali competenti.

Allo stato attuale, le misure di repressione contro il terrorismo si sono rivelate inefficaci a perseguire gli obiettivi delineati dal legislatore europeo. Pertanto, si condivide l'opinione di chi ritiene che l'attribuzione della competenza a perseguire gli autori di atti terroristici ad un unico soggetto sovranazionale che sia dotato del potere di avviare e condurre le indagini penali volte ad individuare gli autori dei reati terroristici, nonché ad esercitare l'azione penale e decidere se rinviare a giudizio gli autori di tali reati sia l'unica soluzione che permetta di combattere efficacemente il terrorismo su scala europea³⁰⁵.

Data l'insufficienza degli strumenti di cooperazione esistenti, si ritiene che l'unico modo per reprimere in modo efficace la minaccia terroristica sia quello di affidare la competenza a perseguire tali reati alla nuova Procura europea, considerato altresì che tali reati sono normalmente commessi sul territorio di più Stati membri e assumono, pertanto, dimensione transnazionale³⁰⁶.

Al fine di sfruttare al meglio le possibilità operative dell'EPPO è, inoltre, auspicabile si elabori un unico corpo di norme che disciplini le fattispecie di reato e le sanzioni applicabili.

In tal modo, oltre ad essere garantito il rispetto del principio di legalità nei confronti dei soggetti che saranno sottoposti alle indagini della Procura

³⁰⁵ C. DI FRANCESCO MAESA, *Verso una Procura europea: Tra effettività e diritti fondamentali*, cit., p. 497.

³⁰⁶ In tal senso, J.-A.-E. VERVAELE, *Future of European Criminal Law and Harmonization of Criminal Law Enforcement*, lecture at the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 8 marzo 2008; M.-L. WADE, *The European Union as a counter-terrorism actor: right path, wrong direction?*, in *Crime Law and Social Change*, 2014, vol. 62, p. 369; MURPHY, A. BORDA, L. ZAMMIT HOYTE, *The perspectives of counter-terrorism operatives on EU counter-terrorism law and policy*, in F. DE LONDRAS, J. DOODY (a cura di), *The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism*, London, 2015, p. 157.

europea e il conseguente rispetto dei diritti di difesa di questi ultimi, sarà assicurata anche un'azione più efficace della nuova Procura³⁰⁷. In tal caso, quest'ultima potrà applicare un unico corpo di norme uniforme sul territorio di tutti gli Stati membri dell'Unione e non dovrà scegliere tra differenziate e molteplici fonti corrispondenti alle leggi nazionali di attuazione degli strumenti europei, le quali avranno un contenuto assai vario e diversificato sul territorio dei diversi Stati membri. In questo modo, sarà anche più agevole garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti sottoposti alle indagini poiché prevedere tutele adeguate in relazione ad un unico corpo di norme risulta senza dubbio più agevole rispetto al prevedere tante forme di tutela quante sono le procedure nazionali che sanzionano penalmente le condotte terroristiche³⁰⁸.

In conclusione, è opportuno precisare che può realisticamente guardarsi alla appena descritta possibilità di estendere le attribuzioni dell'EPPO alla lotta contro la criminalità grave a dimensione transnazionale, così da offrire una risposta coordinata alla sfida terroristica, solo a condizione che l'EPPO dimostri concretamente di operare con efficacia ed efficienza nei confronti della limitata cerchia di reati oggi di sua competenza³⁰⁹.

Già avanzata all'interno del parere adottato il 21 giugno 2016 dalla nostra Camera dei Deputati in occasione delle discussioni sulla nuova direttiva UE in materia di terrorismo³¹⁰, la proposta di espandere le competenze dell'EPPO anche a tali reati è stata di recente ribadita da parte del Ministro della Giustizia Orlando, in una lettera indirizzata al suo omologo spagnolo all'indomani dei gravissimi fatti di Barcellona del 17 agosto 2017 e subito

³⁰⁷ C. DI FRANCESCO MAESA, *Verso una Procura europea: Tra effettività e diritti fondamentali*, cit., p. 497-498.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.58.

³¹⁰ Doc. Camera XVIII n. 43, 6.

replicata al Commissario europeo per la Giustizia ed alla Presidenza di turno estone³¹¹.

L'idea è stata successivamente ripresa e rilanciata dal Presidente della Commissione, Juncker, nel suo "Discorso sullo stato dell'Unione" del 12 settembre 2017 e, a pochi giorni di distanza, dal Presidente della Repubblica francese Macron, in un discorso sul rilancio dell'integrazione europea pronunciato alla Sorbona³¹², e dal Presidente del Parlamento europeo in occasione dell'approvazione del regolamento EPPO da parte del Parlamento.

Tuttavia, va ricordato che ogni eventuale decisione in tale direzione dovrà essere assunta, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione, da parte del Consiglio europeo ed all'unanimità dello stesso. È dunque con il più alto livello decisionale dei Capi di Stato e di Governo che, al momento appropriato, occorrerà confrontarsi al fine di poter compiere un ulteriore avanzamento.

Inoltre, non sembra difficile prevedere sin d'ora, che coloro che sono contrari a tale estensione faranno riferimento alla clausola di revisione iscritta all'art. 119³¹³ del regolamento ed alla necessità di attendere la relazione che la Commissione dovrà presentare entro cinque anni dal momento in cui EPPO avrà concretamente assunto i propri compiti di indagine ed azione penale.

³¹¹ V. Corriere della Sera, 17 agosto 2017, 25; Il Messaggero, 24 agosto 2017, 11.

³¹² V. La Repubblica del 27 settembre 2017, 12 ss.

³¹³ Regolamento (UE) 1939/17, art. 119,1. Entro cinque anni dalla data che la Commissione deve stabilire ai sensi dell'articolo 120, paragrafo 2, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione fa eseguire una valutazione e presenta una relazione di valutazione dell'attuazione e dell'impatto del presente regolamento, nonché dell'efficacia e dell'efficienza dell'EPPO e delle sue pratiche di lavoro. La Commissione trasmette la relazione di valutazione, corredata delle proprie conclusioni, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali. I risultati della valutazione sono resi pubblici. 2. La Commissione presenta proposte legislative al Parlamento europeo e al Consiglio se ritiene che sia necessario avere norme aggiuntive o più dettagliate per la costituzione dell'EPPO, per le sue funzioni o per la procedura applicabile alle sue attività, tra cui le indagini transfrontaliere.

In tale ottica, solo alle conclusioni di questo rapporto potrebbe, dunque, collegarsi la presentazione da parte della Commissione di nuove proposte legislative “per la costituzione dell'EPPO, per le sue funzioni o per la procedura applicabile alle sue attività, tra cui le indagini transfrontaliere”.

Appare preferibile una lettura che riconosca piena autonomia alla disposizione di cui all'ultimo paragrafo dell'art. 86 TFUE, “disconnettendola” completamente dalla successiva e subordinata clausola di revisione figurante in seno al regolamento istitutivo³¹⁴.

In forza di tale interpretazione, il Consiglio europeo sarà in ogni momento libero di determinarsi all'unanimità in favore dell'estensione delle competenze dell'EPPO agli altri settori ivi contemplati, non dovendo a tal fine rispondere ad altri condizionamenti diversi da quelli della politica e con il solo l'obbligo di consultare previamente la Commissione ed ottenere l'approvazione del Parlamento, prima di deliberare all'unanimità.

Al riguardo, deve ancora osservarsi che la decisione del Consiglio europeo avrebbe come esclusivo oggetto la modifica del paragrafo 1 dell'art. 86, allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura alla lotta contro la criminalità grave a dimensione transnazionale, e di conseguenza quella del paragrafo 2, in riferimento agli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici.

Una volta che attraverso tale procedura, assai semplificata rispetto a quella normalmente richiesta per la revisione dei Trattati, si sia provveduto ad emendare l'art. 86 TFUE, la successiva via da percorrere al fine di pervenire ad una effettiva modifica del regolamento non appare più quella della clausola di revisione di cui all'art. 119 dello stesso.

Occorrerebbe perseguire una nuova decisione, pur sempre unanime, di quel medesimo gruppo di Stati che aveva proceduto alla sua primitiva

³¹⁴L. Salazar, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p.59.

adozione, sempre previa approvazione del Parlamento, il quale avrebbe comunque già avuto l'occasione di pronunciarsi in senso conforme in occasione della procedura di revisione del Trattato.

In considerazione della complessità della procedura appena descritta, è forse preferibile, almeno per il momento, affidare la discussione sulla creazione di una "Procura europea antiterrorismo" nelle mani della politica³¹⁵.

Nei prossimi anni, è opportuno concentrare l'attenzione soprattutto sulle concrete esperienze maturate sul campo delle indagini dal nuovo organo d'indagine per poi trarre le dovute valutazioni utili ai fini della decisione riguardo l'intraprendere o meno un passo di tale importanza che va a toccare il cuore, sempre gelosamente custodito, delle sovranità nazionali.

In conclusione, si auspica che le esperienze concrete della nuova Procura risultino efficaci in modo da poter compiere passi in avanti sul terreno dell'effettivo coordinamento delle indagini giudiziarie nell'Unione, o almeno nel territorio di quegli Stati membri disponibili ad operare la scelta coraggiosa di una risposta comune alla sfida globale lanciata dal terrorismo e dal grande crimine organizzato.

³¹⁵ Ibid.

CAPITOLO IV

Controllo giurisdizionale e legge applicabile

CAPITOLO IV

Controllo giurisdizionale e legge applicabile

Sommario: 1. Controllo giurisdizionale. – 2. Controllo giurisdizionale degli organi giurisdizionali nazionali. – 3. Controllo giurisdizionale della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale. – 4. Il “limitato” controllo della Corte di giustizia ex articolo 263, quarto comma, TFUE. – 5. Individuazione della legge applicabile. – 6. Diritti garantiti agli indagati ed agli imputati.

1. Controllo giurisdizionale

Il controllo giurisdizionale sugli atti procedurali dell’EPPO, disciplinato dall’ art. 42 del regolamento, è stato oggetto di un lungo e intenso negoziato in seno al Consiglio dei ministri della Giustizia.

L’originaria proposta della Commissione non prevedeva alcun ruolo per la Corte di giustizia, attribuendo esclusivamente alle autorità nazionali il potere di controllo sugli atti dell’EPPO. Il lungo negoziato, apertosi proprio sotto la Presidenza italiana, si è concluso con una soluzione di ragionevole compromesso con la quale si è previsto che la Corte, seppur in modo limitato, potesse esercitare un controllo giurisdizionale sugli atti dell’EPPO.

È bene ricordare che per espressa previsione del Trattato³¹⁶, previsione poi riportata anche nel regolamento³¹⁷, l’EPPO ha l’obbligo di esercitare

³¹⁶ Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), art.86, par. 2. Così prevede: “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.”

³¹⁷ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 4 così prevede: “L’EPPO è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e stabiliti dal presente regolamento, e i loro complici. A

l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. Pertanto, appare alquanto verosimile oltre che logico che, in considerazione del fatto che l'EPPO operi in un contesto di regole contenute principalmente in leggi nazionali, solo in minima parte armonizzate a livello dell'Unione, il controllo sulla legittimità dei suoi atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi sia stato attribuito dal regolamento ai giudici degli Stati membri³¹⁸. Tuttavia, appare altrettanto logico che trattandosi di un organo dell'Unione, sia preservato un potere di controllo da parte della Corte di giustizia sulle attività dell'EPPO, in virtù dell'applicazione, anche se in questo caso parziale, del principio generale dell'ordinamento europeo secondo cui "...spetta al giudice dell'Unione, a titolo della sua competenza esclusiva sul controllo di legittimità sugli atti dell'Unione ai sensi dell'art. 263 TFUE....statuire sulla legittimità della decisione finale adottata dall'istituzione dell'Unione di cui trattasi..."³¹⁹.

A tal proposito, non si può fare a meno di constatare che con questa scelta si acuisce il rischio che si possano creare ventidue giurisprudenze nazionali differenti, o addirittura divergenti, rispetto agli stessi atti dell'EPPO, un rischio che va ad aggiungersi a quello già derivante dall'applicazione di ventidue legislazioni penali diverse.

Dunque, per ridurre il verificarsi dei suddetti rischi, i legislatori nazionali dovranno tenere ben presente la motivazione del regolamento nella parte in cui chiarisce che le legislazioni processuali nazionali che verranno applicate dai giudici penali degli Stati membri nell'esercizio delle proprie funzioni di

tale proposito l'EPPO svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo."

³¹⁸ E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p.34.

³¹⁹ Corte giust., 19 dicembre 2018, C-219/17, Berlusconi 2, con la quale la Grande sezione della Corte di giustizia ha confermato la sua precedente e consolidata giurisprudenza relativa alla propria competenza esclusiva in questa materia.

controllo giurisdizionale sugli atti procedurali dell'EPPO, dovranno garantire il rispetto dei due principi generali dell'ordinamento dell'Unione elaborati dalla giurisprudenza della Corte, denominati rispettivamente principio di equivalenza e principio di effettività³²⁰. In forza di questi due principi, da un lato, le modalità procedurali nazionali disciplinanti i ricorsi intesi a tutelare i diritti conferiti ai soggetti interessati dal diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle previste per i ricorsi analoghi di carattere puramente interno, e, dall'altro, queste stesse modalità procedurali nazionali non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione³²¹. Ciò dovrebbe influire anche positivamente sull'operato dei giudici penali nazionali che dovranno utilizzare come parametri del loro giudizio di legittimità sugli atti procedurali dell'EPPO, sia le disposizioni del regolamento, sia il loro diritto processuale nazionale per tutti gli aspetti non disciplinati dal suddetto regolamento.

Se il paragrafo 1 dell'art 42 sancisce il principio generale in base al quale 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, il paragrafo 2 della medesima disposizione sancisce quella che è stata definita come una limitata apertura all'intervento della Corte di giustizia. Esso prevede che la detta Corte sia competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: sulla validità degli atti procedurali dell'EPPO 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; sull'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto

³²⁰Regolamento (UE) 2017/1939, punto 88 della motivazione.

³²¹ Corte giust., 7 novembre 2018, C-380/17, K e B, punti 56-58. Tale sentenza rientra tra le pronunce della Corte più recenti in materia di principi di equivalenza ed effettività.

dell'Unione, compreso il regolamento; sull'interpretazione degli articoli 22³²² e 25³²³.

Inoltre, sempre in deroga al principio generale stabilito dal paragrafo 1, saranno soggette al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, conformemente all'articolo 263, quarto comma, del TFUE, anche le decisioni dell'EPPO di archiviare un caso, “nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione”, vale a dire nei casi in cui si venga a lamentare la violazione da parte dell'EPPO delle condizioni stesse previste dall'art. 39 del regolamento³²⁴.

La Corte sarà poi competente a conoscere: ai sensi dell'art. 268 TFUE, delle eventuali controversie relative al risarcimento dei danni causati dall'EPPO; ai sensi dell'art. 272 TFUE, di quelle relative a clausole compromissorie contenute nei contratti conclusi dall'EPPO ed inoltre, ai sensi dell'art. 270 TFUE, delle controversie relative al personale dell'EPPO³²⁵.

Infine, si evidenzia la competenza della Corte di giustizia in ordine alla rimozione del procuratore capo europeo, dei procuratori europei e dei procuratori europei delegati ed ancora, ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE, l'impregiudicato controllo sulle decisioni dell'EPPO che incidono sui diritti degli interessati in materia di protezione dei dati personali ed in materia di diritto di accesso ai documenti da parte del pubblico o di qualsiasi altra decisione amministrativa.

Di tutto ciò, si parlerà in maniera più specifica e dettagliata nei seguenti paragrafi.

³²² Regolamento (UE) 2017/1939, art.22. Tale articolo disciplina la competenza materiale dell'EPPO.

³²³ Ibid., art.25. Tale articolo disciplina il concreto esercizio della competenza dell'EPPO ed il riparto di competenze al suo interno e con le autorità nazionali.

³²⁴ Ibid., art. 42, par.3.

³²⁵ Ibid., art. 42, parr. 4, 5 e 6.

2. Controllo giurisdizionale degli organi giurisdizionali nazionali

Come già chiarito in precedenza, il regolamento prevede che spetta agli organi giurisdizionali nazionali competenti, in conformità alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale, esercitare il controllo giurisdizionale sugli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi ed in merito alla mancata adozione da parte dell'EPPO di atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi la cui adozione era obbligatoria³²⁶.

Quindi, affinché gli atti dell'EPPO possano essere impugnati dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, devono ricorrere due condizioni: deve trattarsi di “atti procedurali” e tali atti devono essere “destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi”. Il significato dell'espressione “atti procedurali” può essere desunto dalla motivazione del regolamento che al punto 87 fa espresso riferimento ad “atti adottati prima dell'imputazione”, mentre al successivo punto 89 fa riferimento più esplicitamente alle decisioni che l'EPPO adotta nel corso dello svolgimento delle indagini e quando esercita l'azione penale o porta casi in giudizio. Il concetto, invece, di “atto destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi” riprende testualmente un'espressione utilizzata dal Trattato³²⁷ e sembra costituire pertanto una nozione autonoma facente parte del diritto dell'Unione³²⁸, di conseguenza interpretata in modo uniforme in tutto il territorio dell'Unione.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, un atto è destinato a produrre effetti giuridici ed è, quindi, impugnabile, quando è

³²⁶ Ibid., art.42, par.1.

³²⁷ TFUE, Art. 263, par. 1, seconda frase: “(La Corte di giustizia) Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi”.

³²⁸ M. LUCHTMAN, *Forum choice and judicial review under the EPPO's legislative framework*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, GEELHOED, ERKELENS, MEIJ (a cura di), 2018, p. 155-170.

idoneo a produrre effetti giuridici obbligatori, tali da incidere sugli interessi del ricorrente³²⁹. Ne consegue che gli Stati membri non sono tenuti a prevedere un controllo giurisdizionale sugli atti procedurali che non sono destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi³³⁰. Tuttavia, nella motivazione³³¹ viene precisato che, se la legislazione di uno Stato membro prevede già un controllo giurisdizionale sugli atti procedurali non destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, tale controllo non viene considerato soppresso.

Riguardo l'individuazione dei "terzi", la motivazione chiarisce che si tratta di una categoria di soggetti comprendente l'indagato³³², la vittima e altri interessati, i cui diritti potrebbero essere pregiudicati dagli atti procedurali³³³.

Infine, ai fini di una maggiore completezza dell'analisi della detta disposizione regolamentare, va detto che la motivazione qualifica come atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi³³⁴, gli atti aventi ad oggetto "la scelta dello Stato membro i cui organi giurisdizionali saranno competenti a procedere", scelta che dovrà essere operata sulla base dei criteri previsti dalla disposizione che disciplina l'esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali³³⁵.

Inoltre, questi medesimi atti dovranno "essere assoggettati al controllo degli organi giurisdizionali nazionali al più tardi nella fase processuale". Tale affermazione sembra significare che la decisione di rinvio a giudizio dinanzi al giudice di un dato Stato membro deve poter essere impugnata dall'imputato "al più tardi" dinanzi al giudice di merito, ma una legislazione

³²⁹ Corte giust., 11 novembre 1981, 60/81, IBM/Commissione, punto 9.

³³⁰ Regolamento (UE) 2017/1939, punto 87 della motivazione esemplifica gli atti non impugnabili.

³³¹ Ibid., punto 87 della motivazione.

³³² Ibid.

³³³ E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p.37.

³³⁴ Regolamento (UE) 2017/1939, punto 87 della motivazione.

³³⁵ Ibid., art. 36, par. 3 e 4.

processuale nazionale può consentire tale impugnazione anche in una fase del procedimento anteriore all'inizio del processo³³⁶.

3. Controllo giurisdizionale della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale

A partire dal secondo paragrafo dell'art.42 il regolamento si occupa di disciplinare il controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia, dapprima individuando le ipotesi in cui la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale e poi soffermandosi sui casi in cui la Corte esercita il suo controllo giurisdizionale in conformità all'articolo 263, quarto comma del TFUE.

Per quanto riguarda le questioni pregiudiziali di validità, il regolamento precisa che la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità degli atti procedurali dell'EPPO nella misura in cui una tale questione di validità sia sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione³³⁷. L'espressione "direttamente sulla base del diritto dell'Unione", introdotta con il fine di delimitare la sfera di applicazione del rinvio pregiudiziale di validità, solleva alcune perplessità. Tale espressione, utilizzata anche dall'art. 42, par. 3, del regolamento per limitare la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sulle decisioni di

³³⁶ E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p.38. A tal proposito l'autore precisa che In diritto italiano, ad esempio, il decreto del giudice dell'udienza preliminare che dispone il giudizio, previsto all'art. 429 c.p.p., non è impugnabile, come si può dedurre dalla regola generale enunciata all'art. 568 dello stesso c.p.p. sul "numero chiuso" dei provvedimenti del giudice soggetti ad impugnazione. A fortiori pertanto non sarà impugnabile la richiesta di rinvio a giudizio, di cui all'art. 417 c.p.p., depositata dal pubblico ministero nella cancelleria del giudice dell'udienza preliminare.

³³⁷ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 42, par. 2, lett. a).

archiviazione, viene spiegata dallo stesso regolamento nella parte in cui evidenzia che “gli organi giurisdizionali nazionali non possono deferire alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali sulla validità degli atti procedurali dell’EPPO per quanto riguarda il diritto processuale nazionale o le disposizioni nazionali di recepimento di direttive”³³⁸. Tuttavia, tale indicazione non risulta sufficiente a chiarire il significato e la portata della suddetta disposizione, anche se si può ragionevolmente ritenere che le questioni pregiudiziali di validità dovranno avere ad oggetto norme “*self standing*” del diritto dell’Unione. Al riguardo, è opportuno condividere l’opinione di quella dottrina che suggerisce di attingere alla giurisprudenza della Corte di giustizia sul requisito del “direttamente” richiesto ai singoli ai fini dell’impugnazione di un atto dell’Unione, e conseguentemente, di circoscrivere il rinvio pregiudiziale agli atti dell’Unione che non lasciano agli Stati membri alcun potere discrezionale o che non richiedono alcuna ulteriore attività normativa ai fini della loro applicazione³³⁹.

In conclusione sul punto, si può ritenere che la suddetta espressione ha lo scopo di escludere che il parametro del giudizio sulla validità di un atto dell’EPPO possa essere una disposizione di diritto processuale nazionale, comprese le norme di leggi di recepimento di direttive dell’Unione espressamente richiamate dal regolamento³⁴⁰. Di conseguenza, le questioni riguardanti la validità di un atto procedurale dell’EPPO dovranno essere fondate su norme complete e direttamente applicabili senza necessità di integrazioni da parte di norme di diritto nazionale, contenute nel regolamento EPPO o in altri regolamenti dell’Unione, nei Trattati FUE e UE e nella Carta

³³⁸ Ibid., motivazione p. 88.

³³⁹ F. FERRARO, F. ROLANDO, *Asimmetrie tra rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p.32.

³⁴⁰ Ibid., punto 88 della motivazione.

dei diritti fondamentali³⁴¹. L'art.42, par.2, let. b) ricorda, inoltre, che possono essere oggetto di una questione pregiudiziale di validità anche tutte le disposizioni di diritto dell'Unione, compreso il regolamento in esame. Il punto 88 della motivazione estende l'oggetto del detto sindacato anche alle "direttive applicabili", ovvero alle direttive espressamente richiamate dal regolamento, in particolare, le cinque direttive dell'Unione in materia di tutela degli imputati e degli indagati. Oggetto di questioni pregiudiziali di validità potranno essere, inoltre, le prescrizioni dei regolamenti che l'EPPO dovrà adottare. Si fa riferimento, innanzitutto, al regolamento interno che il collegio dei procuratori europei ha recentemente adottato, al quale vanno aggiunti gli altri regolamenti dal contenuto più specifico che lo stesso collegio dei procuratori europei sarà tenuto ad emanare³⁴², ad esempio, il regolamento con cui verranno disciplinate le condizioni di impiego e i diritti e gli obblighi dei procuratori europei delegati, comprese le norme per la prevenzione e la gestione dei conflitti di interesse.

Passando alle questioni pregiudiziali di interpretazione, il regolamento³⁴³ ricorda che la Corte di giustizia può pronunciarsi in merito all'interpretazione di qualsiasi disposizione di diritto dell'Unione, a prescindere dall'atto nel quale si trova la disposizione stessa³⁴⁴. Pertanto, come normalmente accade

³⁴¹ A queste si potrebbero aggiungere anche le disposizioni "chiare, precise ed incondizionate" di direttive, qualora la norma nazionale di recepimento appaia incompatibile con la corrispondente disposizione della direttiva.

³⁴² Regolamento (UE) 2017/1939, art. 114 così prevede: "Il collegio, su proposta del procuratore capo europeo, adotta in particolare: a) su base annuale, il documento di programmazione contenente la programmazione annuale e pluriennale dell'EPPO; b) una strategia antifrode, proporzionata ai rischi di frode, tenendo conto dei costi e dei benefici delle misure da attuare; c) le norme sulle condizioni di impiego, i criteri di rendimento, l'insufficienza professionale, i diritti e gli obblighi dei procuratori europei delegati, comprese le norme per la prevenzione e la gestione dei conflitti di interesse; d) norme dettagliate per l'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 alle attività dell'EPPO; e) le norme di attuazione di cui all'articolo 24, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 45/2001."

³⁴³ Ibid., art.42, par.2, lett. b) e c).

³⁴⁴ Possono costituire oggetto di interpretazione: i Trattati, la Carta dei diritti fondamentali, i regolamenti, compreso il presente regolamento e i regolamenti di esecuzione sopra ricordati, adottati dall'EPPO nell'esercizio del proprio autonomo potere normativo, le direttive

nella prassi, pur essendole formalmente preclusa l'interpretazione del diritto nazionale, la Corte di giustizia potrà confrontare la norma nazionale con il diritto dell'Unione, attraverso il cosiddetto "uso alternativo" della competenza pregiudiziale.

Quanto detto sin ora, non mette in discussione le condizioni soggettive di ricevibilità del rinvio pregiudiziale. Infatti, il riferimento espresso del citato articolo 42, par.2, agli organi giurisdizionali di uno Stato membro conferma che i pubblici ministeri, ivi compresi quelli facenti parte dell'EPPO, non possono sollevare un rinvio pregiudiziale. Come è noto, la Corte ha più volte negato che la pubblica accusa presentasse le caratteristiche proprie dell'organo giurisdizionale nazionale, "abilitato" ad adirla mediante il rinvio pregiudiziale. Ciò in considerazione del fatto che il pubblico ministero, in quanto parte che esercita l'azione penale nel processo, non ha il compito di dirimere una controversia, potendo eventualmente solo sottoporla al giudizio dell'organo giurisdizionale competente. Tali circostanze lo privano dei requisiti della terzietà e dell'indipendenza, che costituiscono delle caratteristiche necessarie che un organo giurisdizionale nazionale deve possedere per poter adire la Corte di giustizia.

Un' ulteriore peculiarità può essere rilevata alla lettera c) dell'art. 42, par. 2, nella parte in cui individua in anticipo l'oggetto di eventuali futuri quesiti interpretativi che saranno rivolti dai giudici penali nazionali alla Corte di giustizia richiamando gli articoli del regolamento relativi ad eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti. La finalità di questo richiamo alla procedura di rinvio pregiudiziale sembra sia stata quella di raccomandare ai giudici nazionali di deferire alla Corte di giustizia i casi di conflitto di competenza fra EPPO e le procure degli Stati membri, in modo da scongiurare il rischio di applicazioni giurisprudenziali

applicabili sopra menzionate a proposito delle questioni di validità e le decisioni delle Istituzioni europee.

divergenti da Stato a Stato in funzione della maggiore o minore propensione delle locali autorità giudiziarie a risolvere in favore dell'una o delle altre le controversie su alcune cruciali questioni di riparto di competenza³⁴⁵. Il verificarsi di tale situazione costituirebbe un evidente ostacolo all'uniforme applicazione del diritto dell'Unione.

4. Il “limitato” controllo della Corte di giustizia ex articolo 263, quarto comma, TFUE

Come già chiarito in precedenza, il regolamento EPPO ha introdotto delle deviazioni rispetto al tradizionale sistema di tutela giurisdizionale, in quanto prevede un'eccezione alla competenza esclusiva della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 263 TFUE, di sindacare la legittimità degli atti di organi, organismi ed istituzioni dell'Unione³⁴⁶. In applicazione del citato art. 263 TFUE, la Corte di giustizia sarà competente a pronunciarsi in merito alla validità degli atti dell'EPPO, procedurali e non, secondo le condizioni espressamente previste dal citato regolamento³⁴⁷.

Partendo dall'esame delle impugnazioni degli atti procedurali, va rilevato che il paragrafo 3 dell'art. 42 introduce un'espressa deroga alla regola generale, prevista dal regolamento, secondo cui spetta ai giudici penali degli Stati membri decidere in merito alle impugnazioni dei provvedimenti di archiviazione³⁴⁸. Infatti, tali decisioni, nell'ipotesi in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione, saranno sottoposte al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia. Come già chiarito in merito

³⁴⁵ L. Salazar, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p. 35.

³⁴⁶ F. FERRARO, F. ROLANDO, *Asimmetrie tra rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., p.31.

³⁴⁷ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 42.

³⁴⁸ Ibid., art. 30.

al rinvio pregiudiziale di validità, la spiegazione dell'espressione "direttamente sulla base del diritto dell'Unione" si rinviene al punto 88 della motivazione che si occupa di precisare che gli organi giurisdizionali nazionali non possono deferire alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali sulla validità degli atti procedurali dell'EPPO per quanto riguarda il diritto processuale nazionale o le disposizioni nazionali di recepimento di direttive, anche se il presente regolamento vi fa riferimento. Pertanto, *a contrario*, si può dedurre che i ricorsi diretti contro le decisioni di archiviazione³⁴⁹, così come le questioni pregiudiziali di validità aventi ad oggetto gli atti procedurali dell'EPPO³⁵⁰, devono essere fondati su disposizioni direttamente applicabili ossia norme che non richiedono un'integrazione di regole di diritto processuale nazionale per essere concretamente applicate dal giudice in un dato processo. Tuttavia, al paragrafo 8 del citato art.42, il regolamento chiarisce che la suddetta deroga al principio generale dell'ordinamento europeo, secondo cui la Corte di giustizia ha una competenza esclusiva in materia di controllo di legittimità sugli atti delle Istituzioni e organi dell'Unione europea, non si applica alle decisioni dell'EPPO che non sono atti procedurali, vale a dire le decisioni che non sono adottate nell'esercizio delle sue funzioni³⁵¹. Pertanto, queste ultime, qualificate come decisioni amministrative della Procura europea, restano soggette al controllo di legittimità della Corte di giustizia, secondo il regime generale delle impugnazioni istituito dall'art. 263 del TFUE. Tra le dette decisioni amministrative vengono espressamente menzionate le decisioni in materia di trattamento dei dati personali³⁵², le decisioni riguardanti il diritto di accesso del pubblico ai documenti³⁵³ e le decisioni di rimozione dei procuratori

³⁴⁹ Ibid., art. 42, par. 3.

³⁵⁰ Ibid., art. 42, par. 2, lett.a).

³⁵¹ Ibid., art. 42, par.8.

³⁵² Ibid., artt. 47-89.

³⁵³ Ibid., art. 109.

europei delegati³⁵⁴. Inoltre, viene precisato che esse devono comunque consistere in atti “che incidono sui diritti degli interessati”³⁵⁵.

Le disposizioni comprese tra il paragrafo 3 ed il paragrafo 8 del citato articolo 42³⁵⁶, ricordano che la Corte di giustizia esercita la propria competenza anche in materia di risarcimento dei danni causati dall’EPPO³⁵⁷, in materia di clausole compromissorie contenute nei contratti conclusi dall’EPPO e per quanto concerne le controversie relative al personale³⁵⁸. In particolare, la norma prevista al paragrafo 7, prevede che “la Corte di giustizia è competente per la rimozione del procuratore capo europeo o dei procuratori europei a norma, rispettivamente, dell’articolo 14, paragrafo 5, e dell’articolo 16, paragrafo 5”. Tali articoli fanno riferimento alla facoltà attribuita dal regolamento EPPO alla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, di rimuovere dall’incarico il procuratore capo europeo o uno dei procuratori europei qualora si riscontri che questi ultimi non siano più in grado di esercitare le loro funzioni o che abbiano commesso una colpa grave. Non rinvenendo ulteriori riferimenti a tale previsione, né all’interno del Regolamento EPPO né all’interno del suo regolamento interno, è possibile ipotizzare che il legislatore europeo, nell’inserire tale disposizione, abbia implicitamente richiamato la disciplina prevista nel regolamento interno del Parlamento europeo in relazione alla figura del Mediatore. Quindi, mutuando la procedura da quanto previsto dall’art. 233 del regolamento interno del Parlamento europeo³⁵⁹ ed estendendo il potere di iniziativa in tale circostanza

³⁵⁴ Ibid., art. 17, par. 3.

³⁵⁵ Ibid., art. 42, par. 8.

³⁵⁶ Ibid., art.42, par. 4 – 7.

³⁵⁷ TFUE, art. 268.

³⁵⁸ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell’attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., pag. 42.

³⁵⁹ Regolamento del Parlamento europeo, art. 233 “Un decimo dei deputati che compongono il Parlamento può richiedere la destituzione del Mediatore qualora non risponda più alle condizioni necessarie per l’esercizio delle sue funzioni ovvero abbia commesso una colpa grave.

anche alla Commissione ed al Consiglio, si potrebbe affermare che un decimo dei componenti il Parlamento può richiedere che il procuratore capo europeo o, allo stesso modo, uno dei procuratori europei, sia dichiarato dimissionario allorché non risponda più alle condizioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni ovvero abbia commesso una colpa grave; qualora il Parlamento, a scrutinio segreto, esprima parere favorevole alla destituzione del procuratore europeo, invita la Corte di giustizia a rimuoverlo dall'incarico.

In conclusione, è possibile osservare che nonostante l'attività di indagine e l'azione penale della Procura europea sia in linea generale, salvo poche eccezioni, sottratta al controllo diretto della Corte di giustizia, quest'ultima verrà coinvolta, sia pure indirettamente attraverso il rinvio pregiudiziale, in relazione all'attività di questo nuovo organo dell'Unione che rappresenta un *unicum* nel panorama istituzionale dell'Unione. Si viene, quindi a delineare quello che viene definito uno “scenario giudiziario integrato” comune all'Unione europea e agli Stati membri³⁶⁰.

Nel caso in cui una siffatta richiesta sia stata votata nei due mesi precedenti, una nuova richiesta può essere presentata unicamente da un quinto dei deputati che compongono il Parlamento.² La richiesta è trasmessa al Mediatore e alla commissione competente. Se ritiene, a maggioranza dei suoi membri, che i motivi addotti siano fondati, detta commissione presenta una relazione al Parlamento. Il Mediatore è ascoltato, su sua richiesta, prima che la relazione sia posta in votazione. Il Parlamento delibera, previa discussione, a scrutinio segreto.³ Prima di procedere alla votazione il Presidente si accerta che sia presente almeno la metà dei deputati che compongono il Parlamento. 4. In caso di voto favorevole alla destituzione del Mediatore, e qualora questi non vi abbia dato seguito, il Presidente, al più tardi entro la tornata successiva a quella della votazione, invita la Corte di giustizia, con richiesta di pronuncia sollecita, a dichiarare dimissionario il Mediatore. Le dimissioni volontarie del Mediatore interrompono la procedura”.

³⁶⁰ G. TESAURO, *Una procura europea per l'Unione del futuro*, in N. PARISI, D. RINOLDI, A. SANTINI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 724.

5. Individuazione della legge applicabile

Dopo aver descritto la struttura ed il funzionamento dell'EPPO, è opportuno soffermarsi sulla questione dell'individuazione della normativa sostanziale e processuale che l'EPPO dovrà applicare nell'esercizio delle sue funzioni.

La fonte primaria delle attività dell'EPPO è rappresentata dal regolamento che attribuisce la disciplina delle indagini e delle azioni penali a nome dell'EPPO, in primo luogo a sé stesso, lasciando alle legislazioni processuali nazionali la disciplina degli aspetti residuali³⁶¹. Viene, inoltre, precisato che nell'ipotesi in cui un aspetto sia disciplinato sia dal diritto nazionale che dal regolamento, prevale quest'ultimo. Pertanto, in caso di conflitto di norme, saranno le disposizioni del regolamento europeo a prevalere sulle corrispondenti norme nazionali di procedura penale, in virtù del principio di supremazia del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri.

Risulta evidente che il citato art. 5 delinea una netta ripartizione di legge applicabile fra il regolamento EPPO e le legislazioni processuali penali nazionali, queste ultime si applicheranno esclusivamente alle attività della EPPO non disciplinate dalle prescrizioni del regolamento stesso.

Conseguentemente, tali norme nazionali, sebbene disciplinino un'ampia categoria di atti dell'EPPO, verranno interpretate unicamente alla luce della giurisprudenza nazionale. Per di più, le disposizioni processuali nazionali non potranno essere considerate disposizioni di "attuazione del diritto dell'Unione"³⁶² e, pertanto, la loro legittimità non potrà essere valutata sulla base del diritto europeo ed, in particolare, sulla base del contenuto della Carta

³⁶¹ Regolamento (UE) 2017/1939, art. 5, par. 3.

³⁶² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art.51, par.1 che individua l'ambito di applicazione della Carta.

dei diritti fondamentali³⁶³. Non va però trascurato che sussiste un nesso soggettivo fra l'EPPO e la Carta dei diritti fondamentali, quest'ultima si applica a tutte le Istituzioni e a tutti gli organi dell'Unione³⁶⁴, anche nel caso, del tutto singolare, in cui un organo dell'Unione si trova ad applicare, ed in misura preponderante, prescrizioni di diritto puramente nazionale non armonizzate a livello europeo³⁶⁵. Alla luce di ciò, si può motivare l'espresso richiamo che il regolamento fa alla Carta dei diritti fondamentali all'art. 5, par. 1. Infatti, come già accennato nei paragrafi precedenti, il regolamento stabilisce che l'EPPO dovrà garantire che le sue attività rispettino i principi sanciti dalla Carta. Conseguentemente tutti gli organi dell'EPPO, ed, in particolare, i procuratori delegati incaricati delle indagini, dovranno assicurare tutte le garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali. Ciò con il fine di evitare che possa verificarsi la circostanza in cui uno degli organi dell'EPPO, una camera permanente o più frequentemente un procuratore delegato dell'EPPO, sia costretto a dare applicazione ad una norma della procedura penale di uno Stato membro in violazione di un diritto fondamentale dell'imputato garantito dalla Carta.

Lo stesso art. 5, par. 3, contiene poi la previsione secondo cui, salvo disposizione contraria del regolamento, il diritto nazionale che va applicato è quello dello Stato membro il cui procuratore europeo delegato è incaricato del caso ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1.

Tralasciando gli aspetti di carattere più strettamente procedurale, già trattati precedentemente, in questa sede ci si limita a rivelare, innanzitutto, che i vari organi dell'EPPO, ed, in particolare, i suoi procuratori delegati incaricati di condurre materialmente le indagini dovranno concretamente

³⁶³ Ibid., artt. 47-50.

³⁶⁴ Ibid., art. 51, par. 1.

³⁶⁵ V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office and human rights, in Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, GEELHOED, ERKELENS, MEIJ (a cura di), 2018, p. 59 e 64-65.

individuare quali disposizioni del regolamento disciplinano direttamente le proprie attività e quale spazio residua invece all'applicazione del diritto processuale penale nazionale. Dopo aver constatato l'applicabilità, al caso di specie, di norme di diritto nazionale, dovranno valutare in che misura queste ultime sono compatibili con le prescrizioni del regolamento dell'Unione. In caso di incompatibilità, o anche soltanto di sovrapposizione di norme disciplinanti la stessa materia, i PED saranno tenuti, sulla base del principio di supremazia del diritto europeo enunciato nell'ultima parte del par.3 dell'art. 5, a dare applicazione alle norme del regolamento e a lasciare inapplicate le disposizioni di diritto nazionale aventi ad oggetto i medesimi atti procedurali. Ciò potrebbe accadere dopo che l'EPPO, nello specifico, le camere permanenti nel caso di ipotesi di reati transnazionali, avranno deciso in quale Stato membro concentrare le indagini e l'eventuale successiva azione penale, e, quindi, quale, fra vari diritti nazionali, applicare. Appare altresì evidente che tali scelte potrebbero porre in luce delicate questioni interpretative.

Al termine di tale disamina, continuando a focalizzare l'attenzione sul rapporto fra norme del regolamento EPPO e diritto penale nazionale è possibile suddividere i 120 articoli del regolamento in tre categorie di norme.

Nel primo gruppo rientrano tutte le disposizioni del regolamento che i diversi organi operativi dell'EPPO dovranno applicare in modo esclusivo. Tra queste vi sono non solo le norme che disciplinano il diritto di avocazione e i casi di archiviazione ma anche quelle norme che disciplinano compiutamente il trattamento e la protezione dei dati personali acquisiti dall'EPPO nel corso delle proprie indagini, nonché le disposizioni riguardanti il sistema di gestione dei fascicoli dell'EPPO.

Al contrario, la seconda categoria di norme comprende tutte quelle disposizioni del regolamento che rinviano al diritto nazionale, si tratta perlopiù degli atti investigativi la cui esecuzione non può che essere affidata

ai pubblici ministeri ed alle polizie giudiziarie degli Stati membri. Un chiaro esempio di tali disposizioni è la norma che disciplina “l’arresto preventivo”³⁶⁶ dell’imputato, che il PED può chiedere, nella sua veste di pubblico ministero di uno Stato membro, in modo conforme al diritto nazionale applicabile in casi nazionali analoghi.

La terza categoria di norme susciterà il maggior numero di difficoltà e problemi. Si tratta di un ampio gruppo di atti investigativi e processuali regolati sia dal diritto dell’Unione e sia dal diritto nazionale. Tra queste, si ricordano le già menzionate disposizioni del regolamento che disciplinano le misure investigative³⁶⁷ e le indagini transfrontaliere³⁶⁸. Spetterà ai vari organi responsabili dell’avvio e della gestione di un procedimento, in particolare, ai PED, interpretare tutte le disposizioni del regolamento che disciplinano determinati atti investigativi, in parallelo con le norme di diritto nazionale disciplinanti gli stessi atti, per poi decidere in quale misura applicare il diritto dell’Unione e a partire da quale punto i presupposti, le modalità di esecuzione e le conseguenze giuridiche di un dato atto resteranno regolati dal diritto dello Stato membro in cui andranno a svolgere le loro indagini³⁶⁹.

6. Diritti garantiti agli indagati ed agli imputati

Un ultimo aspetto che merita un’adeguata trattazione è quello riguardante i diritti dei soggetti coinvolti nelle indagini condotte dall’ EPPO. Questi

³⁶⁶ Regolamento (UE) 2017/1939, art 33 par. 1.

³⁶⁷ Ibid., art. 30.

³⁶⁸ Ibid., art. 31 e 32.

³⁶⁹ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell’attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 16.

ultimi godono di un triplice livello di garanzie: di rango costituzionale, di diritto primario e di diritto nazionale.

Le attività dell'EPPO devono svolgersi, innanzitutto, nel rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto ad un giudice imparziale e i diritti della difesa³⁷⁰. In secondo luogo, gli stessi soggetti possono esercitare i diritti procedurali stabiliti dalle fonti legislative del diritto dell'Unione, nello specifico le cinque direttive relative ai diritti degli indagati e degli imputati nell'ambito del processo penale, come trasposte nel diritto nazionale³⁷¹. Infine, gli indagati, gli imputati e le vittime godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale del singolo Stato ove si svolge l'attività dell'EPPO, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni.

Le cinque direttive, espressamente menzionate all'art. 41, par. 2, del regolamento, conferiscono diritti alle persone sottoposte ad un procedimento penale. I soggetti interessati possono far valere tali diritti nei confronti dello Stato membro, impersonato dall'autorità giudiziaria procedente, nel quale si svolge il procedimento stesso. Quindi, non vi è dubbio che, in base alla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di c.d. effetto diretto delle prescrizioni delle direttive che conferiscono diritti ai singoli e appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, sufficientemente chiare precise ed incondizionate³⁷², un imputato possa invocare, nei confronti di un pubblico ministero o di un giudice penale nazionale, l'una o l'altra delle

³⁷⁰ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47 e 48.

³⁷¹ V. direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione; direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine; direttiva 2013/48/UE sul diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione; direttiva (UE) 2016/343 sul diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza e la direttiva (UE) 2016/1919 sul diritto al patrocinio a spese dello Stato.

³⁷² Corte giust., 19 gennaio 1981, 8/81, Ursula Becker.

suddette prescrizioni delle cinque direttive dell'Unione aventi ad oggetto le garanzie procedurali nell'ambito di un procedimento penale, per opporsi all'applicazione di una norma nazionale incompatibile con le direttive stesse.

Per un procuratore europeo delegato i problemi sorgono quando la legislazione di uno Stato membro non ha recepito integralmente, o ha recepito in modo errato, l'una o l'altra di tali direttive dell'Unione. Ci si chiede se un organo dell'EPPO possa, a determinate condizioni, procedere direttamente alla disapplicazione della norma processuale nazionale incompatibile e applicare direttamente la norma della direttiva dell'Unione disciplinante la medesima materia. Una parte della dottrina³⁷³, il cui pensiero si ritiene opportuno condividere, propende per una risposta positiva.

Innanzitutto, si può ritenere che il rinvio operato dal regolamento alle direttive dell'Unione “quali attuate dal diritto nazionale”, faccia riferimento all'ipotesi in cui una direttiva è stata correttamente recepita nel diritto processuale penale di uno Stato membro e non certamente alla situazione patologica contraria, costituita dalla trasposizione incompleta o errata della direttiva stessa. Inoltre, l'EPPO è un organo dell'Unione dotato di una propria e distinta personalità giuridica di diritto UE, pertanto, non può essere considerato alla stregua di un organo nazionale, a cui potrebbe essere preclusa l'esecuzione dell'obbligo di disapplicazione della norma nazionale incompatibile. Infine, trattandosi di un organo europeo che esercita delicate funzioni di pubblico ministero dell'Unione europea e, quindi, garantisce il rispetto della legalità nei confronti dei presunti autori di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, sarebbe anomalo che l'EPPO fosse costretta ad applicare norme nazionali illegittime, contrastanti con le prescrizioni di

³⁷³ V. DI BUCCI, *Quelques questions concernant le contrôle juridictionnel sur le mécanisme de surveillance unique*, p. 327.

direttive dell'Unione che conferiscono diritti a tutti i soggetti coinvolti nelle indagini³⁷⁴.

In conclusione, è opportuno sottolineare l'importanza che riveste l'applicazione del principio dell'interpretazione conforme per l'esercizio delle funzioni dell'EPPO. La giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'affermazione di tale principio ha preso le mosse dalla sentenza *Van Colson e Kamann*³⁷⁵, in cui la Corte ha affermato l'obbligo per il giudice nazionale di interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per cercare di conseguire ugualmente il risultato perseguito³⁷⁶. Successivamente, la Corte ha ulteriormente precisato il suo pensiero nella sentenza *Marleasing*³⁷⁷ sostenendo che tale obbligo vale tanto per le disposizioni anteriori che le misure posteriori alla direttiva³⁷⁸. Inoltre, va ricordato che nella sentenza *Fratelli Costanzo*³⁷⁹ la Corte ha statuito che anche le amministrazioni degli Stati membri sono tenute ad applicare le norme di una direttiva e a disapplicare, se necessario, le norme nazionali ad esse non conformi. Da questa precisazione della Corte, si deduce che le stesse amministrazioni degli Stati membri sono tenute, al pari dei giudici e prima di procedere alla loro disapplicazione, ad interpretare le norme nazionali di

³⁷⁴ G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea, parte istituzionale*, 2020, p. 304. Gli autori, nel ricostruire l'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi anni, affermano che la capacità di creare diritti a favore dei singoli chiaramente individuali nel loro contenuto è una delle condizioni che deve sussistere affinché le direttive producano effetti diretti allo scadere del termine previsto per la loro attuazione.

³⁷⁵ Corte giust., 10 aprile 1984, causa 14/83.

³⁷⁶ Nella stessa linea anche Corte giust., 7 dicembre 1995, Luigi Spano, C-472/93; Corte giust., 7 dicembre 1995, Rockfon, C-449/93; Corte giust., 25 febbraio 1999, Carbonari, C- 131/97; Corte giust., 27 giugno 2000, Oceano Grupo Editorial, cause riunite C- 240-244/98; Corte giust., 23 ottobre 2003, Adidas-Salomon e Adidas Benelux, C-408/01; Corte giust., 16 settembre 2010, Zoi Chatzi, C-149/10; Corte giust., 11 settembre 2014, Sotiris Papasavvas, C-291/13; Corte giust., 30 aprile 2015, USDAW e Wilson, C-80/14.

³⁷⁷ Corte giust., 13 novembre 1990, causa C-106/89 vedi p. 312

³⁷⁸ Nella sentenza Carbonari, l'obbligo in questione è stato riferito all'insieme delle disposizioni nazionali, e più in particolare, per il periodo successivo alla loro entrata in vigore, alle disposizioni di legge adottate al fine di trasporre la direttiva in questione.

³⁷⁹ Corte giust., 22 giugno 1989, 103/88, Costanzo, punti 31 e 33.

recepimento di una direttiva in modo conforme al testo e agli obiettivi della direttiva stessa. Pertanto, se le amministrazioni degli Stati membri sono anch'esse vincolate dal principio dell'“interpretazione conforme”, a maggior ragione un organo dell'Unione, quale è la Procura europea, dovrà interpretare le leggi nazionali di recepimento della direttiva PIF e delle citate cinque direttive aventi ad oggetto i diritti degli imputati, in modo coerente con gli obiettivi perseguiti dalle direttive stesse e con il contenuto precettivo delle disposizioni in esse contenute. Quindi, si condivide il pensiero di quella parte della dottrina che ritiene che spetterà soprattutto ai procuratori europei delegati che avvieranno le indagini nei loro rispettivi Stati membri, interpretare le leggi penali nazionali in modo conforme alle direttive di cui le citate leggi rappresentano la trasposizione³⁸⁰. Tale obbligo di interpretazione conforme sorge in capo alla Procura europea ancor prima dell'intervento del giudice che esercita il controllo giurisdizionale sugli atti dei procuratori europei delegati ed anche indipendentemente dal suo eventuale intervento.

³⁸⁰ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit. In tal senso anche V. DI BUCCI, “*Quelques questions concernant le contrôle juridictionnel...*”, cit., p. 327. A riguardo è possibile evidenziare un'analogia con i problemi istituzionali che si trova ad affrontare la Banca centrale europea nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza bancaria.

CAPITOLO V

Sviluppi dopo l'adozione del Regolamento 1939/17:
work in progress

CAPITOLO V

Sviluppi dopo l'adozione del Regolamento 1939/17: *work in progress*

Sommario: 1. Le relazioni di cooperazione della Procura europea. - 1.2 Le relazioni con organi ed agenzie dell'Unione: Eurojust e Europol. - 1.3 EPPO e OLAF: organi complementari nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione. - 1.4 I rapporti con gli Stati membri non partecipanti. - 1.5 La cooperazione giudiziaria con i Paesi terzi. - 2. Il Regolamento interno. - 3. Il Direttore amministrativo *ad interim*. - 4. L'EPPO in Italia: la legge di delegazione europea e lo schema di decreto legislativo.

1. Le relazioni di cooperazione della Procura europea

L'intero capo X del Regolamento è dedicato alle relazioni di cooperazione che l'EPPO può instaurare: con le istituzioni, gli organi, gli uffici o le agenzie dell'Unione, conformemente ai loro rispettivi obiettivi; con le autorità degli Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO e con le autorità di paesi terzi e organizzazioni internazionali³⁸¹ se lo ritiene necessario per lo svolgimento dei suoi compiti. Per la realizzazione degli stessi fini e nel rispetto delle norme in materia di protezione delle informazioni sensibili, l'EPPO può scambiare con i detti soggetti tutte le informazioni³⁸² che ritiene necessarie e concludere accordi di lavoro che abbiano un carattere tecnico e

³⁸¹ Regolamento UE 1938/17, art.99, par.1.

³⁸² Ibid., art.99, par.2.

operativo, con l'obiettivo di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni. Tali accordi, però, non possono fungere da base per consentire lo scambio di dati personali né avere effetti giuridicamente vincolanti per l'Unione o i suoi Stati membri³⁸³.

Fatte queste precisazioni di carattere generale, è opportuno passare all'analisi delle singole relazioni³⁸⁴.

1.1 Relazioni con organi ed agenzie dell'Unione: Eurojust e Europol

L'EPPO non opererà come un attore isolato, si integrerà nella rete già esistente di agenzie e organismi dell'UE. Tre saranno i suoi principali interlocutori: Eurojust; Europol e OLAF³⁸⁵. Inizieremo ad esaminare le relazioni che l'EPPO potrà instaurare con i primi due, rimandando al prossimo paragrafo l'analisi del rapporto che EPPO instaurerà con il terzo.

In seno ai negoziati, un aspetto che ha suscitato commenti e discussioni riguardava sicuramente il tipo di rapporto che avrebbe dovuto instaurarsi tra l'EPPO ed Eurojust. A tal riguardo, si condivide l'opinione di chi³⁸⁶ sostiene che l'esame di tale rapporto deve essere affrontato prescindendo dall'analisi

³⁸³ Ibid., art.99, par.3.

³⁸⁴ A. CANDI, *La struttura della Procura europea e i rapporti con gli organi d'indagine nazionali*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 623.

³⁸⁵ A tal proposito, V. G. DE AMICIS, *I rapporti della Procura europea con Eurojust, Olaf ed Europol. Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 645.

³⁸⁶ J. A. ESPINA RAMOS, *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Lorena Bachmaier Winter Editor, 2018, p. 87-100. Sul punto, si veda anche A. WEYEMBERGH, C. BRIÈRE, *Relations Between the EPPO and Eurojust—Still a Privileged Partnership?*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, 2018, p. 173-185.

dell'espressione contenuta nell'articolo 86 TFUE³⁸⁷, in cui è previsto che la Procura europea può essere istituita "a partire da Eurojust"³⁸⁸. In primo luogo, tale affermazione non ha acquisito rilevanza alla luce del testo finale del Regolamento; in secondo luogo, considerate le funzioni sia dell'EPPO sia di Eurojust, in ogni caso, sarebbe stato doveroso nonché inevitabile disciplinare il *quantum* ed il *modus* della relazione intercorrente tra due organi che dovranno cooperare costantemente ed in modo complementare, nel perseguimento dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Dal punto di vista istituzionale, si può evidenziare che la stretta relazione che deve essere instaurata e mantenuta tra EPPO ed Eurojust deve fondarsi su una cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e gestionali. Tale collaborazione dovrà sfociare in un vero e proprio accordo operativo che definirà i termini del reciproco rapporto. Periodicamente verranno organizzate delle riunioni a cui parteciperanno sia il procuratore capo europeo sia il presidente di Eurojust per discutere di tutte le questioni di interesse comune³⁸⁹.

Sotto il profilo operativo, i due organismi avranno la necessità di dialogare ed assistersi per una serie di ragioni. In primo luogo, Eurojust³⁹⁰ potrà fornire la propria collaborazione nelle indagini riguardanti i reati PIF che presentino carattere transnazionale e che toccheranno anche il territorio

³⁸⁷ TFUE, art. 86, par. 1, prima parte "1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo".

³⁸⁸ A tal proposito, V. F. LO VOI, *Il difficile percorso per la creazione del Pubblico Ministero europeo "a partire da Eurojust"*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 665.

³⁸⁹ Regolamento 1939/17, art.100, par.1.

³⁹⁰ Eurojust è composta da rappresentanze nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, a cui si aggiungono magistrati di collegamento di Norvegia, Svizzera, Stati Uniti d'America e Montenegro con cui Eurojust ha concluso accordi di cooperazione e a cui può fornire il proprio sostegno nel caso in cui le indagini e le azioni penali li interessino.

degli Stati che abbiano scelto di non aderire alla cooperazione rafforzata. In queste ipotesi, l'EPPO potrebbe operare o direttamente, attraverso l'attivazione delle procedure di cooperazione giudiziaria promosse dai suoi procuratori delegati, ovvero richiedere la mediazione e l'intervento di Eurojust, specie nelle forme più complesse³⁹¹. Riguardo alla collaborazione sul piano operativo, il Regolamento³⁹² prevede che, nei casi transfrontalieri, l'EPPO può invitare Eurojust a prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle sue decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati membri dell'Unione europea che sono membri di Eurojust ma non partecipano all'istituzione dell'EPPO, nonché nei paesi terzi³⁹³.

Il fatto che tra i due organi andrà ad instaurarsi un rapporto privilegiato, si evince anche dalle “facilitazioni” previste riguardo lo scambio di informazioni. In base a un sistema di riscontro positivo o negativo “hit/no hit”, l'EPPO e Eurojust avranno accesso indiretto alle informazioni contenute nei loro sistemi automatici di gestione dei fascicoli. Ogni qual volta verrà rilevata una corrispondenza tra i dati del sistema automatico di gestione dei fascicoli inseriti dall'EPPO e quelli inseriti da Eurojust, ne è data notizia a Eurojust, all'EPPO, nonché allo Stato membro dell'Unione europea che ha fornito i dati³⁹⁴. Infine, viene prevista la possibilità per l'EPPO di avvalersi

³⁹¹ F. SPIEZIA, *Il Pubblico ministero europeo e gli altri attori della cooperazione giudiziaria penale: i rapporti con Eurojust*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, p. 318- 319.

³⁹² Si fa riferimento al Regolamento UE 1939/17.

³⁹³ Regolamento UE 1939/17, art.100, par. 2, lett. b.

³⁹⁴ Ibid., art.100, par.3.

del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust anche attraverso la fornitura da parte di quest'ultima di servizi di interesse comune³⁹⁵.

A distanza di un anno dall'adozione del Regolamento EPPO, il legislatore europeo ha adottato il Regolamento 1727/2018³⁹⁶, sostitutivo della decisione 2002/187/GAI con cui era stata istituita Eurojust, con il fine di contrastare le forme gravi di criminalità transfrontaliera con maggiore efficienza e prendere in considerazione l'istituzione della Procura europea. Difatti, numerose sono le disposizioni del citato Regolamento 1727/2018 che fanno riferimento all'EPPO.

Innanzitutto, nella disposizione che si occupa di disciplinare la competenza di Eurojust³⁹⁷, viene espressamente affermato che dalla data in cui EPPO assume i suoi compiti di indagine e azione penale, Eurojust non esercita le proprie competenze per quanto riguarda le forme di criminalità per le quali EPPO esercita le sue competenze, tranne nei casi in cui sono coinvolti anche Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO e su richiesta di quegli stessi Stati membri o su richiesta di EPPO.

Inoltre, Eurojust esercita le sue competenze per quei reati che vedono il coinvolgimento degli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull'Istituzione di EPPO ma per i quali l'EPPO non è competente o decide di non esercitare la sua competenza.

La stretta collaborazione che dovrà instaurarsi con l'EPPO³⁹⁸ è sottolineata anche dalle disposizioni che regolano la funzione operativa dell'Agenzia di cooperazione. È previsto, infatti, che Eurojust inviti l'EPPO

³⁹⁵ Ibid., art.100, par.4.

³⁹⁶ Regolamento UE 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

³⁹⁷ Ibid., art.3, par. 1 e 2.

³⁹⁸ Ibid., art.4, par.1, lett. e).

a partecipare alle riunioni del collegio, inviando i relativi ordini del giorno e documenti, ogniqualvolta si discutano questioni rilevanti per l'esercizio delle sue funzioni³⁹⁹. Allo stesso modo, l'EPPO è invitata a partecipare alle riunioni del comitato esecutivo che abbiano ad oggetto questioni rilevanti per il suo funzionamento⁴⁰⁰. Il coinvolgimento dell'EPPO è, inoltre, previsto in occasione della programmazione annuale, durante la quale, il Collegio trasmette il documento di programmazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e a l'EPPO⁴⁰¹.

Infine, sebbene già vi siano numerosi riferimenti all'EPPO, il regolamento Eurojust non manca di precisare che al fine di semplificare l'esercizio delle competenze di Eurojust, le concrete modalità di cooperazione tra i due organismi dovranno essere espressamente disciplinate dai già citati accordi di lavoro⁴⁰².

Più stringato appare il contenuto concreto delle pur altrettanto “strette” relazioni⁴⁰³ che l'EPPO dovrà instaurare con Europol⁴⁰⁴, in relazione al quale il regolamento EPPO si limita a prevedere che, se necessario ai fini delle sue

³⁹⁹ Ibid., art.13, par.3.

⁴⁰⁰ Ibid., art. 16, par. 8.

⁴⁰¹ Ibid., art.15, par.1.

⁴⁰² Ibid., art.3, par.2.

⁴⁰³ TFUE, art.86, par.2 “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”. A tal proposito, V. A. NUNZI, *Ipotesi per la cooperazione tra Europol e l'Ufficio del Procuratore pubblico europeo*, in G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 671-674.

⁴⁰⁴ L'Ufficio europeo di polizia (Europol), istituito nel 1999, è l'agenzia di contrasto dell'Unione europea. Il suo obiettivo è contribuire a rendere l'Europa più sicura assistendo le autorità di contrasto negli Stati membri dell'UE. Europol offre sostegno alle operazioni sul campo delle forze di contrasto; risulta essere un centro di scambio di informazioni sulle attività criminali e un centro di competenze in materia di contrasto. Europol è posto sotto l'autorità di un direttore, che ne è il rappresentante legale ed è nominato dal Consiglio dell'UE. Il consiglio di amministrazione fornisce un orientamento strategico e sorveglia l'attuazione dei compiti di Europol. Comprende un rappresentante di alto livello di ogni paese dell'UE e della Commissione europea. Ogni paese dispone di un'unità nazionale Europol, che è l'organo di collegamento tra l'Ufficio europeo di polizia e le altre agenzie nazionali.

indagini, l'EPPO possa chiedere ed ottenere ogni informazione, pertinente a qualsiasi reato di sua competenza, detenuta dall'Ufficio europeo di polizia, al quale potrà essere richiesto di fornire il proprio supporto analitico in relazione ad indagini specifiche⁴⁰⁵.

1.2 EPPO e OLAF: organi complementari nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione

A differenza di Eurojust ed Europol⁴⁰⁶, per cui le frodi rappresentano solo uno dei loro numerosi ambiti di competenza, l'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)⁴⁰⁷ costituisce un organo dedicato specificamente al settore. Da circa vent'anni, tale Ufficio svolge indagini sulle irregolarità amministrative, sulle contraffazioni ed il contrabbando di merci⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Regolamento UE 1939/17, art.102, così prevede: “1. L'EPPO instaura e mantiene relazioni strette con Europol. A tal fine esse concludono un accordo di lavoro che stabilisce le modalità di cooperazione. 2. Se necessario ai fini delle sue indagini, l'EPPO può ottenere, su richiesta, qualunque informazione detenuta da Europol, pertinente a un qualsiasi reato di sua competenza, e può anche chiedere a Europol di fornire supporto analitico a una sua indagine specifica”.

⁴⁰⁶ Europol ha competenza in materia di crimini contro gli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'Allegato I del Regolamento UE 794/2016.

⁴⁰⁷ L'Ufficio europeo per la lotta antifrode venne istituito con decisione della Commissione 1999/352/CE, ECSE, Euratom del 28 aprile 1999, mentre i successivi Regolamenti (CE) 1073/99 e 1979/99, poi sostituiti dal Regolamento (UE) 883/13, ne hanno determinato il ruolo e i poteri di investigazione. OLAF conduce indagini amministrative in tutto il territorio dell'Unione per proteggere gli interessi finanziari della stessa. L'OLAF indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'UE e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione europea. Può trasferire il proprio rapporto e le prove collegate alle autorità giudiziarie nazionali, incluse quelle penali. Il rapporto OLAF ha nei singoli ordinamenti lo stesso valore dei rapporti redatti dalle autorità amministrative nazionali. L'OLAF è, quindi, l'unico organismo che ha il compito di svolgere effettive indagini nella c.d. “area PIF”, sebbene di natura amministrativa, ma con la facoltà di trasferire la prova a livello penale.

⁴⁰⁸ G. A. CANNETTI, *Le sinergie tra la Procura europea ed altri organismi nella protezione degli interessi finanziari dell'Unione* in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, cit., p.325.

In principio, la cooperazione tra l'OLAF e l'EPPO acquisiva un rilievo secondario⁴⁰⁹. L'art.86 TFUE non faceva alcun riferimento alla detta cooperazione e la proposta della Commissione per il Regolamento EPPO, sebbene facesse più volte riferimento all'OLAF, non conteneva una disposizione apposita dedicata alla relazione tra l'OLAF e l'EPPO.

Nel corso dei negoziati vi fu un'evoluzione, in particolare, a causa dell'abbandono dell'idea di affidare all'EPPO la competenza esclusiva in merito al perseguimento dei reati PIF e dell'avanzare della prospettiva della sua istituzione attraverso l'instaurazione di una cooperazione rafforzata. In tale situazione, emerse chiaramente che l'OLAF sarebbe rimasto un attore chiave nel settore PIF, continuando ad essere un organo necessario nonché fondamentale nell'azione di coordinamento e di facilitazione delle indagini condotte dall'EPPO coinvolgenti gli Stati che non hanno aderito alla cooperazione rafforzata e per gli Stati esterni all'Unione⁴¹⁰.

Tuttavia, i rapporti tra i due organi assumono contorni incerti per la presenza di un quadro normativo ancora in fase di implementazione, in particolare, per quanto riguarda il raccordo tra il Regolamento EPPO ed il Regolamento 883/17, relativo alle indagini svolte dell'OLAF che ad oggi è in corso di modifica⁴¹¹.

Sin dal principio, in merito al rapporto tra i due Uffici, si rilevò che non rispondeva a criteri di efficienza e di economicità avere due organismi addetti

⁴⁰⁹ A tal proposito, V. G. KESSLER, *Prime note sul futuro Procuratore europeo e i suoi rapporti con Olaf*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p.661.

⁴¹⁰ Ibid., p.330.

⁴¹¹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF.

a condurre indagini nella stessa materia su due piani differenti per quanto comunicanti⁴¹².

A tal proposito, il regolamento EPPO prevede, come principio generale, l'alternatività tra indagine penale dell'EPPO e quella amministrativa dell'OLAF⁴¹³. Tuttavia, in situazioni concrete, che andranno valutate caso per caso, è possibile si instauri una convivenza parallela e contemporanea tra l'indagine penale e quella amministrativa⁴¹⁴. In tali circostanze, l'EPPO può chiedere all'OLAF di sostenere o integrare la sua attività, in particolare, fornendo informazioni, analisi, competenze e sostegno operativo e facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione⁴¹⁵.

Dunque, l'EPPO instaura con l'OLAF relazioni basate su una cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo scambio di informazioni. Le relazioni mirano, in particolare, ad assicurare l'utilizzo di tutti i mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la complementarità e il sostegno dell'OLAF all'EPPO⁴¹⁶.

In merito allo scambio di informazioni utili ai fini delle indagini, così come previsto per Eurojust, l'EPPO ha accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel sistema di gestione dei fascicoli dell'OLAF e le eventuali corrispondenze di dati vengono comunicate ad entrambi gli organi⁴¹⁷.

In conclusione, è opportuno descrivere, seppur brevemente, le modifiche introdotte dalla Proposta di Regolamento che modifica il regolamento n.

⁴¹² A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p.104.

⁴¹³ Regolamento UE 1939/17, art. 101, par.2.

⁴¹⁴ A. VENEGONI, *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit p. 105.

⁴¹⁵ Regolamento UE, art. 101, par.3.

⁴¹⁶ Ibid., art.101, par.1.

⁴¹⁷ Ibid., art.101, par.5.

883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF per quanto riguarda la cooperazione con l'EPPO e l'efficacia delle indagini.

Innanzitutto, nei *consideranda* della citata Proposta viene chiarito quanto detto sopra in merito alle relazioni che devono instaurarsi tra i due organi; viene, infatti, ribadito che in virtù dell'obiettivo comune di tutelare l'integrità del bilancio dell'Unione, l'OLAF e l'EPPO devono instaurare e mantenere strette relazioni fondate su una leale cooperazione e volte ad assicurare la complementarità dei rispettivi mandati e il coordinamento delle loro azioni, e ciò garantendo l'impiego di tutti i mezzi disponibili per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione ed evitando un'inutile duplicazione degli sforzi.

Tali affermazioni costituiscono anche il contenuto del paragrafo 4 *bis* che nel modificare l'art.1 rimanda espressamente agli articoli che vanno da 12 *quater* a 12 *septies* per la disciplina della cooperazione tra l'OLAF e l'EPPO. Tali articoli prevedono che il primo organismo comunichi al secondo qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale esso potrebbe esercitare la propria competenza. La segnalazione, che può avvenire in qualsiasi momento, contiene una descrizione dei fatti, comprensiva di una valutazione del danno, la qualificazione giuridica e qualsiasi informazione utile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta⁴¹⁸. Spetterà al direttore generale dell'OLAF decidere in merito all'opportunità di avviare un'ulteriore indagine in presenza di una già avviata dall'EPPO. Se lo riterrà opportuno al fine di agevolare l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative, dovrà darne comunicazione all'EPPO che, entro 30 giorni, avrà la possibilità di opporsi qualora ciò risulti necessario per evitare di compromettere la propria indagine

⁴¹⁸ Proposta di Regolamento, cit, art.12 *quater*, par.1 e 2.

o azione penale⁴¹⁹. L'art. 12 *sexies*⁴²⁰ riporta quanto già detto nel regolamento EPPO in merito al sostegno offerto dall'OLAF nel corso di un'indagine condotta dall'EPPO.

Infine, vi è un ultimo articolo della Proposta dedicato alla disciplina dei rapporti intercorrenti con l'EPPO, l'art. 12 *octies*. Tale disposizione, dopo aver descritto la già spiegata procedura di trasmissione delle informazioni, prevede che, ove fosse necessario per agevolare la cooperazione, l'OLAF conclude con l'EPPO accordi di lavoro che possono stabilire modalità pratiche per lo scambio di informazioni, compresi dati personali, informazioni operative, strategiche o tecniche e informazioni classificate. Tali accordi avranno un contenuto analogo a quello degli accordi di lavoro previsti dall'art. 99 del Regolamento EPPO.

A tal proposito, si auspica la rapida elaborazione dei citati accordi, non solo in riferimento all'OLAF ma anche in riferimento agli altri due organi sopra esaminati, con il fine di dare concretezza alle descritte relazioni in modo tale che la nuova Procura possa usufruire del concreto e fondamentale supporto dei citati organismi nell'efficace assolvimento dei suoi compiti.

1.3 Rapporti con gli Stati membri non partecipanti

È ormai noto il fatto che l'EPPO sia stata istituita mediante una cooperazione rafforzata, a cui hanno partecipato solo ventidue tra i ventisette Stati membri dell'Unione europea. Di conseguenza, è inevitabile che debba

⁴¹⁹ Ibid., art. 12 *septies*.

⁴²⁰ Ibid., art 12 *sexies*, par. 1, "Nel corso di un'indagine condotta dall'EPPO, e su richiesta di quest'ultima a norma dell'articolo 101, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2017/1939, l'Ufficio, conformemente al proprio mandato, sostiene o integra l'attività dell'EPPO, in particolare: a) fornendo informazioni, analisi (comprese analisi forensi), competenze e sostegno operativo; b) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione; c) conducendo indagini amministrative".

porsi il problema delle relazioni che l'EPPO dovrà instaurare con questi ultimi⁴²¹. Per regolare tale questione, il legislatore europeo ha introdotto nel Regolamento EPPO l'art.105, rubricato "Relazioni con gli Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO".

In occasione della riunione dell'8 giugno 2017, il Consiglio GAI invitava la Commissione a riflettere sulla presentazione di proposte adeguate al fine di garantire un'efficace cooperazione giudiziaria in questioni penali tra l'EPPO e tutti gli Stati membri dell'Unione europea che non partecipavano alla cooperazione rafforzata per l'istituzione dell'EPPO.

La disposizione di cui all'art.105 del Regolamento EPPO è stata concordata dopo intense discussioni in seno agli organi di lavoro del Consiglio, per consentire la cooperazione tra l'EPPO e gli Stati membri non partecipanti sin dal principio all'istituzione della nuova Procura⁴²². Tale norma prevede che gli Stati membri notificano l'EPPO quale autorità competente ai fini dell'attuazione degli atti dell'Unione applicabili alla cooperazione giudiziaria in materia penale con riferimento ai casi che rientrano nella competenza dell'EPPO nelle loro relazioni con gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata. La disposizione in esame non impone nuovi obblighi giuridici allo Stato membro non partecipante, si basa essenzialmente sull'idea che l'EPPO è un "successore legale" delle autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti nell'ambito delle loro competenze e che gli Stati membri non partecipanti sono quindi obbligati ad accettare la notifica dell'EPPO come "autorità competente". Pertanto, si ritiene che l'obbligo derivi dal rispetto del principio

⁴²¹ Consiglio dell'Unione europea, 9126/20.

⁴²² Cfr. N. FRANSSEN, *The future judicial cooperation between the EPPO and nonparticipating Member States*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, Vol. 9(3), p. 291–299.

di leale cooperazione⁴²³ e dalla normativa dell'UE in materia riconoscimento reciproco che obbliga lo Stato di esecuzione a riconoscere ed eseguire gli ordini che sono stati rilasciati da un'autorità "competente" dello Stato di emissione.

Esaminando alcuni degli strumenti giuridici⁴²⁴ dell'Unione europea, ad oggi esistenti, che potrebbero essere applicati secondo quanto previsto dal citato art.105, paragrafo 3, si rileva, innanzitutto, che la decisione quadro del Consiglio 2002/465 / GAI sulle squadre investigative comuni non prevede alcuna "notifica" delle autorità competenti. Così come il Regolamento EPPO non prevede specificamente che l'EPPO possa agire in qualità di autorità competente in relazione alle squadre investigative comuni. In secondo luogo, si osserva che, sebbene la decisione quadro del Consiglio 2003/577 / GAI non preveda alcuna specificazione in merito alla necessità di notificare le "autorità competenti", la maggioranza degli Stati membri ha provveduto alle notifiche seppure limitatamente alle autorità che agiscono in qualità di autorità di esecuzione.

Soffermandoci sulla direttiva OEI, gli strumenti sul riconoscimento reciproco fanno riferimento alle autorità degli Stati membri che sono competenti in virtù della loro legislazione nazionale⁴²⁵, diversamente, l'EPPO non è un'autorità degli Stati membri, ma dell'Unione, ed è competente in virtù del diritto dell'Unione. La notifica all'EPPO come "autorità competente" può

⁴²³ TUE, art. 4, par.3.

⁴²⁴ Direttiva 2014/41 / UE relativa all'ordine europeo di indagine; Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento ed ordini di confisca ordini; Decisione quadro del Consiglio 2002/584 /GAI del 13 giugno 2002 sul mandato di arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri; Decisione quadro del Consiglio 2002/465 / GAI, del 13 giugno 2002, sulle squadre investigative comuni; squadre Decisione quadro del Consiglio 2003/577 / GAI, del 22 luglio 2003, sull'esecuzione nell' Unione europea di provvedimenti di congelamento di proprietà o prove - per quanto riguarda i provvedimenti di congelamento ai fini della successiva confisca dei beni; Decisione quadro del Consiglio 2009/829 / GAI, del 23 ottobre 2009, sulla domanda, tra gli Stati membri dell'Unione europea, del principio del mutuo riconoscimento alle decisioni di misure cautelari in alternativa alla detenzione provvisoria.

⁴²⁵ Direttiva OEI, art.33.

sollevare una serie di questioni problematiche, in quanto non è espressamente prevista la possibilità che un organismo dell'UE venga notificato come autorità competente. Le disposizioni della direttiva OEI si riferiscono allo "Stato di emissione" o alla "competente autorità dello Stato di emissione". In conformità con la lettera a) dell'articolo 2, il termine "Stato di emissione" indica lo Stato membro in cui il viene emesso l'ordine europeo di indagine. Dunque, si potrebbe affermare che quando l'EPPO agisce in qualità di autorità di rilascio, la frase "competente l'autorità dello Stato di emissione" dovrebbe, normalmente, essere riferita all'EPPO. In alcuni casi, tale frase potrebbe, tuttavia, dover essere interpretata come riferita sia all'EPPO sia ad un'autorità competente dello "Stato di emissione". Tale dubbio interpretativo potrebbe venire in rilievo in relazione a diverse disposizioni della direttiva OEI⁴²⁶.

Inoltre, l'articolo 105, paragrafo 3, del regolamento EPPO non circoscrive l'azione dell'EPPO in qualità di autorità di esecuzione, ai sensi della direttiva OEI, ai soli casi in cui l'OEI sia rilasciato ai fini della trasmissione di informazioni e prove di cui l'EPPO dispone nel corso delle proprie indagini. Quindi, potrebbe verificarsi l'ipotesi in cui l'EPPO dovrebbe porre in essere misure investigative basate su un ordine europeo di indagine emesso da uno Stato membro non partecipante in situazioni in cui l'EPPO non può, o almeno non ha avviato le proprie indagini in merito allo stesso reato. Così come in altre situazioni l'EPPO dovrebbe ricorrere in sostituzione dello "Stato di esecuzione" richiamato dalla direttiva.

Ulteriori questioni problematiche che si presentano in merito alla cooperazione tra l'EPPO e le autorità degli Stati membri non partecipanti, riguardano le norme sulla comunicazione, registrazione e verifica delle informazioni, e quelle sul rinvio e trasferimento di procedimenti alle autorità

⁴²⁶ Ibid., Artt. 14, par. 7,24, par. 4, 30, par.6, e 32, par. 3 e 4.

nazionali che si applicano solo alle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti. Quindi, l'EPPO e le autorità nazionali di uno Stato membro non partecipante dovranno occuparsi di predisporre autonomi sistemi per favorire lo scambio di informazioni in merito ai reati PIF.

Allo stesso modo, in applicazione di alcune disposizioni della Direttiva PIF⁴²⁷, potrebbero verificarsi situazioni in cui l'EPPO e le autorità di uno Stato membro non partecipante abbiano competenza per indagare e perseguire il medesimo reato. L'EPPO è tenuta ad avviare un'indagine⁴²⁸ ed il regolamento EPPO non prevede la possibilità di chiudere un caso sulla base del fatto che lo stesso caso è indagato anche dalle autorità di uno Stato membro non partecipante. L'assenza di un'apposita norma regolatrice aumenta il rischio di creare indagini parallele ed un'inutile duplicazione degli sforzi.

In conclusione, sarebbe opportuno che venisse instaurato un adeguato ed efficace meccanismo di consultazione tra l'EPPO e gli Stati membri non partecipanti.

A tal proposito il Consiglio dell'Unione ha manifestato l'intenzione di avviare ulteriori discussioni sull'attuazione dell'articolo 105, paragrafo 3, del Regolamento EPPO, invitando gli Stati membri a discutere delle suddette questioni e delle ulteriori questioni problematiche giudicate rilevanti nei rapporti intercorrenti con gli Stati membri che non hanno aderito alla cooperazione⁴²⁹.

⁴²⁷ Direttiva (UE) 2017/137, art.11.

⁴²⁸ Regolamento UE 1939/17, art. 26, par. 1.

⁴²⁹ Consiglio dell'Unione europea, 9126/20.

1.4 La cooperazione giudiziaria con i Paesi terzi

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione non può fermarsi dinnanzi alle frontiere esterne. Di fatto, le indagini riguardanti la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale lesiva degli interessi finanziari dell'Unione può determinare la necessità di svolgere le indagini al di fuori dei confini dell'Unione. La lotta contro la frode dell'UE comprende quindi una dimensione esterna significativa.

Nella relazione annuale presentata dall'OLAF per l'anno 2017⁴³⁰, relativa alle indagini riguardanti l'utilizzo dei fondi dell'UE gestiti o spesi in tutto o in parte a livello nazionale o regionale, viene illustrato che su 102 indagini concluse nel 2017, non meno di 24 riguardavano un paese al di fuori dell'Unione. Negli ultimi anni, anche il Parlamento europeo ha mostrato interesse per la questione⁴³¹ esprimendo la sua preoccupazione in merito alla problematica della perdita di fondi dell'UE a causa di casi di frode che coinvolgono il trasferimento di fondi a paesi terzi.

La criminalità economica e finanziaria, la corruzione ed i reati legati alla criminalità organizzata sono, sempre più, reati transnazionali, in quanto tali, le indagini su di essi richiedono che regolarmente i pubblici ministeri e la polizia giudiziaria operino oltre i confini.

Pertanto, ci si chiede se l'EPPU, di fronte al verificarsi di casi di frode dell'UE aventi un collegamento con paesi terzi, risulta effettivamente competente per la conduzione delle indagini.

⁴³⁰ La relazione sulle attività dell'OLAF, tra le varie forme di frodi dell'UE legate a paesi terzi, menziona l'evasione dei dazi antidumping sui pannelli solari ed il contrabbando di sigarette. Inoltre, anche Eurojust si è occupata di una serie di casi di valore Frodi fiscali (o IVA), che coinvolgono paesi terzi.

⁴³¹ Resolution on the Protection of the EU's financial interests – Recovery of money and assets from third countries in fraud cases P8_TA-PROV(2018)0419 of 25 October 2018, points 1, 3 and 8.

La risposta a questa domanda può essere trovata⁴³², in primo luogo, nell'articolo 23 del regolamento⁴³³ che nel definire la competenza territoriale e personale dell'EPPO, afferma che la stessa esercita la sua competenza in relazione ai reati che sono stati commessi al di fuori del territorio dell'Unione da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio. Tuttavia, nell'esercizio di tale giurisdizione extraterritoriale, la nuova Procura dovrà fare affidamento su un determinato quadro di cooperazione giudiziaria e rispettare le regole di base del diritto internazionale. Dunque, per poter esercitare efficacemente la propria competenza in relazione ai reati rientranti nel proprio mandato nei confronti dei paesi terzi, per quanto riguarda i reati commessi all'interno o all'esterno dell'UE, l'EPPO avrà la necessità di ricorrere all'uso dell'assistenza giudiziaria reciproca⁴³⁴.

In secondo luogo, si deve fare riferimento all'articolo 104 rubricato "Relazioni con le autorità di paesi terzi e le organizzazioni internazionali" che, innanzitutto, chiarisce che gli accordi di lavoro che, ai sensi dall'articolo 99, paragrafo 3, l'EPPO può stipulare con le autorità di paesi terzi possono

⁴³² N. FRANSSEN, *The future judicial cooperation between the EPPO and third countries*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, Vol. 10(2), p.168-171.

⁴³³ Regolamento UE 1939/17 Art. 23.

⁴³⁴ L'assistenza giudiziaria reciproca (MLA), a volte nota come "assistenza giudiziaria", consiste nel richiedere e fornire assistenza per ottenere prove situate in uno Stato terzo. La base giuridica per la MLA di solito risiede nei trattati bilaterali o multilaterali (MLAT), negli accordi tra due o più paesi, che creano obblighi, ai sensi del diritto internazionale, per i governi di assistersi reciprocamente nelle indagini e nei procedimenti penali. I MLAT affermano che i governi dovrebbero fornire "la misura più ampia possibile di assistenza reciproca". Alcuni esempi dei tipi di assistenza che possono essere forniti: ottenere la testimonianza dei testimoni; esecuzione di mandati di perquisizione e richiesta di sequestro; ottenere documenti bancari; congelamento o confisca dei proventi di reato; ottenere i record online di un utente, i dettagli dell'abbonato, il contenuto dell'email. Alcuni esempi di MLAT potenzialmente rilevanti per l'EPPO in questo contesto sono: la Convenzione del Consiglio d'Europa in materia penale del 1959 e il suo secondo protocollo aggiuntivo del 2001; la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 (UNCAC); la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000; e la Convenzione MLA dell'UE del 2000 e il relativo protocollo del 2001.

riguardare in particolare lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO. La medesima disposizione si occupa poi di precisare che l'EPPO può designare, d'intesa con le competenti autorità interessate, punti di contatto nei paesi terzi al fine di facilitare la cooperazione in linea con le sue esigenze operative.

Prima di descrivere le tre possibili vie legali atte a consentire la cooperazione giudiziaria tra l'EPPO e i paesi terzi, è importante osservare quanto previsto nel considerando 109 del regolamento, in cui è affermato che in attesa della conclusione di nuovi accordi internazionali da parte dell'Unione o dell'adesione dell'Unione ad accordi multilaterali già conclusi dagli Stati membri, si raccomanda questi ultimi di agevolare l'EPPO nell'esercizio delle sue funzioni conformemente al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Infatti, se consentito da un accordo multilaterale pertinente e soggetto all'accettazione del paese terzo, gli Stati membri dovrebbero riconoscere e, se del caso, notificare l'EPPO come autorità competente ai fini dell'attuazione di tali accordi multilaterali.

Il contenuto del citato considerando si riflette nell'art.104 che prevede come prima strada percorribile quella che si basa sul principio di conclusione o adesione ad accordi internazionali da parte dell'Unione. In particolare, viene stabilito che gli accordi internazionali che l'Unione ha concluso con uno o più paesi terzi o cui la stessa ha aderito a norma dell'articolo 218 TFUE in ambiti di competenza dell'EPPO, come gli accordi internazionali riguardanti la cooperazione in materia penale tra l'EPPO e tali paesi terzi, sono vincolanti per l'EPPO. In altre parole, non vi è alcun obbligo per l'Unione di concludere nuovi accordi o di accedere a quelli esistenti. Va osservato, quindi, che spetterebbe all'EPPO suggerire all'Istituzione competente la necessità dell'apertura di negoziati su un accordo

internazionale quando il Collegio individua un'esigenza operativa di cooperazione con un paese terzo.

La seconda strada tracciata dall'articolo 104 si basa su quello che si potrebbe definire il “principio della successione” secondo il quale l'EPPO è considerata l'autorità competente a sostituire le autorità giudiziarie nazionali per i reati che rientrano nella sua competenza. Gli Stati membri hanno l'obbligo di riconoscere e, se possibile, notificare alle autorità di uno Stato terzo che l'EPPO è l'autorità competente per lo scopo dell'attuazione di accordi internazionali multilaterali relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale conclusi tra di loro⁴³⁵. Gli Stati membri possono, inoltre, notificare l'EPPO quale autorità competente ai fini dell'attuazione di altri accordi internazionali relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale da essi conclusi, anche mediante una modifica di detti accordi⁴³⁶.

Laddove la notifica dell'EPPO come autorità competente ai fini di accordi multilaterali già conclusi dagli Stati membri con paesi terzi non sia possibile o non sia accettata da paesi terzi e in attesa dell'adesione dell'Unione a tali accordi internazionali, il regolamento afferma che il procuratore europeo delegato, incaricato del caso, può, conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, disporre dei poteri di un procuratore nazionale o di un membro della magistratura del suo Stato membro per richiedere assistenza giudiziaria in materia penale alle autorità di paesi terzi, sulla base di accordi internazionali conclusi da detto Stato membro o del diritto nazionale applicabile e, ove

⁴³⁵ Regolamento UE, art. 104, 4. “In mancanza di accordo a norma del paragrafo 3, gli Stati membri riconoscono, se permesso dal pertinente accordo internazionale multilaterale e fatta salva l'accettazione del paese terzo, e notificano, ove applicabile, che l'EPPO è l'autorità competente ad attuare gli accordi internazionali multilaterali relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale da essi conclusi, anche mediante una modifica degli accordi stessi, ove necessario e possibile”.

⁴³⁶ Tale circostanza è chiarita anche dal Parlamento europeo nella sua delibera del 25 ottobre 2018, sopra citata, in cui chiede alla Commissione di incoraggiare gli sforzi per raggiungere accordi con i paesi terzi che ricevono finanziamenti dell'UE e afferma che è necessario che l'EPPO sia riconosciuta come autorità competente, sia negli accordi esistenti che in quelli futuri.

richiesto, tramite le autorità nazionali competenti. In tal caso, il procuratore europeo delegato informa e si adopera, ove opportuno, per ottenere il consenso delle autorità dei paesi terzi a che le prove raccolte su tale base siano utilizzate dall'EPPO ai fini del presente regolamento. In ogni caso, il paese terzo è debitamente informato che il destinatario finale della risposta alla richiesta è l'EPPO⁴³⁷.

Nell'eventualità che tutte e tre le strade descritte risultino essere impraticabili, è prevista una rete di sicurezza basata sull'affidamento alla reciprocità o alla cortesia internazionale⁴³⁸. Infatti, laddove l'EPPO non possa esercitare le sue funzioni sulla base di un accordo internazionale pertinente ai sensi dei paragrafi 3 o 4 del presente articolo, essa può richiedere altresì assistenza giudiziaria in materia penale alle autorità di paesi terzi in un caso specifico e nei limiti della sua competenza materiale. L'EPPO è tenuta a soddisfare le condizioni eventualmente stabilite da dette autorità relativamente all'uso delle informazioni da esse fornite su tale base⁴³⁹. Questa rete di sicurezza può essere utilizzata dall'EPPO in singoli casi, in conformità a quanto previsto nel considerando 109, in cui viene chiarito che la valutazione va fatta caso per caso, entro i limiti della competenza materiale dell'EPPO e fatte salve le eventuali condizioni stabilite dalle autorità dei paesi terzi.

In conclusione, è possibile fare due osservazioni sulla portata e il contenuto dell'articolo 104.

La prima, riguarda la possibilità per l'EPPO di fornire informazioni o prove, su richiesta, alle autorità competenti di paesi terzi, ai fini delle indagini o utilizzate come elementi di prova in indagini penali. Tale possibilità

⁴³⁷ Regolamento UE 1939/17, art. 104, par.5.

⁴³⁸ N. FRANSSEN, *The future judicial cooperation between the EPPO and third countries*, cit., p. 171-180.

⁴³⁹ Regolamento UE, 1939/17, art. 104, par.5.

riguarda, quindi, solo le informazioni o le prove in possesso dell'EPPO. Di conseguenza, le autorità giudiziarie nei paesi terzi che sono alla ricerca di prove diverse da quelle di cui dispone la stessa Procura europea dovranno contattare le autorità nazionali competenti⁴⁴⁰.

La seconda riguarda il contenuto dell'articolo 104 che non copre l'estradizione. Si può ipotizzare che legislatore europeo abbia ritenuto opportuno lasciare l'estradizione alla competenza esclusiva degli Stati membri, non solo per il fatto che l'EPPO non avrà le proprie strutture di detenzione o agenti di polizia, ma anche perché l'estradizione è stata da sempre un'area sensibile per cui le autorità nazionali preferiscono essere responsabili del processo decisionale in merito alle stessa⁴⁴¹. Pertanto, il procuratore europeo delegato, incaricato del caso, può chiedere all'autorità competente del suo Stato membro di emettere una richiesta di estradizione in conformità con i trattati applicabili o le leggi nazionali⁴⁴².

2. Il Regolamento interno

L'organizzazione del lavoro dell'EPPO è disciplinata dal suo regolamento interno che deve essere adottato dal Collegio a maggioranza dei due terzi su proposta del Procuratore capo europeo. La maggioranza dei due terzi è necessaria anche per l'approvazione delle modifiche successive che si volessero apportare al regolamento interno in base ad una proposta che può essere avanzata da qualsiasi procuratore europeo⁴⁴³.

⁴⁴⁰ Ibid., art. 104, par.6.

⁴⁴¹ N. FRANSSEN, *The future judicial cooperation between the EPPO and third countries*, cit., p. 179.

⁴⁴² Ibid., art. 104, par.7.

⁴⁴³ Regolamento UE 1939/17, art. 21.

In applicazione di tale disposizione, alla fine del mese di maggio 2019, un gruppo di esperti EPPO si è riunito per discutere un progetto di documento preparatorio per il regolamento interno dell'EPPO, come elaborato dai servizi della Commissione. Il documento preparato sotto la responsabilità della Commissione ha avuto l'esclusivo fine di facilitare il compito del Procuratore capo europeo senza arrecare alcun pregiudizio all'indipendenza e l'autonomia della nuova Procura europea.

Pertanto, il 12 ottobre 2020, a distanza di tre anni dall'adozione del Regolamento istitutivo, su proposta del Procuratore capo europeo, il Collegio ha adottato il proprio regolamento interno, il cui testo è costituito da 72 articoli suddivisi in 7 titoli.

Nelle disposizioni generali di apertura del testo viene enunciato lo scopo del detto regolamento interno consistente nel disciplinare l'organizzazione del lavoro della Procura europea, integrando le disposizioni del regolamento istitutivo⁴⁴⁴. Tali disposizioni risultano vincolanti per l'Ufficio centrale, il personale dell'EPPO e i procuratori europei delegati.

Nel Titolo II vengono chiarite le questioni di carattere organizzativo non disciplinate dal Regolamento istitutivo.

Il Collegio presieduto dal Procuratore capo o da uno dei suoi sostituti, in caso di loro assenza può essere presieduto dal Procuratore europeo più anziano⁴⁴⁵. Il citato Collegio si occupa di determinare le priorità e la politica di indagine e azione penale della Procura europea e su proposta del procuratore capo europeo, in via ordinaria, si riunirà almeno una volta al mese⁴⁴⁶, salvo i casi in cui il procuratore capo deciderà di convocare una riunione straordinaria d'ufficio o su richiesta di almeno sette membri del

⁴⁴⁴ Regolamento interno, adottato il 12 ottobre 2020 con decisione del Collegio 03/2020, art.1, par.2.

⁴⁴⁵ Ibid., art.4, par. 3.

⁴⁴⁶ Ibid., art.7, par.1.

collegio⁴⁴⁷. Il *quorum* necessario per le deliberazioni del collegio è di due terzi dei suoi membri. In caso di mancato raggiungimento del *quorum*, il presidente può decidere di continuare la riunione senza prendere alcuna decisione formale⁴⁴⁸. È previsto, in via eccezionale, che un procuratore europeo, impossibilitato a partecipare a una riunione del collegio, possa delegare un altro procuratore a votare a suo nome. I voti per delega non rilevano ai fini del raggiungimento del *quorum*⁴⁴⁹. Le votazioni, che si svolgeranno per alzata di mano, per via elettronica o mediante votazione registrata⁴⁵⁰, saranno prese a maggioranza semplice⁴⁵¹. In casi urgenti, il procuratore capo europeo può inviare una proposta di decisione mediante una procedura scritta⁴⁵², alla quale, i procuratori europei dovranno rispondere nel termine di tre giorni⁴⁵³ approvandola o respingendola senza poter apportare alcun emendamento⁴⁵⁴. La decisione si considera approvata quando due terzi dei membri del Collegio hanno risposto per iscritto ed è stata ottenuta la maggioranza di voti favorevoli⁴⁵⁵. Un'apposita procedura è prevista per l'adozione degli orientamenti⁴⁵⁶ o linee guida previste dal Regolamento istitutivo. Il procuratore capo europeo o un gruppo di almeno 7 procuratori europei propone al Collegio l'adozione o la modifica delle linee guida che va comunicata a tutti i membri del Collegio almeno 15 giorni prima della riunione. Il numero legale necessario per la validità delle decisioni è di quattro quinti dei membri del Collegio⁴⁵⁷. Quest'ultimo ha anche il compito

⁴⁴⁷ Ibid., art.7, par. 2.

⁴⁴⁸ Ibid., art.8, par.1.

⁴⁴⁹ Ibid., art.8, par.2.

⁴⁵⁰ Ibid., art.8, par.5.

⁴⁵¹ Ibid., art.8, par.6.

⁴⁵² Ibid., art.9, par.1.

⁴⁵³ Ibid., art.9, par. 2.

⁴⁵⁴ Ibid., art.9, par. 3.

⁴⁵⁵ Ibid., art.9, par.4.

⁴⁵⁶ Gli orientamenti sono previsti dal Regolamento 1939/17 ai seguenti artt. 10 par.7, 24 par.10, 27 par.8, 34 par.3, 40 par.2.

⁴⁵⁷ Ibid., art.11, par.2.

di determinare il numero delle camere permanenti, la divisione delle competenze tra le stesse⁴⁵⁸ e la composizione di ciascuna di esse⁴⁵⁹.

La decisione sulle Camere permanenti stabilisce un particolare sistema per l'assegnazione dei casi alle stesse, basato su un metodo casuale, automatico che alterna l'attribuzione delle cause secondo l'ordine di registrazione di ogni nuovo caso, così da assicurare una distribuzione uniforme del carico di lavoro⁴⁶⁰. Inoltre, deve escludersi la possibilità di destinare un caso ad una Camera permanente il cui membro permanente è il procuratore europeo incaricato della supervisione del caso stesso⁴⁶¹. Per assicurare il funzionamento efficiente dell'EPPO e un'equa distribuzione del carico di lavoro tra le dette Camere, eccezionalmente, il Procuratore capo europeo può sospendere temporaneamente l'attribuzione di nuovi casi a una determinata Camera Permanente per un certo periodo di tempo se il suo carico di lavoro supera significativamente quello delle altre⁴⁶². In deroga al principio dell'assegnazione casuale e automatica e con il fine di garantire il funzionamento efficiente dell'EPPO, è prevista la possibilità di assegnare alcuni casi, in base alla tipologia di reato indagato o le circostanze del reato, ad una specifica Camera permanente⁴⁶³. Dopo aver ricevuto l'assegnazione del caso, Essa è competente a monitorare e dirigere le indagini e le azioni penali relative a quel caso, fino alla conclusione dello stesso⁴⁶⁴. Tuttavia, il Procuratore capo europeo può, previa consultazione della camera permanente incaricata, riassegnare la causa a una diversa Camera permanente quando sussistono collegamenti tra singole fattispecie assegnate a Camere

⁴⁵⁸ Ibid., art.15, par.1.

⁴⁵⁹ Ibid., art. 16, par.1.

⁴⁶⁰ Ibid., art.19, par.1.

⁴⁶¹ Ibid., art.19, par.2.

⁴⁶² Ibid., art.19, par.3.

⁴⁶³ Ibid., art.19, par.4.

⁴⁶⁴ Ibid., art.20, par.1.

differenti⁴⁶⁵. Il presidente di ciascuna camera permanente informa il collegio di tutte le questioni giudicate rilevanti⁴⁶⁶ e ha la possibilità di sottoporre allo stesso questioni specifiche relative all'attuazione della politica giudiziaria dell'EPPO⁴⁶⁷. Ogni anno il Presidente di ciascuna Camera Permanente, previa consultazione dei suoi membri, sottopone al Collegio una relazione scritta sulle proprie attività⁴⁶⁸. Spetta al Collegio anche la nomina dei Procuratori europei delegati, in base ad una proposta presentata dal Procuratore capo europeo che si è occupato di verificare che i soggetti candidati avessero i requisiti⁴⁶⁹ richiesti dal Regolamento istitutivo⁴⁷⁰. Spetta, invece, al Procuratore capo europeo affidare ai procuratori europei il coordinamento delle attività dei procuratori europei delegati dei rispettivi Stati membri, compresi i loro programmi di lavoro, in modo che sia assicurato l'esercizio delle loro funzioni⁴⁷¹.

Passando alle disposizioni di carattere operativo, ugualmente finalizzate ad integrare il contenuto del Regolamento istitutivo, il Regolamento interno si occupa di specificare le caratteristiche dell'iscrizione che viene fatta nell'apposito registro dopo aver acquisito la notizia di una condotta criminale rientrante nella sua competenza. Tale registrazione risulta essere particolarmente dettagliata, deve, infatti, indicare: la data, l'ora e il luogo di ricezione delle informazioni; la fonte delle informazioni, inclusi l'identità e i dettagli della persona che le ha fornite salvo il rispetto delle norme applicabili in materia di protezione degli informatori; la possibile qualificazione

⁴⁶⁵ Ibid., art.20, par.2, lett.a).

⁴⁶⁶ Ibid., art. 21, par.1.

⁴⁶⁷ Ibid., art. 21, par. 2.

⁴⁶⁸ Ibid., art.22, par.1.

⁴⁶⁹ Regolamento UE 1939/17, art. 17, par. 2 prevede che i procuratori europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati. Essi offrono tutte le garanzie di indipendenza, possiedono le qualifiche necessarie e vantano una rilevante esperienza pratica relativa al loro sistema giuridico nazionale.

⁴⁷⁰ Regolamento interno, cit., art.33.

⁴⁷¹ Ibid., art.34.

giuridica della condotta criminosa denunciata e una breve descrizione della stessa; l'ammontare e la natura del danno stimato; lo Stato membro o gli Stati membri in cui si trova il fulcro dell'attività criminale e gli altri Stati membri che possono essere coinvolti; i nominativi ed i dati identificativi dei potenziali indagati e degli eventuali altri soggetti coinvolti ed i reati indissolubilmente legati a quello di cui viene data notizia⁴⁷². A questo punto, il sistema di gestione dei casi procederà ad informare il Procuratore europeo competente e laddove le informazioni contengano determinate categorie speciali di dati personali, vengono contrassegnate come tali nel sistema di gestione dei casi con l'indicazione dei motivi per cui è ritenuta necessaria la loro conservazione. Successivamente ne viene data notizia al responsabile della protezione dei dati⁴⁷³. Le informazioni riportate da soggetti privati, che manifestamente non si riferiscono a una condotta criminale rispetto alla quale l'EPPO può esercitare la propria competenza, sono comunicate alle autorità nazionali competenti da un procuratore europeo delegato o da un procuratore europeo. A seguito della notifica da parte del *Case Management System*, il procuratore europeo assegna la verifica a un Procuratore europeo delegato. Il dettagliato procedimento per l'assegnazione della verifica è disciplinato all'art.39⁴⁷⁴ del Regolamento in esame. Dopo aver individuato il soggetto

⁴⁷² Ibid., art.38, par. 1,2,3.

⁴⁷³ Ibid., art. 38, par.6.

⁴⁷⁴ Ibid., Art. 39: "Assignment for verification 1. All information registered according to Article 38(1) shall be subject to verification by a European Delegated Prosecutor for the purpose of assessing whether there are grounds to exercise the competence of the EPPO. 2. Following the notification from the Case Management System in accordance with Article 38(5), the European Prosecutor shall assign the verification to a European Delegated Prosecutor. The process for assigning the verification shall be determined by the European Prosecutor, which may include a rule based allocation, including for cases where the information was obtained ex officio by a European Delegated Prosecutor. 3. Where multiple European Prosecutors have been notified, or the notified European Prosecutor considers that another European Prosecutor is better placed to make the assignment, they shall consult and decide together. In case no agreement is reached, the European Chief Prosecutor shall make a decision. 4. If the information has been received by the EPPO in accordance with Article 24(2) of the Regulation, it shall be assigned for verification within 24 hours of registration. All other information shall be assigned for verification within 3 days of registration. 5. If the European Prosecutor does not assign the case

competente ad effettuare la verifica necessaria per l'avvio di un'inchiesta, in primo luogo, si valuterà se la condotta segnalata costituisce un reato che rientra nella materia di competenza territoriale, personale e temporale dell'EPPO⁴⁷⁵; in secondo luogo, si verificheranno la rilevanza e gli aspetti transfrontalieri dell'indagine⁴⁷⁶. La verifica deve essere effettuata utilizzando tutte le fonti di informazione a disposizione della Procura europea nonché qualsiasi fonte a disposizione del procuratore europeo delegato, in conformità con la legislazione nazionale applicabile. Il procuratore europeo delegato può avvalersi del personale dell'EPPO ai fini della verifica e laddove fosse necessario, l'EPPO può consultare e scambiare informazioni con istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione⁴⁷⁷. Qualora, a seguito della verifica, il procuratore europeo delegato decida di esercitare la competenza dell'EPPO avviando un'indagine o esercitando il diritto di avocazione, dovrà essere aperto un fascicolo a cui verrà assegnato un numero di identificazione nell'indice dei fascicoli; il sistema di gestione dei casi lo collegherà automaticamente alla relativa registrazione⁴⁷⁸. Tala annotazione del fascicolo riporterà i dati identificativi⁴⁷⁹ dell'indagato, della vittima e tutte le persone

in the prescribed time limit, or he/she informs his/her inability to do so within the foreseen time limit, the assignment shall be done by the European Chief Prosecutor or by a Deputy European Chief Prosecutor”.

⁴⁷⁵ Ibid., art. 40, par.1, lett. a).

⁴⁷⁶ Ibid., art. 40, par.2, lett. a) e c).

⁴⁷⁷ Ibid., art. 40, par.3.

⁴⁷⁸ Ibid., art.41, par.1.

⁴⁷⁹ Ibid., art. 41, par. 2: “The corresponding reference in the Index shall contain, to the extent available: a) As regards suspected or accused persons in the criminal proceedings of the EPPO or persons convicted following the criminal proceedings of the EPPO, i. surname, maiden name, given names and any alias or assumed names; ii. date and place of birth; iii. nationality; iv. sex; v. place of residence, profession and whereabouts of the person concerned, vi. social security numbers, ID-codes, driving licences, identification documents, passport data, customs and tax identification numbers; vii. description of the alleged offences, including the date on which they were committed; viii. category of the offences, including the existence of inextricably linked offences; ix. the amount of the estimated damages; x. suspected membership of a criminal organisation; xi. details of accounts held with banks and other financial institutions; xii. telephone numbers, SIM-card numbers, email addresses, IP addresses, and account and user names used on online platforms; xiii. vehicle registration data; xiv. identifiable assets owned or utilised by the person, such as crypto-assets and real estate. xv. information whether potential

coinvolte nel reato. Il sistema di gestione dei casi informa il procuratore europeo incaricato della supervisione e assegnerà in modo casuale il monitoraggio dell'indagine a una Camera Permanente⁴⁸⁰. Diversamente, il procuratore europeo delegato, laddove ritenga di non avviare un'indagine, indica nel Registro le motivazioni alla base della sua decisione che verrà notificata al procuratore europeo incaricato⁴⁸¹. Contemporaneamente il Sistema di Gestione affida la revisione della decisione ad una Camera permanente che farà le dovute valutazioni e prenderà le conseguenti decisioni⁴⁸². Ferma restando la possibilità di riassegnazione, il procuratore europeo delegato che ha deciso di avviare l'indagine deve provvedere alla

privileges or immunities may apply. b) as regards natural persons who reported or are victims of offences that fall within the competence of the EPPO, i. surname, maiden name, given names and any alias or assumed names; ii. date and place of birth; iii. nationality; iv. sex; v. place of residence, profession and whereabouts of the person concerned; vi. ID-codes, identification documents, and passport data; vii. description and nature of the offences involving or reported by the person concerned, the date on which the offences were committed and the criminal category of the offences. c) as regards contacts or associates of one of the persons referred to in point (a) above, i. surname, maiden name, given names and any alias or assumed names; ii. date and place of birth; iii. nationality; iv. sex; v. place of residence, profession and whereabouts of the person concerned; vi. ID-codes, identification documents, and passport data. The categories of personal data referred to above under points (a) (x) – (xv) shall be entered in the Index only to the extent practicable, taking into account the operational interest and available resources. The reference in the Index shall be maintained up to date during the investigation of a case file. The Case Management System shall periodically notify the European Delegated Prosecutor if certain categories of information are not entered in the Index”.

⁴⁸⁰ Ibid., art.41 par.3.

⁴⁸¹ Ibid., art. 42, par.1.

⁴⁸² Ibid., art. 42: “3. The Permanent Chamber, if it feels it is appropriate, may ask for assistance from the staff of the EPPO to further inform their decision. 4. The Permanent Chamber’s review of the consideration not to evoke a case shall be conducted before the expiration of the deadline prescribed by Article 27(1) of the Regulation. The review of the consideration not to initiate an investigation shall be conducted no later than 20 days following the assignment to the Permanent Chamber. The Permanent Chamber may request the European Chief Prosecutor to extend the time available for the review. 5. If the Permanent Chamber instructs the European Delegated Prosecutor to start an investigation or to evoke the case, the European Delegated Prosecutor shall act in accordance with Article 41. 6. If the Permanent Chamber does not instruct the European Delegated Prosecutor before the expiration of the time limit for the review, the consideration of the European Delegated Prosecutor shall be deemed as accepted. Where possible, the authority or person, who reported the criminal conduct shall be notified of the decision. 7. If the decision not to start an investigation is based on the fact that the reported criminal conduct falls outside the competence of the EPPO, the originally received information, along with, where permissible, any information discovered during the verification by the EPPO, shall be referred to the competent national authorities”.

conduzione della stessa ed alla gestione dei relativi fascicoli. Questi devono essere organizzati in formato elettronico nel rispettivo sistema di gestione per consentire l'accesso e la consultazione da parte del procuratore europeo incaricato della supervisione e della Camera Permanente competente⁴⁸³. Nel corso delle indagini, il procuratore europeo delegato incaricato del caso redige e mantiene una relazione sullo stato di avanzamento che viene conservata nel sistema di gestione dei casi⁴⁸⁴. Tale sistema provvede a notificare ogni modifica della relazione al procuratore europeo supervisore e ai membri della Camera permanente incaricata del monitoraggio. Questi ultimi avranno accesso alle informazioni in qualsiasi momento nel corso delle indagini⁴⁸⁵. Fermo restando gli obblighi di rendicontazione, la Camera permanente o il procuratore europeo incaricato del controllo possono richiedere al Procuratore europeo delegato informazioni su un'indagine o un procedimento penale in corso. In qualsiasi momento dell'indagine, il procuratore europeo delegato incaricato può richiedere l'assistenza di un membro del personale dell'EPPO e ricevere istruzioni da parte della Camera permanente per il tramite del Procuratore europeo incaricato della supervisione. Le istruzioni devono essere inserite nel sistema di gestione dei casi e ne viene data notifica automaticamente al procuratore europeo delegato interessato. Nell'ipotesi in cui il procuratore europeo incaricato della supervisione ritenga che il procuratore europeo delegato incaricato non abbia seguito le istruzioni, dovrà richiedere chiarimenti e darne notizia alla Camera Permanente⁴⁸⁶. Quando un procuratore europeo delegato reputa le istruzioni ricevute dalla camera permanente contrarie al diritto dell'Unione, compreso il Regolamento, o la legge nazionale applicabile, propone alla stessa di

⁴⁸³ Ibid., art. 43.

⁴⁸⁴ Ibid., art.44.

⁴⁸⁵ Ibid., art. 45.

⁴⁸⁶ Ibid., art.46.

modificarle o revocarle. Se la Camera Permanente respinge tale richiesta, il Procuratore europeo delegato può presentare una richiesta di riesame al procuratore capo europeo. Quest'ultimo assegna la richiesta a un'altra Camera permanente che prenderà una decisione definitiva in merito alle istruzioni dopo aver consultato il procuratore europeo supervisore⁴⁸⁷. Quando la legislazione nazionale di uno Stato membro prevede il controllo interno degli atti, tutte le richieste di revisione devono essere inserite nel sistema di gestione dei casi che provvederà a notificarle al procuratore europeo supervisore. Quest'ultimo tratta la richiesta di riesame entro il termine stabilito dalla legislazione nazionale. La procedura di revisione non ha effetto sospensivo e non ritarda il trattamento efficiente delle indagini in corso, a meno che la legislazione nazionale non disponga diversamente⁴⁸⁸. Prima di decidere in merito alla richiesta di revisione, il Procuratore supervisore informa la Camera Permanente competente. Il procuratore europeo incaricato della supervisione può, inoltre, proporre di riassegnare un caso a un altro europeo procuratore delegato nello stesso Stato membro. La proposta motivata deve essere inserita nel Sistema di Gestione dei Casi, che informa la Camera Permanente.⁴⁸⁹ Il procuratore europeo delegato incaricato del caso, il procuratore europeo incaricato della supervisione o qualsiasi membro della Camera permanente di controllo possono proporre che un caso sia riassegnato a un procuratore europeo delegato in un altro Stato membro in conformità con l'articolo 26, paragrafo 5⁴⁹⁰, del regolamento istitutivo. In tale circostanza, la camera permanente può invitare il procuratore europeo dello

⁴⁸⁷ Ibid., art.47.

⁴⁸⁸ Ibid., art.48.

⁴⁸⁹ Ibid., art.49.

⁴⁹⁰ Regolamento UE, 1939/17, art.26, par. 5 prevede: "Finché non sia deciso di esercitare l'azione penale ai sensi dell'articolo 36, 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 il caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro".

Stato membro a cui si propone di riassegnare il caso, a partecipare alla sua riunione e può richiedere osservazioni scritte dei procuratori europei delegati interessati. La decisione finale non può essere presa mediante procedura scritta⁴⁹¹. Sino all'esercizio dell'azione penale, la camera permanente competente può, in un caso rientrante nella competenza di più Stati membri e previa consultazione con i procuratori europei e i procuratori europei delegati interessati, decidere di riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il procuratore europeo delegato che ne è incaricato⁴⁹², il procedimento di fusione o scissione dei casi è disciplinato all'art.51⁴⁹³ del regolamento in esame. Quando il procuratore europeo delegato incaricato ritiene che l'indagine sia completata, redige e trasmette un rapporto dettagliato contenente: una sintesi dei fatti oggetto di indagine, risultanti dalle prove esistenti; la qualificazione giuridica dei fatti e la loro applicazione al caso specifico; una proposta motivata di perseguire, applicare una procedura di azione penale semplificata, archiviare il caso o deferirlo alle autorità nazionali competenti; se del caso, una proposta di riunire più cause,

⁴⁹¹ Regolamento interno, cit, art.50.

⁴⁹² Regolamento UE, 1939/17, art.26, par.5, lett.b.

⁴⁹³ Regolamento interno, cit, art. 51 così prevede: “Article 51: Merging or splitting of cases 1. Any handling European Delegated Prosecutor, supervising European Prosecutors or permanent member of the monitoring Permanent Chamber may propose to the Permanent Chamber the merging or splitting of cases falling under the criteria of Article 26(5)(b) and (6) of the Regulation. 2. When the cases to be merged are monitored by different Permanent Chambers, they shall consult each other in order to decide upon the merging of those cases. Where a decision to merge cases is made, the monitoring Permanent Chamber of the first registered case in the Case Management System shall also monitor the merged case, unless the concerned Permanent Chambers jointly decide to deviate from this principle. In case of disagreement between the Permanent Chambers, the European Chief Prosecutor shall decide. 3. When the monitoring Permanent Chamber decides to split a case, it shall remain competent for all the cases which resulted from the split. If there is a reason to deviate from this rule, the monitoring Permanent Chamber shall inform the European Chief Prosecutor who shall decide. The new case(s) resulting from the split shall receive a new case number, in accordance with Article 41. 4. The decision to merge or split cases, and the choice of allocation to a different Permanent Chamber following a merge or a split of cases shall be registered in the Case Management System. 5. The decision shall also contain the Permanent Chamber's choice on the European Delegated Prosecutor handling the merged or split cases in accordance with Article 26 of the Regulation. In case of disagreement between the Permanent Chambers, the European Chief Prosecutor shall decide”.

indicando il tribunale in cui dovrebbe essere il caso portato in giudizio. La relazione e il progetto di decisione forniti dal procuratore europeo delegato devono essere presentati alla Camera Permanente e registrati nel Sistema di gestione dei casi che provvede alle dovute notifiche. La relazione e il progetto di decisione sono presentati anche al Procuratore europeo supervisore, che, entro 10 giorni, trasmette alla Camera Permanente eventuali osservazioni a riguardo. Il presidente della Camera permanente fissa la data in cui il rapporto e il progetto di decisione vengono discussi. La Camera Permanente può adottare o modificare la decisione proposta dal Procuratore europeo delegato, può adottarne una diversa o incaricare il procuratore europeo delegato di proseguire le indagini, indicando le attività specifiche che dovrà svolgere⁴⁹⁴.

Giunti alla fase del procedimento dinanzi ai tribunali nazionali, l'EPPO in linea di principio è rappresentata da un procuratore europeo delegato. Il procuratore europeo delegato redige una relazione contenente eventuali significativi sviluppi del procedimento e provvede a registrarla nel sistema di gestione dei casi e quindi, a notificarlo alla Camera permanente che anche in questa circostanza potrà impartire eventuali istruzioni⁴⁹⁵.

In conclusione, è possibile evidenziare luci ed ombre della procedura delineata dal Regolamento interno. Per taluni aspetti, tale procedura appare alquanto macchinosa. Ogni “azione” intrapresa dal procuratore europeo delegato incaricato del caso dovrà essere immediatamente comunicata al Procuratore europeo supervisore e alla Camera permanente a cui spetta monitorare l’andamento delle indagini, instaurando un costante dialogo a tre che rischia di aggravare la procedura di una serie di passaggi superflui e che potrebbe determinare un allungamento eccessivo dei tempi delle indagini.

⁴⁹⁴ Ibid., art.56.

⁴⁹⁵ Ibid., art.60.

Le informazioni e le comunicazioni previste avranno come unico canale di trasmissione il descritto sistema di gestione dati che provvederà automaticamente ad effettuare le dovute notifiche.

Per assicurare la proficuità delle comunicazioni, sarà necessario che tutte le informazioni richieste siano accuratamente e dettagliatamente inserite nel sistema di gestione dati, ogni eventuale errore od omissione potrebbe, infatti, influenzare le decisioni del soggetto a cui sono indirizzate.

Inoltre, è fondamentale che tutti gli Stati membri si adoperino per la predisposizione di uffici dotati di personale preparato e di software adeguati con il fine di evitare che la disorganizzazione interna possa ostacolare la buona riuscita delle indagini.

Per altro verso, in merito al costante dialogo che verrà instaurato tra procuratore europeo delegato, procuratore europeo e camera permanente, si può però osservare che tale dialogo costituisce uno degli espedienti previsti dal legislatore europeo per garantire il più possibile l'indipendenza dalle procure nazionali delle indagini condotte dall'EPPO per il tramite del suo procuratore delegato. Infatti, quest'ultimo potrebbe subire i condizionamenti degli uffici nazionali con cui si troverà a collaborare nel corso delle indagini, pertanto, uno sguardo vigile e distaccato, quale dovrebbe essere, innanzitutto, quello del procuratore supervisore e poi anche quello della Camera permanente che si occupa del monitoraggio, potrebbero essere d'aiuto per la corretta conduzione delle indagini nonché per garantire la neutralità e l'oggettività delle stesse.

3. Il Direttore amministrativo *ad interim*

Fino a quando il collegio, pur già costituito, non avrà assunto la pienezza delle proprie funzioni⁴⁹⁶, l'EPPO si troverà ad operare in un regime amministrativo provvisorio, disciplinato dall'art. 20 del regolamento, nel corso del quale opererà il direttore amministrativo *ad interim*. Ai sensi del citato articolo, la Commissione, che sarà, nella sostanza, la responsabile dell'istituzione e del funzionamento amministrativo iniziale dell'EPPO, finché questa non avrà la piena capacità di agire, dovrà procedere anzitutto alla designazione, previa semplice consultazione del Consiglio, di un proprio funzionario per lo svolgimento delle funzioni di direttore amministrativo *ad interim*. Quest'ultimo può esercitare tutti i compiti del direttore amministrativo⁴⁹⁷: il rilevante potere di nomina del personale dell'EPPO, limitatamente al personale necessario prima che il direttore definitivo assuma le proprie funzioni; il potere di autorizzare i pagamenti relativi a stanziamenti iscritti nel bilancio dell'EPPO e quello di concludere contratti, compresi quelli relativi al personale. Il direttore amministrativo *ad interim* continuerà

⁴⁹⁶ Regolamento UE 1939/17, art.18.

⁴⁹⁷ Ibid., art. 19 prevede che il direttore amministrativo è il rappresentante legale dell'EPPO a fini amministrativi e di bilancio. Il direttore amministrativo esegue il bilancio dell'EPPO. Il direttore amministrativo è responsabile dell'esecuzione dei compiti amministrativi conferiti all'EPPO, tra cui in particolare: a) assicurare la gestione corrente dell'EPPO 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 i documenti di programmazione annuale e pluriennale e riferirne al collegio; e) elaborare le parti amministrativa e di bilancio della relazione annuale sulle attività dell'EPPO; 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 due volte l'anno; g) elaborare una strategia antifrode interna dell'EPPO e presentarla al collegio per approvazione; h) elaborare una proposta relativa al progetto di regole finanziarie applicabili all'EPPO e presentarla al procuratore capo europeo; i) elaborare una proposta relativa al progetto di stato di previsione delle entrate e delle spese dell'EPPO e presentarla al procuratore capo europeo; j) fornire il necessario sostegno amministrativo per facilitare l'attività operativa dell'EPPO; k) fornire assistenza al procuratore capo europeo e ai sostituti del procuratore capo europeo nello svolgimento delle loro funzioni.

ad esercitare le sue funzioni, decadendone solo quando il direttore amministrativo *optimo jure* avrà concretamente assunto le proprie.

In considerazione del fatto che il direttore amministrativo “definitivo” dovrà essere 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 dell’EPPO, da subito, è apparso chiaro che l’avvio della relativa procedura di selezione sarebbe potuta avvenire solo dopo l’approvazione del regolamento interno dell’EPPO da parte del collegio⁴⁹⁸.

A tal proposito, il citato regolamento interno ha dedicato due articoli alla selezione e alla nomina del Direttore amministrativo. L’art. 36 prevede che il procuratore capo europeo proponga al collegio l’approvazione dell’avviso di posto vacante per dare avvio alla relativa procedura di selezione. Tale avviso sarà pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea e sul sito web dell’EPPO. Il procuratore capo europeo si occupa della valutazione dei candidati applicando i criteri di selezione stabiliti ed avvalendosi della collaborazione di un collegio appositamente nominato. A seguito dei colloqui, il procuratore capo europeo redige un elenco ristretto di tre candidati, classificati in ordine di preferenza con rispettiva valutazione, e provvederà a trasmetterlo al Collegio a cui spetterà la nomina finale.

La disposizione successiva, l’art.37, disciplina le modalità di valutazione delle prestazioni e prevede l’ipotesi di estensione del mandato. In particolare, è previsto che sei mesi prima della conclusione del mandato del direttore amministrativo, il procuratore capo europeo presenti al collegio, a cui spetta approvarla, una relazione valutativa delle sue prestazioni. Se ritenuto necessario o se espressamente richiesto, prima dell’adozione della valutazione, il direttore amministrativo può essere ascoltato dal Collegio che

⁴⁹⁸ L. SALAZAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what’s next...?*, in Eurojust.it, 2017.

deve adottare una decisione entro e non oltre quattro mesi prima della scadenza del mandato del direttore amministrativo. Su proposta del procuratore capo europeo, la decisione del Collegio può prevedere la proroga del mandato per un periodo non superiore a quattro anni.

Ad oggi, in attesa della nomina ufficiale del Direttore amministrativo, spetterà alla Commissione esercitare le funzioni legate al regime amministrativo provvisorio in consultazione con un gruppo di esperti composto dai rappresentanti degli Stati membri.

4. L'EPPO in Italia: la legge di delegazione europea e lo schema di decreto legislativo

In virtù della delega contenuta nella legge n.117 del 2019, l'Italia ha provveduto a recepire la Direttiva 2017/1371 adottando il d.lgs. 75/2020⁴⁹⁹. In tale legge è altresì contenuta la delega con cui viene chiesto al Governo di adeguare l'ordinamento interno al Regolamento UE/1939/2017. A tale scopo, il Governo ha adottato lo schema di decreto legislativo AG 204.

Soffermandoci sulle principali modifiche introdotte dal citato d.lgs. 75/2020, quest'ultimo è intervenuto, innanzitutto, sul Codice penale, prevedendo l'inasprimento delle pene per diverse fattispecie di reati⁵⁰⁰ quando dalla commissione degli stessi derivi una lesione degli interessi

⁴⁹⁹ D.Lgs. 14 luglio 2020, n. 75, "Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale".

⁵⁰⁰ Artt. 316, 316-ter, 319-quater c.p.

finanziari dell'Unione europea, nonché estendendo l'area di punibilità di taluni reati⁵⁰¹ facendovi rientrare i fatti offensivi dei medesimi interessi.

Il citato decreto ha, inoltre, apportato ulteriori modifiche.

In relazione ai delitti dichiarativi disciplinati dal d.lgs. 74/2000⁵⁰², ha previsto la punibilità, a titolo di tentativo, delle condotte poste in essere anche nel territorio di un altro Stato membro dell'Unione e finalizzate all'evasione dell'IVA per un valore non inferiore ai dieci milioni di euro.

In tema di elusione dei diritti doganali, è intervenuto ripristinando⁵⁰³ le sanzioni penali per il reato di contrabbando quando gli importi evasi sono superiori a diecimila euro ed introducendo, quale aggravante di tale reato, l'ipotesi in cui l'ammontare dei diritti non pagati sia superiore a centomila euro.

In merito alla responsabilità amministrativa delle società e degli enti, disciplinata dal d.lgs. n. 231/2001, ha ampliato il catalogo dei reati presupposto, tra cui sono inseriti il delitto di frode nelle pubbliche forniture, di frode in agricolture e di contrabbando, alcuni delitti contro la pubblica amministrazione⁵⁰⁴ nei casi in cui da essi derivi un danno agli interessi finanziari dell'Unione europea, nonché alcuni reati tributari non compresi nella recente riforma⁵⁰⁵ cioè i delitti di dichiarazione infedele, di omessa dichiarazione e di indebita compensazione, purché rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva.

Passando all'esame dello schema di decreto legislativo A.G. 204, strettamente collegato all'attuazione della direttiva n. 2017/1371, che come ben sappiamo, costituisce l'ambito di competenza dell'EPPO, quest'ultimo dà attuazione all'articolo 4 della legge n. 117 del 2019, Legge di delegazione

⁵⁰¹ Artt. 322-bis, 640 c.p..

⁵⁰² D.lgs. 74/2000, artt. 2, 3 e 4.

⁵⁰³ In relazione a tale reato, il d.lgs. 8/2016 aveva previsto la depenalizzazione.

⁵⁰⁴ D.lgs. 231/2001, artt. 314, 316, 323.

⁵⁰⁵ (l. 157/2019),

europea 2018, che delega il Governo all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura europea.

Gli obblighi di adeguamento, previsti dall'articolo 4, riguardano: l'armonizzazione del diritto interno con l'ufficio della nuova Procura europea; le articolazioni della stessa e le relative competenze; i rapporti con le autorità inquirenti nazionali nonché gli aspetti procedurali della cooperazione. Per quanto riguarda il procedimento per l'esercizio della delega, il comma 1 dell'articolo 4 ha previsto che il Governo, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari ed entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge, dovesse adottare con le procedure previste⁵⁰⁶ uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) n. 2017/1939.

La legge di delegazione è entrata in vigore il 2 novembre 2019⁵⁰⁷; il termine di esercizio della delega scadeva dunque, originariamente, il 2 agosto

⁵⁰⁶ Legge n. 234 del 2012, art. 31.

⁵⁰⁷ Il comma 2 specifica che i decreti legislativi di attuazione della delega sono adottati su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze. Il comma 3 contiene gli specifici principi e criteri di esercizio della delega che vanno ad affiancarsi ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32, della legge n. 234 del 2012. Il comma 3 delega il Governo: ad individuare l'autorità nazionale competente alla designazione dei tre candidati al posto di procuratore europeo nonché i criteri e le modalità del procedimento di nomina (lett. a). Dà attuazione a questa previsione l'art. 2 dello schema; ad individuare l'autorità competente alla conclusione dell'accordo con il procuratore capo europeo circa il numero dei procuratori europei delegati, la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze di questi ultimi (lett. b). Provvede in tal senso l'art. 4 dello schema; ad individuare l'autorità competente a designare i candidati al posto di procuratore europeo delegato, nominati dal collegio dell'EPPO su proposta del procuratore capo europeo (lett. c). Dà attuazione a questa previsione l'art. 5 dello schema; a coordinare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario sulle attribuzioni e i poteri dei titolari degli uffici del Pubblico ministero con le disposizioni del Regolamento UE relative agli organi della Procura europea. Ciò, con particolare riferimento alle prerogative del collegio dell'EPPO, allo scopo di preservare la supervisione "europea" sui reati PIF, garantendo l'uniformità di indirizzo nell'esercizio dell'azione penale (lett. d). A ciò provvede l'art. 9 dello schema di decreto legislativo; al coordinamento della disciplina dell'avocazione dei procedimenti per reati PIF da parte della procura europea (art. 27 Reg.) con quella dettata dall'ordinamento nazionale, che prevede la trasmissione del decreto di avocazione al Consiglio superiore della magistratura. Analoghi obblighi di comunicazione dovranno esservi se il procuratore europeo decida di svolgere personalmente le indagini nei casi

2020. Tale termine è stato però prorogato di 3 mesi, e, dunque, fino al 2 novembre 2020 dalla legge n. 27 del 2020, in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale derivante dal Covid-19. Il Governo ha trasmesso lo schema alle Camere il 2 novembre 2020. Per effetto dell'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, il termine per l'esercizio della delega è ulteriormente prorogato di 3 mesi per consentire alle competenti

eccezionali previsti dall'art. 28, par. 4 del Regolamento (lett. e). Interviene in tal senso, almeno in parte, l'art. 6 dello schema; a realizzare un analogo coordinamento della disciplina dell'ordinamento giudiziario in relazione ai penetranti poteri delle camere permanenti della procura europea (esercizio e archiviazione dell'azione penale, controllo e indirizzo sulla gestione dei casi, riunione, separazione, riassegnazione) nonché per quanto riguarda le prerogative del procuratore europeo incaricato della supervisione delle indagini (lett. f). Interviene in attuazione di questa disposizione l'art. 9 dello schema; ad adeguare l'ordinamento giudiziario alle disposizioni del Regolamento relative alla possibile rimozione del PM nazionale nominato procuratore europeo delegato ed alle sanzioni disciplinari nei suoi confronti in conseguenza dell'incarico rivestito nell'ambito dell'EPPO. Nello specifico, il governo dovrà prevedere: obblighi di comunicazione al procuratore capo europeo prima di dare esecuzione alla rimozione dall'incarico o a sanzioni disciplinari nei confronti di un procuratore europeo delegato disposte dalla sezione disciplinare del CSM per motivi non connessi alla sua appartenenza all'EPPO e analoghi obblighi di comunicazione per trasferimenti d'ufficio che comportino la rimozione dall'incarico di procuratore europeo delegato (lett. g). Provvedono in tal senso gli artt. 12 e 13 dello schema; a coordinare la disciplina nazionale sulle valutazioni di professionalità dei procuratori europei delegati (lett. h), in relazione alle prerogative che il regolamento attribuisce al collegio dell'EPPO sulla valutazione del loro rendimento e capacità professionali. Dà attuazione a questo principio l'art. 11 dello schema; a modificare le disposizioni processuali per prevedere che i procuratori europei delegati svolgano le funzioni di pubblico ministero ex art. 51 c.p.p. nei procedimenti davanti al giudice competente per i reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione (lett. i). Interviene in tal senso l'art. 9 dello schema; a prevedere che il procuratore europeo delegato debba svolgere le sue funzioni anche in sede di impugnazione delle decisioni del giudice nazionale competente (lett. p). A questo principio dà attuazione l'art. 9 dello schema; a prevedere l'obbligo di denuncia alla procura europea in relazione ai delitti di cui alla direttiva PIF (lett. q). Dà parziale attuazione a questo principio l'art. 14 dello schema; ad apportare ogni ulteriore modifica alle norme dell'ordinamento giudiziario e processuali necessaria per adeguamento l'ordinamento al regolamento UE, nonché ad abrogare le disposizioni nazionali incompatibili col regolamento stesso (lett. r). A questo principio e criterio direttivo, di chiusura, sono riconducibili gli articoli da 15 a 19 dello schema di decreto legislativo. Il comma 3 prevede inoltre ulteriori principi e criteri direttivi che non trovano un preciso riscontro nello schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere. Si tratta della delega: a prevedere che i procuratori europei delegati operino, in relazione ai reati PIF, in collegamento e d'intesa, anche mediante acquisizione scambio di informazioni, con il procuratore europeo che supervisiona le indagini, attenendosi alle direttive ed istruzioni dallo stesso impartite (lett. l); a prevedere forme di coordinamento al fine del compimento di indagini transnazionali su reati PIF (lett. m); a prevedere la possibilità, fino alla decisione sull'avocazione da parte della procura europea, che il PM nazionale competente possa adottare e richiedere atti urgenti all'evidente scopo di acquisire e salvaguardare le fonti di prova (lett. n); a prevedere che, intervenuta l'avocazione delle indagini, il PM trasmetta gli atti all'EPPO (lett. o).

commissioni parlamentari di esprimere il parere e al Governo di poterne tenere conto. Pertanto, il decreto legislativo dovrà essere adottato entro il 2 febbraio 2021. Agli inizi del mese di dicembre, la Commissione Giustizia ha espresso parere favorevole.

Lo schema di decreto legislativo, oggetto d'esame, si compone di 20 articoli. Una delle prime disposizioni⁵⁰⁸ individua il Consiglio superiore della magistratura⁵⁰⁹ quale autorità competente a designare i soggetti candidati al posto di procuratore europeo ai fini della sua nomina da parte del Consiglio dell'Unione europea, dietro parere di un apposito comitato di selezione⁵¹⁰ nonché in applicazione dei criteri e delle modalità di selezione che regolano tali designazioni⁵¹¹. Spetta al Ministro della giustizia concludere un accordo con il procuratore capo al fine di individuare il numero dei procuratori europei delegati, nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi⁵¹². La disposizione contiene, inoltre, la disciplina procedurale per la formulazione della proposta di accordo⁵¹³, prevedendo il

⁵⁰⁸ Art. 2.

⁵⁰⁹ Al riguardo si segnala che anche il parere del 12 novembre 2018 del Consiglio superiore della magistratura sulla disposizione della legge di delega e sulle disposizioni transitorie contenute all'articolo 4 del disegno di legge AC 1201, con riferimento alla procedura di designazione della terna di candidati a procuratore europeo, evidenziava tra l'altro che «date le caratteristiche che il Procuratore europeo dovrà avere e l'attività tipicamente giudiziaria che è chiamato a svolgere, deve ritenersi che, in forza della disposizione dei cui all'art. 105 della Costituzione, debba essere il CSM l'autorità dello Stato deputata a selezionare i candidati ed indicare la terna».

⁵¹⁰ Legge n. 117 del 2019, art. 4, commi 4-8, prevede una disciplina transitoria per la designazione dei candidati a procuratore europeo, applicabile fino all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi della delega è contenuta nella stessa.

⁵¹¹ Art. 2, commi 2 e 3 prevedono che il CSM ha 30 giorni dalla data di entrata in vigore dello schema di decreto per individuare, con propria delibera, i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati, nel rispetto delle qualifiche e dei requisiti previsti dall'articolo 16 del Regolamento e dallo schema in esame. Si specifica che possono candidarsi per l'incarico di procuratore europeo i magistrati, anche se collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o in aspettativa, i quali alla data di presentazione della dichiarazione di disponibilità alla designazione: non abbiano compiuto il sessantatreesimo anno di età abbiano conseguito almeno la quarta valutazione di professionalità.

⁵¹² Art.4.

⁵¹³ Al fine della formulazione della proposta, il comma 2 dell'art. 4 specifica la necessità da parte del Ministro della giustizia e del CSM di acquisire gli elementi conoscitivi concernenti i

concerto del Consiglio superiore della Magistratura. Quest'ultimo risulta essere l'autorità competente a designare i candidati che possiedono i requisiti per ricoprire il ruolo di procuratore europeo delegato⁵¹⁴.

L'articolo 6 disciplina i provvedimenti conseguenti alla nomina dei procuratori europei delegati, con particolare riguardo ai provvedimenti di assegnazione degli stessi alle rispettive sedi operative ed i provvedimenti con cui viene disposto il loro esonero dal carico di lavoro ordinario. Il medesimo articolo individua il contenuto delle informazioni che il CSM deve richiedere all'EPPO in merito ai procuratori europei delegati e disciplina il contenuto degli obblighi informativi che i procuratori europei delegati sono tenuti a rispettare nei confronti del procuratore generale presso la Corte di cassazione e del Ministro della giustizia. In particolare, è previsto che il Consiglio superiore della magistratura, responsabile dell'assegnazione dei procuratori europei delegati alle sedi, nel rispetto dei citati accordi⁵¹⁵, dovrà tenere conto delle preferenze espresse dagli interessati all'atto della presentazione della domanda, solo dopo aver constatato la loro compatibilità con le esigenze organizzative dell'EPPO. All'atto dell'assegnazione dei procuratori europei delegati alle rispettive sedi, il CSM ne dispone l'esonero dal carico di lavoro ordinario. A differenza, dunque, di quanto previsto per il Procuratore

reati attribuiti alla competenza della Procura europea, il numero delle persone sottoposte alle indagini ad essi relative, i tempi medi di definizione, la dislocazione sul territorio nazionale degli uffici di procura presso cui i procedimenti sono iscritti l'eventuale sussistenza di profili di connessione con fenomeni di criminalità organizzata.

⁵¹⁴ Art.5, comma 2 individua il procedimento per la designazione dei procuratori delegati. Il CSM ha 30 giorni dalla data di entrata in vigore dello schema di decreto in esame, per individuare, con propria delibera, i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati, nel rispetto delle qualifiche e dei requisiti previsti dall'articolo 17 del Regolamento e dallo schema in esame. È inoltre previsto che nell'individuazione dei criteri di valutazione specifico rilievo sia accordato all'esperienza maturata dal magistrato nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria, nonché alle sue competenze nel settore della cooperazione giudiziaria.

⁵¹⁵ Si tratta degli accordi conclusi tra il Ministro della giustizia e il procuratore capo europeo in merito alla ripartizione funzionale e territoriale degli stessi procuratori europei delegati.

europeo, per i procuratori delegati non è previsto il collocamento fuori ruolo organico.

I due articoli successivi⁵¹⁶ regolano il trattamento retributivo, previdenziale e pensionistico dei procuratori europei delegati e modificano la tabella che elenca le funzioni svolte dai magistrati appartenenti all'ordine giudiziario nazionale, includendovi i magistrati addetti alle funzioni di procuratori europei delegati. Questi ultimi esercitano le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali in relazione alle indagini di competenza della Procura europea. Essi eserciteranno tali poteri su tutto il territorio nazionale, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento⁵¹⁷ e non dovranno sottostare alle direttive dei procuratori della Repubblica e alla vigilanza del procuratore generale presso la Corte d'appello⁵¹⁸. È consentito, inoltre, al Procuratore europeo, in attuazione del regolamento⁵¹⁹, svolgere le funzioni requirenti sul tutto il territorio nazionale, in presenza di specifici presupposti e previa decisione della Procura europea.

Gli articoli che vanno dal 10 al 13 prevedono disposizioni di carattere organizzativo e disciplinare con il fine di regolare la posizione del procuratore europeo delegato nel territorio nazionale. In particolare, è previsto che il Ministro della giustizia debba individuare le sedi di servizio dei procuratori europei delegati presso una o più procure della Repubblica

⁵¹⁶ Artt. 7 e 8.

⁵¹⁷ Art.9, comma 1.

⁵¹⁸ Art.9, comma 3 esclude che i procuratori europei delegati siano soggetti ai poteri di direzione del Procuratore della Repubblica o ai poteri di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, o all'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte d'appello.

⁵¹⁹ Si tratta dell'ipotesi in cui, in casi eccezionali e previa approvazione della camera permanente, il Procuratore europeo svolga l'indagine di persona in base all'art. 28, par. 4, del Regolamento EPPO. Ciò potrà avvenire quando ciò risulti indispensabile ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale in ragione di uno o più dei criteri seguenti: 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 o membri delle istituzioni dell'Unione; c) in caso di fallimento del meccanismo di riassegnazione del caso ad altro procuratore europeo delegato dello stesso Stato.

dei capoluoghi di distretto. Conseguentemente, i dirigenti delle procure della Repubblica individuate come sedi, provvedono ad adottare, entro 30 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta del decreto di individuazione, i provvedimenti organizzativi volti ad integrare i procuratori europei delegati nell'ambito dell'ufficio, nonché a dotarli di locali, risorse di personale e attrezzature idonee all'esercizio delle funzioni e dei compiti loro assegnati dal regolamento, assicurandosi che venga garantito loro lo stesso trattamento previsto per i procuratori nazionali riguardo le condizioni generali di lavoro e la fruizione dell'ambiente lavorativo. Tali provvedimenti⁵²⁰ sono immediatamente comunicati al Ministero della giustizia e al CSM, i quali adotteranno tutte le iniziative necessarie a favorire l'integrazione dei procuratori europei delegati presso gli uffici cui sono destinati, agevolandoli nell'assolvimento delle loro funzioni⁵²¹.

La disposizione successiva⁵²² riguarda la valutazione di professionalità dei magistrati⁵²³ che svolgono le funzioni di procuratori europei delegati,

⁵²⁰ Tali disposizioni sono volte a dare specifico seguito a quanto previsto dall'articolo 96 del Regolamento UE, concernente il personale dell'EPPO. Al riguardo, si ricorda che l'art. 96 del Regolamento 2017/1939/UE prescrive alle autorità nazionali competenti: di agevolare l'esercizio delle funzioni dei procuratori europei delegati; di astenersi da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro status nel sistema giudiziario nazionale; di dotare i procuratori europei delegati delle risorse e attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni; di assicurare che siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali.

⁵²¹ Art.10.

⁵²² Art.11.

⁵²³ Si ricorda che le valutazioni di professionalità dei magistrati sono disciplinate dall'art. 11 del d.lgs. n. 160 del 2006, in base al quale tutti i magistrati, con cadenza quadriennale, per 7 volte, a partire dall'ingresso in magistratura e fino al ventottesimo anno di carriera sono sottoposti a una verifica volta ad accertare l'indipendenza, imparzialità ed equilibrio; le capacità; l'impegno; la diligenza; la laboriosità. La disciplina attuativa è data dalla Circolare del CSM n. 20691 dell'8 ottobre 2007 e successive modificazioni. La valutazione viene effettuata dal CSM sulla base di un parere motivato del Consiglio giudiziario del distretto in cui presta servizio il magistrato da valutare (per i magistrati della Corte di Cassazione e della relativa Procura generale è competente il Consiglio direttivo istituito presso la Corte di Cassazione). Il giudizio si forma sulla base di numerosi atti e documenti tra i quali, i più significativi sono: - la c.d. "autorelazione", un documento in cui l'interessato dà conto di tutti gli elementi che ritiene necessario o utile sottoporre all'attenzione del Consiglio giudiziario e del CSM relativamente ai profili oggetto di valutazione; - gli atti e i provvedimenti del magistrato, nonché i verbali di udienza, acquisiti "a campione" nell'ambito di quelli redatti nel quadriennio in valutazione; - il

sulla quale si pronuncerà il Consiglio giudiziario della Corte d'appello di Roma con un parere motivato di cui terrà conto il CSM ai fini delle sue valutazioni.

Gli articoli 12 e 13 disciplinano la responsabilità disciplinare del procuratore europeo delegato fondata, rispettivamente, su motivi, connessi e non, alle responsabilità derivanti dal Regolamento europeo. Entrambi gli articoli presuppongono un costante scambio di informazioni tra il CSM e la Procura europea. Si tratta di due disposizioni⁵²⁴ che mirano ad affrontare anche sotto il profilo della responsabilità disciplinare il tema della duplice natura del magistrato che svolge funzioni di procuratore europeo delegato: egli, infatti, da una parte resta un magistrato soggetto al nostro ordinamento giudiziario e, di conseguenza, alle decisioni del CSM; dall'altra parte, quando svolge funzioni connesse alla procura europea, è soggetto alla potestà disciplinare dell'organo sovranazionale. Occorre, pertanto, individuare

c.d. "rapporto informativo", che consiste in una relazione sui diversi aspetti rilevanti ai fini della valutazione, redatta dal dirigente dell'ufficio di appartenenza del magistrato, il soggetto cioè che, per ruolo e vicinanza all'interessato, meglio ne conosce il profilo professionale; - le statistiche inerenti il numero di provvedimenti redatti, i tempi di trattazione dei procedimenti, i tempi di deposito degli atti, anche in paragone con gli altri magistrati dell'ufficio; - eventuali pubblicazioni scientifiche; - eventuali segnalazioni del consiglio dell'ordine avvocati. Il Consiglio giudiziario redige il parere, sulla base degli atti sopraindicati, motivando specificamente sui diversi profili oggetto di valutazione e formulando un giudizio - che può essere "positivo", "carente", "gravemente carente" o "negativo" - su ciascuno degli elementi in cui si scompone la valutazione stessa, e un giudizio complessivo, sulla base dei singoli "giudizi parziali", che può essere positivo, non positivo, negativo. Tale parere non è vincolante per il CSM, che formula il giudizio finale ("positivo", "non positivo" o "negativo"). Prima della decisione, il Consiglio può, se necessario, effettuare ulteriori approfondimenti. Qualora l'esito sia "non positivo" o "negativo", il magistrato viene sottoposto ad un successivo periodo di valutazione (un anno in caso di giudizio "non positivo" e due in caso di giudizio "negativo") Nel frattempo, egli rimane nella classe di valutazione precedentemente conseguita. Qualora si confermi per due volte il giudizio negativo, l'interessato viene dispensato dal servizio. Il conseguimento delle diverse valutazioni di professionalità, oltre che garantire il costante controllo sull'adeguatezza professionale, costituisce una delle condizioni per accedere a determinate funzioni o per conseguire la progressione stipendiale.

⁵²⁴Disposizioni introdotte in attuazione dell'art. 4, comma 3, lett. g) della legge delega.

adeguate procedure per consentire la reciproca conoscenza tanto di decisioni assunte dal CSM, quanto di quelle assunte dalla Procura europea⁵²⁵.

In particolare, l'articolo 12 prevede la previa comunicazione alla Procura europea di ogni provvedimento inerente lo status del procuratore europeo delegato che il CSM intenda adottare per ragioni estranee alle funzioni disciplinate dal Regolamento EPPO. L'articolo 13 disciplina il procedimento disciplinare nei confronti dei procuratori europei delegati, per fatti connessi alle loro responsabilità derivanti dal regolamento EPPO e stabilisce che l'azione disciplinare in Italia possa essere promossa solo con il consenso della Procura europea. Laddove i medesimi fatti costituiscano oggetto di due procedimenti disciplinari, l'uno condotto in Italia e l'altro in sede europea, nella commisurazione delle sanzioni in sede nazionale si dovrà tener conto di quelle eventualmente già irrogate dall'EPPO.

Riprendendo l'esame delle questioni strettamente connesse alle indagini condotte dall'EPPO, è previsto che vengano trasmesse, in modo tempestivo, al procuratore europeo delegato tutte le denunce redatte dai pubblici ufficiali e dagli incaricati di un pubblico servizio in relazione a reati per i quali l'EPPO ha deciso di avviare o avocare un'indagine⁵²⁶. L'articolo 15, al pari degli articoli successivi, dà attuazione al principio di delega di cui alla lettera r) che, con disposizione di chiusura, delega il Governo a dare piena attuazione al Regolamento EPPO coordinando le norme interne che risultano incompatibili con le sue disposizioni.

⁵²⁵ In merito, il Considerando n. 46 del Reg. UE 2017/1939 afferma che il collegio dell'EPPO «dovrebbe essere responsabile dei provvedimenti disciplinari riguardanti i procuratori europei delegati quando agiscono ai sensi del presente regolamento. Poiché i procuratori europei delegati continuano a essere membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri e possono inoltre espletare le funzioni di procuratori nazionali, per motivi non connessi al presente regolamento possono applicarsi disposizioni disciplinari nazionali. Tuttavia, viste le sue responsabilità di gestione dell'EPPO e al fine di tutelare l'integrità e l'indipendenza di quest'ultima, è opportuno che in tali casi il procuratore capo europeo sia informato della rimozione o di eventuali provvedimenti disciplinari».

⁵²⁶ Art.14.

In particolare, si rinvia alla disciplina della legge n. 69 del 2005⁵²⁷, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, per regolare l'esecuzione dei mandati emessi da procuratori europei delegati. Viene specificato che quando all'Italia è richiesto di consegnare un imputato o un condannato all'estero, per Stato membro di emissione del mandato, si intende lo Stato dell'Unione europea nel quale si trova il procuratore europeo delegato che ha emesso il mandato di arresto⁵²⁸. In merito alla richiesta di intercettazioni e consegna controllata di merci, i procuratori europei delegati sono autorizzati a disporre nei limiti e in base ai presupposti previsti dalla normativa vigente prevista dal codice di rito⁵²⁹. Viene, poi, demandata al Governo la comunicazione all'EPPO del catalogo dei reati per i quali l'ordinamento italiano consente l'uso dei suddetti due mezzi di ricerca della prova⁵³⁰.

L'articolo 18 designa il procuratore generale presso la Corte di Cassazione come autorità nazionale competente a interagire con EPPO per quanto riguarda le decisioni in tema di riparto di competenze per l'esercizio dell'azione penale, ai sensi degli articoli 25 e 34 del Regolamento⁵³¹. Di ogni

⁵²⁷ Si tratta della legge con la quale il legislatore nazionale ha dato attuazione alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002.

⁵²⁸ Art.15.

⁵²⁹ Se per quanto riguarda le intercettazioni, si richiama la disciplina degli articoli 266 e seguenti c.p.p., per le consegne controllate di merci non esiste un riferimento nel codice di rito; si tratta, sulla base delle convenzioni internazionali, della possibilità di far transitare determinate merci nel territorio di un Paese sotto il controllo delle autorità locali, allo scopo di svolgere indagini e di individuare le persone implicate in un reato di natura transfrontaliera.

⁵³⁰ Art.17.

⁵³¹ Art.18, comma 1 spetta al procuratore generale: in base all'art. 25, par. 4, Reg., decidere se acconsentire all'esercizio della competenza EPPO in relazione ai reati di cui all'art. 22 Reg. quando vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari UE non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima (ciò che escluderebbe la competenza EPPO) ma appare altresì chiaro che EPPO è in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale (ciò che indurrebbe a lasciare il caso a EPPO); in base all'art. 34, par. 5, Reg. decidere se farsi carico del caso che non rientra più nelle competenze EPPO e che viene conseguentemente rinviato all'autorità nazionale dalla camera permanente; se il procuratore generale presso la Cassazione non accetta di farsi carico del caso, l'EPPO rimane competente per l'esercizio dell'azione penale o l'archiviazione; in base all'art.

decisione il Procuratore generale dovrà dare comunicazione al Ministro della giustizia. Lo stesso Procuratore generale sarà chiamato anche a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale in caso di contrasti tra Procura europea e procure della Repubblica nazionali⁵³².

Il penultimo articolo, posto a chiusura dello schema di decreto, stabilisce che si farà riferimento alle disposizioni del codice di procedura penale, relative all'assunzione dei procedimenti penali dall'estero, per disciplinare le indagini che, originariamente di competenza EPPO, vengono trasferite alla competenza dell'autorità giudiziaria nazionale e le indagini che, pur restando di competenza EPPO, vengono trasferite da un procuratore europeo delegato estero a uno avente sede in Italia⁵³³.

Infine, l'articolo 20, rubricato disposizioni finanziarie, contiene la clausola di invarianza finanziaria che opera in relazione a tutte le disposizioni dello schema di decreto legislativo, eccezion fatta per l'art. 4, relativo alla determinazione del numero e delle sedi dei procuratori europei delegati operanti in Italia⁵³⁴.

34, par. 6, Reg., decidere se richiedere all'EPPO il rinvio alle autorità nazionali di un caso per il quale la Procura europea valuta l'archiviazione.

⁵³² Ai contrasti di competenza tra procure della Repubblica e Procura europea si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura penale relative ai contrasti tra gli uffici del pubblico ministero, artt. 54, 54-bis, 54-ter e 54-quater.

⁵³³ Art.19, comma 1 disciplina l'ipotesi in cui una indagine condotta da un procuratore europeo delegato di altro Stato membro, in quanto inizialmente attribuita alla competenza EPPO, sia rinviata in Italia a seguito delle determinazioni assunte dal procuratore generale della Cassazione ai sensi del precedente articolo 18. La disposizione prevede l'applicazione della disciplina sull'assunzione dei procedimenti penali dall'estero, di cui all'art. 746-ter, commi da 3 a 7, del codice di rito; Il comma 2 prevede analoga disciplina per le ipotesi in cui le indagini, pur restando di competenza EPPO, vengano trasferite da un procuratore europeo delegato avente sede in diverso Stato membro, ad un procuratore europeo delegato italiano, per decisione della camera permanente EPPO, in base agli artt. 26, par. 5, e 36, par. 3 e 4 del Regolamento.

⁵³⁴ In particolare, il comma 2 individua in 88.975 euro per il 2020 e 533.848 euro a decorrere dal 2021 gli oneri derivanti dalla nomina dei procuratori europei delegati italiani. Si tratta delle risorse già previste per l'attuazione della delega dall'art. 4, comma 10 della legge n. 117 del 2019, che vengono tratte dal fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-bis della legge n. 234 del 2012.

In conclusione, riprendendo quanto detto in merito alla procedura di designazione della terna di candidati a procuratore europeo, è opportuno evidenziare che la legge n. 117 del 2019⁵³⁵ ha previsto una disciplina transitoria⁵³⁶. Tale disciplina prevede che in fase di prima attuazione, la designazione dei tre candidati al ruolo di procuratore capo europeo sia effettuata mediante un complesso meccanismo di concorso tra CSM e Ministro della giustizia. Più in particolare, è previsto che i magistrati che intendono candidarsi al ruolo di procuratore europeo devono aver superato la quarta verifica di professionalità e devono presentare domanda al CSM. Le domande sono poi esaminate, in via autonoma, sia dal CSM sia dal Ministro della giustizia, al quale saranno inoltrate. In esito alla propria disamina, quest'ultimo trasmette al CSM una graduatoria, munita delle relative valutazioni. Se il CSM condivide le valutazioni ministeriali, effettua senz'altro la designazione dei primi tre candidati e la trasmette al Ministro, affinché questi la inoltri all'EPPO. Viceversa, ove il CSM non condivida le valutazioni del Guardasigilli, restituisce gli atti con provvedimento motivato. Decorre allora un termine di 15 giorni entro cui il Ministro, a sua volta e alternativamente, può formare una nuova graduatoria conforme alle valutazioni del CSM o invitare il CSM a rivedere la propria posizione. In entrambi i casi, la designazione spetta comunque al CSM, con la precisazione che, se il Ministro abbia insistito su proprie posizioni, la designazione deve motivare specificamente le ragioni per cui il CSM non abbia aderito all'impostazione del Ministro.

In applicazione della suddetta disciplina transitoria, è stata scelta la terna di candidati da sottoporre al Consiglio dell'Unione Europea per la nomina del procuratore europeo dello Stato italiano.

⁵³⁵Legge n. 117 del 2019, art. 4, commi da 4 a 8.

⁵³⁶Tale disciplina transitoria è applicabile “fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni adottate in attuazione del criterio di delega di cui al comma 3, lettera a)”.

Il 27 luglio 2020 il Consiglio dell'UE ha nominato i 22 Procuratori Centrali che comporranno l'Ufficio Centrale dell'EPPO, designando per lo Stato italiano il PM Danilo Ceccarelli⁵³⁷. L'incarico del procuratore europeo per l'Italia, in conformità con le regole transitorie per il primo mandato a seguito della costituzione dell'EPPO, ha una durata pari a tre anni e non è rinnovabile⁵³⁸. Dunque, in base a tali norme transitorie, un terzo dei procuratori del collegio avrà un incarico di soli tre anni, non rinnovabile. Tale ultima previsione è stata appunto applicata in riferimento al mandato del procuratore italiano, Danilo Ceccarelli⁵³⁹.

⁵³⁷ Danilo Ceccarelli è ex Sostituto Procuratore a Imperia con un'esperienza in Kosovo come International Prosecutor nella missione europea Eulex.

⁵³⁸ Le regole transitorie per il primo mandato a seguito della costituzione dell'EPPO sono contenute nella Decisione esecutiva del Consiglio 09/04/2019, n. 2019/598/UE relativa alle disposizioni transitorie per la nomina dei procuratori europei per e durante il primo mandato di cui all'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2017/1939. In tale atto si prevede che: prima della nomina dei procuratori europei viene designato, mediante estrazione a sorte, un gruppo che rappresenta un terzo del numero di Stati membri partecipanti al momento dell'applicazione di tali disposizioni transitorie; la durata del mandato dei procuratori europei provenienti dagli Stati membri inclusi nel gruppo determinato con estrazione a sorte è di tre anni. Tale mandato non è rinnovabile.

⁵³⁹ Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea - «EPPO», Dossier 11 novembre 2020, XVIII Legislatura.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il lavoro svolto ha avuto lo scopo di mettere in evidenza luci ed ombre della nuova Procura europea, a distanza di tre anni dall'adozione del suo regolamento istitutivo ed in vista della sua concreta entrata in funzione, prevista nel primo semestre dell'anno 2021.

L'*iter* che ha condotto all'adozione del Regolamento 1939/17 è stato lungo e travagliato. Dall'elaborazione del *Corpus juris* che costituisce la prima tappa del lungo cammino che ha portato all'adozione del Regolamento, le diverse iniziative intraprese dalla Commissione europea, finalizzate a creare le condizioni per l'istituzione di un procuratore europeo, hanno incontrato più volte la resistenza degli Stati membri a cedere la propria sovranità in un settore, quale è quello della cooperazione giudiziaria penale, che ancora custodiscono gelosamente.

Tale ritrosia si è manifestata apertamente quando in sede di votazione si è constatata l'assenza di unanimità e, pertanto, alcuni Stati membri, in applicazione del disposto dell'art. 86 TFUE, hanno deciso di ricorrere all'attuazione della cooperazione rafforzata per l'adozione del Regolamento istitutivo della nuova Procura europea.

La scelta a cui sono stati "costretti" gli Stati membri che ambivano a costituire questo nuovo organo di indagine potrebbe però determinare delle ripercussioni sull'efficacia delle indagini e, conseguentemente, sull'attività di contrasto ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, in quanto il funzionamento della nuova Procura, così come disciplinato dal citato Regolamento, potrebbe incorrere in ipotesi problematiche ogni qual volta verranno in rilievo reati che riguardano anche i cinque Stati membri che hanno scelto di non aderire alla cooperazione. A tale rischio, l'EPPO può porre rimedio soltanto predisponendo adeguati e dettagliati accordi di lavoro

con gli Stati non aderenti, tali da assicurare che il loro coinvolgimento nelle indagini non ne comprometta la proficua conduzione.

Il Regolamento 1939/17 ha chiarito che la nuova Procura europea è un organo indipendente e tale indipendenza deve essere garantita nei confronti sia delle altre istituzioni sia degli Stati membri. La sussistenza di questo requisito può essere messa in discussione dalla presenza dell'anzidetto "*national link*" che permea l'istituzione dell'EPPO. Per un verso, infatti, spetterà al procuratore europeo originario dello Stato membro in cui verranno svolte le indagini da parte dei PED supervisionare le attività di questi ultimi e, per altro verso, i PED condurranno le indagini, per conto dell'EPPO, nel proprio Stato di appartenenza usufruendo degli uffici e dello strumentario delle procure nazionali rischiando in qualche modo di subirne condizionamenti. Nondimeno, la dettagliata descrizione delle modalità di conduzione delle indagini prevista, innanzitutto, dal Regolamento istitutivo e, in secondo luogo e in modo ancora più preciso, dal regolamento interno, sembra riportare l'equilibrio verso una piena indipendenza.

A tal proposito, con il fine di garantire la coerenza dell'azione dell'EPPO e, quindi, una tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione, la struttura e il processo decisionale interno dell'EPPO sono stati organizzati in modo tale da consentire all'ufficio centrale di monitorare, indirizzare e supervisionare tutte le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati.

Invero, il costante ed intenso dialogo che, nel corso delle indagini, viene ad instaurarsi tra il PED che in concreto conduce le indagini nel territorio nazionale ed il Procuratore europeo incaricato della supervisione insieme alla Camera permanente incaricata del monitoraggio, fa sì che ogni scelta adottata dal PED sia adeguatamente motivata oltre che ponderata.

Anzi si ritiene che la macchinosa procedura di scambio di informazioni tra i suddetti soggetti possa produrre delle conseguenze negative, in termini

di celerità e flessibilità, sulle indagini, in quanto queste ultime rischiano di concludersi a distanza di molto tempo dal loro avvio.

Soffermando il nostro sguardo sulle disposizioni del regolamento che regolano la conduzione delle indagini, potremmo essere indotti ad associare la nuova Procura europea ad altri organi ed istituzioni dell'Unione che si occupano di condurre indagini di carattere penale ed amministrativo.

Infatti, per taluni aspetti relativi al suo *modus operandi*, la Procura europea potrebbe essere, in primo luogo, assimilata ad Eurojust, Europol ed OLAF che operano nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, ed in particolare, nel perseguimento dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; in secondo luogo, la sua organizzazione su due livelli, quello centrale e quello decentrato, potrebbe indurci a trovare dei punti di comunanza con la cooperazione che nell'ambito della concorrenza la Commissione europea instaura con le autorità amministrative indipendenti che operano nei diversi Stati membri.

Tuttavia, va chiarito che la Procura europea si distingue dalle citate agenzie soprattutto per il fatto che la sua competenza non si limita a coordinare le indagini tra i diversi Stati membri, ma consiste anche nell'individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. In sostanza, l'esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali rappresenta un elemento distintivo della Procura europea rispetto ad altri organi e organismi dell'Unione.

Sotto il profilo della cooperazione tra il livello centrale e quello nazionale, si può individuare qualche similitudine con i rapporti che sussistono tra le autorità antitrust nazionali e la Commissione. Tuttavia, è opportuno chiarire che, a differenza delle citate autorità antitrust nazionali, i PED operano come *longa manus* dell'ufficio centrale di Lussemburgo agendo come un'articolazione decentrata dell'unico organo d'indagine.

Tali caratteristiche evidenziano che la nuova Procura europea costituisce un *unicum* nel panorama degli organi ed istituzioni dell'Unione, trattandosi del primo organo europeo che opera su due livelli, quello centrale e quello decentrato, esercitando l'azione penale dinanzi a degli organi giurisdizionali nazionali.

In virtù di tale peculiarità, la Procura europea sarà anche il primo organo europeo che, nell'esercizio delle sue funzioni, dovrà applicare non solo norme dell'Unione, ma anche le disposizioni processuali penali nazionali, a seconda dello Stato membro in cui concretamente si troverà ad operare.

L'unicità di tale organo si desume anche dal singolare ruolo assegnato alla Corte di giustizia in merito al controllo giurisdizionale degli atti della Procura europea. Va però rilevato che lo spazio che dopo un lungo e faticoso negoziato è stato lasciato alla Corte di giustizia appare ancora insufficiente.

La deroga, introdotta dal regolamento, al principio generale dell'ordinamento europeo secondo cui la Corte di giustizia ha una competenza esclusiva in materia di controllo di legittimità sugli atti delle Istituzioni e organi dell'Unione europea, fa sì che la Corte possa esercitare il controllo giurisdizionale conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE, soltanto sulle decisioni dell'EPPO di archiviare un caso, nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione, e sulle decisioni dell'EPPO che non sono atti procedurali benché incidano sui diritti degli interessati. Ciò riduce notevolmente il suo ambito di intervento.

Specularmente, il principio generale previsto dal regolamento secondo cui spetta agli organi giurisdizionali nazionali competenti, in conformità alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale, esercitare il controllo giurisdizionale sugli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, aumenta notevolmente il potere di intervento delle giurisdizioni nazionali e, conseguentemente, acuisce il rischio di

orientamenti nazionali differenti. Ciò, evidentemente, determinerebbe notevoli ostacoli all'applicazione uniforme del diritto dell'Unione all'interno degli Stati membri, incidendo negativamente sull'efficacia del nuovo organo di indagine.

Tale rischio va ad aggiungersi a quello già derivante dall'applicazione di ventidue legislazioni penali diverse. Infatti, la scelta fatta dal Legislatore europeo di rinviare alla Direttiva PIF per l'individuazione della competenza della nuova Procura europea avrà come conseguenza che vi saranno inevitabilmente delle differenze nelle leggi nazionali di recepimento della direttiva stessa. Pertanto, la competenza materiale dell'EPPO, componente fondamentale di tale organo dell'Unione, rischia di tradursi in una competenza "a geometria parzialmente variabile" a seconda degli Stati membri partecipanti; il che mal si concilia evidentemente, sia con la natura sovranazionale della Procura stessa, sia con il principio della certezza del diritto.

È importante che il Legislatore europeo tenga conto di tale aspetto problematico in vista di una futura estensione della competenza dell'EPPO anche ai reati di terrorismo.

Infatti, acquisita la consapevolezza che, allo stato attuale, l'Unione europea non dispone di strumenti adeguati ad assicurare un'effettiva attuazione delle proprie politiche in materia di lotta contro il terrorismo, si ritiene che l'unico modo per reprimere in modo efficace la minaccia terroristica sia quello di affidare la competenza a perseguire tali reati alla nuova Procura europea. Ciò anche in considerazione del fatto che tali reati sono normalmente commessi sul territorio di più Stati membri e assumono, pertanto, dimensione transnazionale.

Dunque, per garantire una repressione omogenea di tali reati nei territori dei diversi Stati membri, è auspicabile che il Legislatore europeo scelga il

regolamento come strumento legislativo da adottare per disciplinare compiutamente le diverse fattispecie di reati.

Ad ogni modo, ad oggi, è preferibile concentrare l'attenzione soprattutto sulle concrete esperienze che l'EPPO maturerà sul campo delle indagini in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione per poi trarre le dovute valutazioni utili ai fini di un più efficace ampliamento della sua competenza.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione ha radici profonde e la sua evoluzione ha seguito di pari passo il travagliato percorso di evoluzione che ha caratterizzato la progressiva ed ancora "incerta" affermazione della competenza dell'Unione europea in materia penale.

Sennonché, l'efficace perseguimento dei reati lesivi degli interessi dell'Unione ad opera della Procura europea non solo rappresenterebbe un grande passo in avanti nella lotta alla criminalità, ma segnerebbe anche una tappa fondamentale della storia dell'integrazione europea.

Affinché ciò accada, è necessario che la nuova Procura europea inizi il suo lavoro quanto prima e soprattutto provvista di tutti gli strumenti indispensabili per garantire l'efficacia della sua azione.

Essa dovrà instaurare relazioni di cooperazione con i suoi futuri interlocutori: le istituzioni, gli organi, gli uffici o le agenzie dell'Unione, conformemente ai loro rispettivi obiettivi; le autorità degli Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO e le autorità di paesi terzi e organizzazioni internazionali. Tali relazioni dovranno concretizzarsi in accordi di lavoro di carattere tecnico-operativo, con l'obiettivo di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni, indispensabili per lo svolgimento dei suoi compiti.

Nel contempo, gli Stati membri che hanno aderito alla cooperazione rafforzata sono impegnati nelle procedure di nomina dei procuratori europei delegati e nella predisposizione di misure necessarie per l'adeguamento dei

loro ordinamenti processuali penali a quanto previsto dal Regolamento EPPO.

A tal proposito, il Governo italiano in attuazione dell'articolo 4 della legge n. 117 del 2019, Legge di delegazione europea 2018, ha adottato lo schema di decreto legislativo AG 204 per consentire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura europea.

A distanza di circa due anni dall'adozione del Regolamento istitutivo, con accordo comune del 16 ottobre 2019, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno nominato Laura Codruța Kövesi prima procuratrice capo europea.

Inoltre, il Consiglio dell'Unione europea, con decisione del 27 luglio 2020, ha nominato i 22 procuratori europei⁵⁴⁰ che insieme al Procuratore capo operano nell'ufficio centrale che ha sede a Lussemburgo. Al fine di segnare solennemente l'inizio ufficiale delle attività della Procura europea, il 28 settembre 2020 si è svolta una seduta solenne, presso la Corte di giustizia. In tale occasione, la procuratrice capo e i procuratori europei della Procura europea hanno assunto l'impegno solenne di rispettare gli obblighi derivanti dal loro incarico. Il Collegio costituitosi, il 12 ottobre 2020, a distanza di tre anni dall'adozione del Regolamento istitutivo, su proposta del Procuratore capo europeo, ha adottato il proprio regolamento interno.

Tale atto e le ulteriori specifiche decisioni che negli ultimi mesi sono state adottate dal Collegio si aggiungono ai suddetti “atti preparatori”

⁵⁴⁰ I 22 procuratori europei nominate sono: Frédéric Baab (FR), Cătălin-Laurențiu Borcoman (RO), Jaka Brezigar (SI), Danilo Ceccarelli (IT), Gatis Doniks (LV), Yvonne Farrugia (MT), Teodora Georgieva (BG), Daniëlle Goudriaan (NL), José Eduardo Guerra (PT), Petr Klement (CZ), Tomas Krušna (LT), Tamara Laptoš (HR), Katerina Loizou (CY), Ingrid Maschl-Clausen (AT), Juraj Novocký (SK), Andrés Ritter (DE), Maria Concepción Sabadell Carnicero (ES), Gabriel Seixas (LU), Kristel Siitam-Nyiri (EE), Harri Tiesmaa (FI), Yves Van Den Berge (BE) Dimitrios Zimianitis (EL).

necessari affinché nei prossimi mesi la nuova e tanto attesa Procura europea possa iniziare ufficialmente il suo lavoro.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R., *La cooperazione La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *Rivista dir. Eur.*, 1994.

ALLEGREZZA S., *Pubblico Ministero europeo e posizione della difesa: nuovi scenari per la tutela delle garanzie della persona sottoposta alle indagini. 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*, Giuffrè Editore, 2013.

AMALFITANO C., *Codice di cooperazione giudiziaria penale dell'Unione europea*, in *Codici dell'Unione europea*, 2017.

AMALFITANO C., *Il ruolo dell'art. 325 TFUE nella sentenza Taricco e le sue ricadute sul rispetto del principio di legalità penale. Possibile una diversa interpretazione ad opera della Corte di giustizia?*, 2016/06, in www.forumcostituzionale.it.

APRILE E., SPIEZIA F., *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, 2009.

ASP P., *The substantive Criminal law Competence of the EU*, 2012.

BALDUCCI F., *Lo scudo di carta. Le garanzie procedurali e i diritti della difesa nella disciplina della futura Procura europea*, in FERRUA P., GAMBINI R., SALVADORI M. (a cura di), *La nuova Procura europea, Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2016.

BALSAMO A., *Le regole di procedura della Procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, 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*, Giuffrè Editore, 2013.

BERNARDI A., *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, in RAFARACI T. (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Giuffrè, 2007.

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*, Giuffrè Editore, 2013.

BÖSE M., *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, 2019.

BUSIA G., *La Procura europea*, in AMATO G. e GUALTIERI R. (a cura di), *Prove di Europa unita, Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013.

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*, Giuffrè Editore, 2013.

CALVANO R., *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, III, Milano, 2008.

CAMALDO L., *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, 2014, Torino.

CANDI A., *La struttura della Procura europea e i rapporti con gli organi d'indagine nazionali*, 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*, Giuffrè Editore, 2013.

CANNETTI G. A., *Le sinergie tra la Procura europea ed altri organismi nella protezione degli interessi finanziari dell'Unione*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari*

dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea, IUS Pisa University Press, 2018.

CASTELLANETA M., Art.86, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, 2 ed., Cedam, 2014.

CHINNICI C., SCIARABBA V., *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, in FERRUA P., GAMBINI R., SALVADORI M. (a cura di), *La nuova Procura europea, Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2016.

CSONKA, JUSZCZAK, SASON “*The establishment of the European Public Prosecutor's Office*”, in Eucrim, 2017.

DAMATO A. *Mandato di arresto europeo* in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, in *Collana Casi e materiali di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014.

DAMATO A., Art. 325 TFUE, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, 2014.

DAMATO A., *Assistenza e cooperazione giudiziaria*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, in *Collana Casi e materiali di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014.

DAMATO A., *Il mandato d'arresto europeo e la sua attuazione nel diritto italiano* in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2005.

DAMATO A., *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Carducci Editore, 2018.

DE AMICIS G., *Garanzie e controllo giurisdizionale dell'attività del Pubblico ministero: standards sovranazionali e prospettive di creazione di una Procura europea*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

DE AMICIS G., *I rapporti della Procura europea con Eurojust, Olaf ed Europol. 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*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

DE ANGELIS F., *L'espace juridique penal europe: une vision se concretise*, in *Eucrim*, n.2, 2012.

DE HERT P., PAPAKONSTANTINO V., *Data Protection and the EPPO*, in *New Journal of European Criminal Law* 2019, Vol. 10(1).

DE KERCHOVE, WEYBERGH, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, 2000.

DE PASQUALE P., FERRARO F. (a cura di), *Il terzo pilastro dell'Unione europea. Cooperazione intergovernativa e prospettive di comunitarizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

DE WITTE B., *An undivided Union? Differentiated integration in post-Brexit times*, in CMLR, n. 2/2018;

DELMAS-MARTY M., *Corpus Juris introducing penal provision for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, Economica, 1997.

DELMAS-MARTY M., VERVAELE J.A.E., *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, 4 vol., Oxford, Intersentia, 2000.

DI BUCCI V., *Quelques questions concernant le contrôle juridictionnel sur le mécanisme de surveillance unique*.

DI FRANCESCO MAESA C., *EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018.

DI FRANCESCO MAESA C., *Verso una Procura europea: Tra effettività e diritti fondamentali*, Tesi di dottorato in Diritto europeo, Università di Bologna, 2017.

DONINI M., *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano, 2004.

DRAETTA U., PARISI N., *Elementi di diritto dell'Unione europea – parte speciale*, Giuffré, Milano, 2003.

ESPINA RAMOS J. A., *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Lorena Bachmaier Winter Editor, 2018.

FABBRINI F., *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, in CSF Research Papers, October 2012.

FALATO F., *Appunti di cooperazione giudiziaria penale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

FERRARO F., ROLANDO F., *Asimmetrie tra rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020.

FERRUA P., *Il regime probatorio nei processi di competenza della Procura europea nella proposta di regolamento del 17 luglio 2013*, in FERRUA P., GAMBINI R., SALVADORI M. (a cura di), *La nuova Procura europea, Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2016.

FIDELBO M., *"Eppur si muove". Il lento cammino della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione e la questione della sua base giuridica*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

FIENGO G., *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in DPCE ONLINE, 2020.

FRANSSEN N., *The future judicial cooperation between the EPPO and nonparticipating Member States*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, Vol. 9(3).

FRANSSEN N., *The future judicial cooperation between the EPPO and third countries*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, Vol. 10(2).

GAMBINI R., *Procura europea, Regolamento istitutivo: più errata che corregge*, in FERRUA P., GAMBINI R., SALVADORI M. (a cura di), *La nuova Procura europea, Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2016.

GENSCHEL P., JACHTENFUCHS M., *More integration, less federation: the European integration of core state powers*, in *Journal of European Public Policy*, n. 1/2016.

GERGELY BEKES A., *Critical thoughts on the future cooperation between eppo and its partners in light of the recently adopted regulation*, in *Law Series of the Annals of the West University of Timisoara*, 2018.

GRASSO G., *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e gli Stati membri*, Milano, 1989.

KESSLER G., *Prime note sul futuro Procuratore europeo e i suoi rapporti con Olaf*, 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*, Giuffrè Editore, 2013.

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*, Giuffrè Editore, 2013.

KOSTORIS R. E., *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in Cassazione penale, 2013, n.12.

KOSTORIS R. M., *A European Public Prosecutor Office against Euro-financial Crimes: Which Future*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 2015.

LATTANZI G., *Prospettive di un sistema di giustizia penale europeo*, in *La Magistratura*, n. 1, 2008.

LATTANZI U., *La cooperazione rafforzata tra flessibilità e frammentazione: la clausola del last resort*, in *Federalismi.it*, 2019.

LIGETI K., *The Place of the Prosecutor in Common Law and Civil Law Jurisdictions*, in *The Oxford Handbook of Criminal Process*, 2019.

LO VOI F., *Il difficile percorso per la creazione del Pubblico Ministero europeo "a partire da Eurojust"*, 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, Giuffrè Editore, 2013.

LUCHTMAN M., *Forum choice and judicial review under the EPPO's legislative framework*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, GEELHOED, ERKELENS, MEIJ (a cura di), 2018.

MALINCONICO A., *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione tra avanguardismi unionisti e sovranismi nazionali: basi giuridiche a confronto*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

MANACORDA S., *Il mandato di arresto europeo nella prospettiva sostanzial/penalistica, implicazioni teoriche e ricadute politico/criminali*, 2004 in Riv. it. dir. proc. pen., 2004, n. 3.

MARANDOLA A., *Cooperazione giudiziaria europea in materia penale*, in *Le fonti del diritto italiano*, 2018.

MARANELLA S., *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nel sistema dell'Unione europea*, 2018.

MARTIN A. N., *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, Giuffrè Editore, 2013.

MARTINICO G., *Asymmetry as an Instrument of Differentiated Integration*, in *European Journal of Law Reform*, n. 2/2016.

MAZZA O., *Procura europea e regole comuni in materia di garanzie procedurali e posizione della difesa*, 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*, Giuffrè Editore, 2013.

MIRISAN L., *European Public Prosecutor, Today, is Certain*, in *Revista Universul Juridic*, 2017.

MITSOLEGAS V., GIUFFRIDA F., *The European Public Prosecutor's Office and human rights*, in *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, GEELHOED, ERKELENS, MEIJ (a cura di), 2018.

MURPHY, BORDA, ZAMMIT HOYTE, *The perspectives of counter-terrorism operatives on EU counter-terrorism law and policy*, in F. DE LONDRAS, J. DOODY (a cura di), *The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU CounterTerrorism*, London, 2015.

NEGRI D., *Best Practices and Operational Models in Financial-Economic Investigations in Europe in View of the EPPO*, in *Investigating European Fraud in the EU Member States*, Oxford: Hart Publishing, 2017, Bloomsbury Collections. Web. 5 Jul. 2019.

NUNZI A., *Ipotesi per la cooperazione tra Europol e l'Ufficio del Procuratore Pubblico*, 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*, Giuffrè Editore, 2013.

OBRADOVIC D., *The role of the public prosecutor in criminal proceedings against unsafe road traffic control*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 2017.

PARISI N. e RINOLDI D. (a cura di), *Giustizia e affari interni nell'Unione europea: il terzo pilastro del trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli, 1996.

PARISI N., *Competenze dell'Unione e i principi regolatori*, in *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, in DRAETTA U., PARISI N. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2003.

PARIZOT R., *The future EPPO: What role for the CJEU*, in *New Journal of European Criminal Law*, 6(4), 2015.

PATANÈ 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*, Giuffrè Editore, 2013.

PELISSERO M., *Ampliamento delle competenze della Procura europea? Limiti e prospettive*, in FERRUA P., GAMBINI R., SALVADORI M. (a cura di), *La nuova Procura europea, Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2016.

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*, Giuffrè Editore, 2013.

PICOTTI L., *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

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*, Giuffrè Editore, 2013.

PISANI M., *Il "processo penale europeo": problemi e prospettive*, in Riv. dir. proc., 2004.

PISAPIA A., *La risoluzione del Parlamento europeo sulla Procura europea ed Eurojust. Quando il Parlamento europeo non è colegislatore*, in Cassazione penale, 2017, n. 2.

PISTOIA E., *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, in "Univ. degli Studi di Teramo. Collana della Facoltà di Giurisprudenza", V.5, 2008.

PISTOIA E., *Uniti nella...diversificazione. Il modello di integrazione differenziata nel quadro di cooperazioni rafforzate secondo la Corte di giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2/2014.

POCAR F., *Commentario ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001.

RAFARACI T., *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, 2011.

REALE E. P., *Defence Areas and Limits in the Investigations of the European Public Prosecutor*, in *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, 2019.

ROSSI L. S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano 2000.

RUGGIERI F., *Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. Introduction to a Historic Reform*, in *EU Criminal Justice. Fundamental*

Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office, 2019.

RUGGIERI F., *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in *Proc. Pen. Giust.*, 2013, n.6.

SALAZAR L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio Penale*, fascicolo n. 3, 2017.

SALAZAR L., *La Procura europea è finalmente realtà: what's next...?*, in *Eurojust.it*, 2017.

SALAZAR L., *La proposta di regolamento che istituisce la Procura europea: uno stato dell'arte*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

SALAZAR L., *Prospettive alla luce dell'istituzione dell'EPPO con particolare riguardo al crimine organizzato: un (assai soggettivo) stato dell'arte*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

SCALIA V., *La corruzione nel quadro della direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari*

dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea, IUS Pisa University Press, 2018.

SELVAGGI E., VILLONI O., *Questioni reali e non sul mandato d'arresto europeo*, in Cass. pen., 2002.

SICURELLA R., *Così lontana, così vicina. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea dopo la saga Taricco*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

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*, Giuffrè Editore, 2013.

SOTIS S., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in Cass. Pen., 2010.

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*, Giuffrè Editore, 2013.

SPIEZIA F., *Il Pubblico Ministero Europeo e gli altri attori della cooperazione giudiziaria penale: i rapporti con Eurojust*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea, parte istituzionale*, 2020.

TESAURO G., *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, in P. DE PASQUALE e F. FERRARO (a cura di), 2 ed., Napoli, 2020.

TESAURO G., *Una procura europea per l'Unione del futuro*, in N. PARISI, D. RINOLDI, A. SANTINI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011.

TIBERI G., *Le nuove fonti del diritto nella cooperazione giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona e il loro impatto sull'ordinamento interno*, in T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011.

TILOVSKA-KECHEDJI E., *European public prosecutor's office: To be or not to be*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 2017.

TIZZANO A., *Brevi note sul "terzo pilastro" del trattato di Maastricht*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996.

TOADER, T., SAFTA, M., *From the National Public Prosecutor's Office to the European Public Prosecutor's Office*, Conferinta Internationala de Drept, in Studii Europene si Relatii Internationale, 2018.

TRAVERSA E., *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in Archivio penale, fasc.n.3, 2019.

TRAVERSA E., *La Proposta di Regolamento UE avente ad oggetto l'istituzione di una Procura europea, nel contesto dei principi costituzionali dell'Unione europea*, in Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali, Fasc 1-2/2014.

TRAVERSA E., *La proposta di regolamento Ue avente ad oggetto l'istituzione di una procura europea, nel contesto dei principi costituzionali dell'Unione europea*, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali, Anno LIII (2014), n. 1-2.

VENEGONI A., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

VENEGONI A., *La proposta di Regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, in FERRUA P., GAMBINI R., SALVADORI M.

(a cura di), *La nuova Procura europea, Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2016.

VENEGONI A., *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Keyeditore, 2018.

VENEGONI A., *La protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Il Diritto in Europa oggi*, (Collana diretta da F.BUFFA), Cendon.

VERVAELE J.-A.-E., *Future of European Criminal Law and Harmonization of Criminal Law Enforcement*, lecture at the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 8 marzo 2008.

VINCIGUERRA S., *La proposta di direttiva dell'UE contro i reati di frode che ne ledono gli interessi finanziari*, in FERRUA P., GAMBINI R., SALVADORI M. (a cura di), *La nuova Procura europea, Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2016.

VITALE G., *La sentenza Taricco della Corte di giustizia, tra gli effetti diretti delle norme del Trattato ed autonomia procedurale degli Stati membri*, in GRASSO G., SICURELLA R., BIANCO F., SCALIA V. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea, Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, IUS Pisa University Press, 2018.

WADE M. L., *Developing a Criminal Justice Area in the European Union*, 2014, Studio per il Parlamento europeo.

WADE M. L., *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, in *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, 2019.

WADE M. L., *The European Union as a counter-terrorism actor: right path, wrong direction?*, in *Crime Law and Social Change*, 2014, vol. 62.

WEYEMBERGH A., BRIÈRE C., *Relations Between the EPPO and Eurojust—Still a Privileged Partnership?*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, 2018.

WEYEMBERGH A., *Le Traité de Lisbonne et le contrôle juridictionnel sur le droit pénal de l'Union européenne*, in *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, BRAUM S. e WEYEMBERGH A., Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 2009.