

LA COOPERAZIONE RAFFORZATA COME MODALITÀ D'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA

Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione

di Miranda Fidelbo

Abstract. *Preso atto delle difficoltà di adottare il regolamento istitutivo della Procura europea, il presente contributo si propone di dimostrare la concreta esistenza di un valore aggiunto dell'istituzione dell'organo di accusa europeo da parte di un numero ristretto di Stati membri rispetto all'abbandono di un tale progetto per assenza di unanimità.*

Si è cercato di dimostrarne la fattibilità, costruendo un sistema capace di massimizzare gli effetti di ciò che è verosimilmente possibile sfruttando gli strumenti messi a disposizione dai Trattati – la cooperazione rafforzata in questo caso – seppur sfocianti in un'integrazione diseguale.

Si è proceduto a modificare la proposta di regolamento per adattarla al diverso contenuto (non più l'istituzione della Procura europea, ma l'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini di una tale istituzione) e a predisporre i modelli contenutistici degli accordi che necessariamente dovranno disciplinare la cooperazione tra gli Stati membri non partecipanti e l'organo di accusa europeo.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Constatazione di assenza di unanimità. – 3. Cooperazione rafforzata quale unico rimedio. – 4. Differenziazione *versus* unanimità “al ribasso”. – 4.1 I problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata. – 4.2. Gli argomenti a favore della cooperazione rafforzata. – 4.3 Valutazione d'impatto. – 5. Interrogativi e relative risposte. 5.1 La valenza del principio di territorialità europea in uno spazio di repressione frammentato. – 5.2 La tutela degli interessi finanziari dell'Unione da parte degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata. – 5.3 Esercizio dell'azione penale: coordinamento tra Procura europea e procure degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata. – 6. Presentazione del concreto funzionamento della Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata. – 6.1 Il ruolo di Eurojust. – 6.2 Il ruolo di OLAF. – 7. Nuova proposta della Commissione in cooperazione rafforzata e accordi con gli Stati membri non partecipanti. – 8. Disposizioni della proposta di regolamento che necessiterebbero di una modifica. – 8.1 Modifiche formali e semplice riformulazione di alcune disposizioni. – 8.2 Modifiche strutturali e proposta di una nuova formulazione degli articoli. – 8.3 Interventi migliorativi. – 9. Introduzione di norme *ad hoc*. – 10. Gli strumenti necessari per garantire il coordinamento tra Procura europea e procure nazionali. – 11. Proposta di modelli contenutistici degli accordi con gli Stati membri non partecipanti. – 11.1 Disciplina dello *status* giuridico e delle condizioni operative del Procuratore europeo in tali Stati. – 11.2 Disciplina del coordinamento e della cooperazione tra la Procura europea e le autorità degli Stati non partecipanti. – 11.3 Disciplina dello svolgimento delle indagini negli Stati membri non partecipanti. – 11.4 Disciplina del riconoscimento e dell'esecuzione delle sentenze e del compromesso negli Stati non partecipanti. – 12. Le relazioni con i

partner. – 12.1 Gli accordi tra la Procura europea e Eurojust. – 12.2 Gli accordi tra la Procura europea, OLAF e Europol. – 13. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il tema della Procura europea è all'ordine del giorno tra studiosi, tecnici ed esperti di diritto dell'Unione europea e di diritto penale (nazionale ed europeo) dai primi anni Novanta del secolo scorso¹, da quando, cioè, a seguito delle iniziative suscitate dalla

¹ Fra la dottrina più significativa in materia si richiamano qui (oltre a quanti verranno citati nel corso del lavoro): G. GRASSO, *Il "Corpus Juris" e le prospettive di formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997, pp. 1 ss.; G. GRASSO, *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999, p. 127 ss.; P. TONINI, *Il Pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Vol. 1, 1999, p. 3 ss.; H. G. NILSSON, *Eurojust - The beginning or the end of the European Public Prosecutor?*, in *Europarättslig Tidskrift*, 2000, n. 4, p. 601 ss.; M. DELMAS-MARTY, J.A.E. VERVAELE, *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000 e 2001, 4 vol.; A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002; M. BARGIS, *Il pubblico ministero europeo nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2004, p. 745 ss.; S. ALLEGREZZA, *Pubblico Ministero e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in *Aa.Vv. Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005; L. CAMALDO, *Il Pubblico ministero europeo dal Corpus Juris al Trattato di Lisbona: un "fantasma" si aggira nell'Unione europea*, in P. CORSO, E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, Vol. II, Piacenza, 2010, pp. 69-94; J. A. VERVAELE, *"Quel status pour le Ministère Public? European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice"*, in *Cour de Cassation (ed.), Quelles Perspectives pour un Ministère Public Européen? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, Paris, 2010, pp. 171-200; CONSEIL D'ETAT, *Réflexions sur l'institution d'un parquet européen*, Paris, 2011; K. LIGETI, *The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined*, in *EUCLR*, 2011; G. TESAURO, *Una procura europea per l'Europa del futuro*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 721 ss.; M. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Antwerp, 2011. M. VAUDANO, A. VENEGONI, *Commento art. 86 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 934 e ss.; V. BAZZOCCHI (a cura di), *Atti della Conferenza internazionale "La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo"*, organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco e svoltasi a Roma il 12-14 giugno 2013; S. ALLEGREZZA, [Verso una Procura Europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani](#), in *questa Rivista*, 31 ottobre 2013; K. LIGETI, *Toward a Public prosecutor for the European Union*, Londra, 2013; L. HAMRAN, E. SZABOVA, *European Public Prosecutor's Office – Cui bono?*, in *New Journal of European Criminal Law*, voll. 1-2, 2013, p. 23 ss.; A. MURA, *Integration of the EPPO in the National systems: concrete modalities in order to provide a real added value*, 11th OLAF Conference of Fraud Prosecutors, *Possible effects of establishing a European Public Prosecutor's Office on the National systems – Bruxelles*, 28 novembre 2013; N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, Università di Catania - Online Working Paper 2013 n. 48; A. DAMASKOU, *The European Public Prosecutor's Office. A Ground-breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, p. 126 ss. R. E. KOSTORIS, *The perspective to establish a European Public Prosecutor's Office: lights and shadows of a work in progress*, in *Academic anthology for the Academic Celebration for the 10th Anniversary of the College for Criminal Law Science of the Beijing Normal University*, 2015; F. SPIEZIA, *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati e le prospettive per il futuro di Eurojust*, in *Cassazione Penale*, 2015, p. 1614 ss.

Commissione europea², indirizzate a valutare le modalità secondo le quali gli interessi finanziari dell'Organizzazione potessero essere meglio protetti dagli esiti di frodi e di altre attività illecite, fu affidato ad un gruppo di esperti il compito di prospettare una soluzione normativa. Tali studi sono sfociati nel 1997 nella proposta di un corpo di norme relative alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari, il cosiddetto *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*³.

In estrema sintesi, poiché il tema della Procura europea (cui ci si consentirà di fare riferimento in questo contributo anche con l'ormai usuale sigla di "EPPO", acronimo dell'espressione inglese "*European Public Prosecutor Office*") è stato molto approfondito, può dirsi che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha costituito un "*turning point*", in ragione della possibilità di istituirla ai sensi dell'art. 86 TFUE. Come noto, il 17 luglio 2013 la Commissione ha adottato la proposta di regolamento istitutiva della Procura europea⁴. Vale la pena di accennare che lo scarto temporale tra l'idea di una Procura europea e la redazione di un concreto testo normativo non è irrilevante, non solo perché dimostra le difficoltà politiche di realizzazione, ma anche perché prova l'insufficienza delle soluzioni che, *medio tempore*, hanno tentato di far fronte al sempre più rilevante problema delle frodi al bilancio dell'Unione⁵.

Così come prevista dall'art. 86 TFUE, la Procura europea si presenta come un vero e proprio tentativo di integrazione funzionale e operativa tra diritto europeo e

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

³ M. DELMAS-MARTY (a cura di), "*Corpus Juris*" *portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, 1997.

⁴ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, COM (2013) 534. Tale proposta fa parte di un pacchetto di misure che consta anche di una Proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale – Eurojust (COM (2013) 535) e una Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2013, Migliorare la *governance* dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea, COM (2013) 533, in *GUUE*, C 126 del 26.4.2014. Il summenzionato pacchetto ha l'obiettivo di migliorare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

⁵ Ci si riferisce agli strumenti operativi e agli organismi che sono stati creati nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia- primi fra tutti l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e l'Unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust) – che sono stati frutto di interventi successivi per rispondere, da un lato, alla diffidenza e ritrosia degli Stati a cedere poteri ad un organismo europeo in un ambito strettamente connesso alla sovranità qual è la potestà di punire e, dall'altro, alla crescente necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione. Accanto a tali istituzioni tipicamente volte al *law enforcement sul piano penale*, ma sprovviste di poteri d'intervento diretto, troviamo l'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF), che ha il compito di indagare sulle frodi e attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE, ma con competenze limitate alle indagini amministrative. Per un'analisi della questione, si rimanda a M. CAIANIELLO, *L'istituzione del pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA E S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 598.

diritto nazionale in materia penale. In breve, grazie all'istituzione dell'organo di accusa europeo, casi complessi a dimensione transnazionale verranno coordinati e contrastati da un unico organo a livello europeo, e per mezzo dei procuratori delegati, l'EPPO avrà poteri investigativi transnazionali in tutti gli Stati membri che decideranno di partecipare alla sua istituzione. In ragione di ciò, l'attività di persecuzione dei reati di competenza del Procuratore europeo non dipenderà più da strumenti intergovernativi di assistenza tra Stati membri complessi, difficili e *time-consuming*. Se l'istituzione di quest'organo verrà accompagnata dalla predisposizione di regole chiare volte a disciplinare le indagini e l'ammissibilità delle prove presentate nelle Corti degli Stati membri, il risultato sarà un'azione di contrasto coordinata ed efficace a livello dell'Unione per la tutela di un bene comune. Non c'è dubbio che è in gioco la costruzione di un nuovo assetto dello spazio penale europeo, che passa attraverso una necessaria opera di armonizzazione sostanziale e procedurale. Varie sono le ragioni a sostegno della necessità di un'armonizzazione penale sostanziale e procedurale. Infatti, i presupposti dell'attività della futura Procura europea passano per un'armonizzazione delle fattispecie incriminatrici e delle relative conseguenze sanzionatorie⁶. Ad avviso di chi scrive, ragioni di legittimazione complessiva ma soprattutto l'esigenza di evitare che la diversità delle discipline nazionali sia un ostacolo al funzionamento della Procura europea, militano in favore della necessità dell'adozione di un *corpus* di norme di diritto penale sostanziale comune.

Per rispondere alla necessità di un regime armonizzato in materia di fattispecie di reato, nel 2012 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (d'ora in avanti indicata anche come "direttiva PIF")⁷. La proposta mira a rafforzare l'attuale quadro giuridico in questo settore mediante l'elaborazione di norme comuni per la definizione dei reati, delle sanzioni penali e dei termini di prescrizione⁸.

Laddove alla centralità delle indagini e dell'azione penale non seguisse la responsabilità dei soggetti autori di tali reati e le relative conseguenze con una tendenziale omogeneità, risulterebbe frustrato il fine ultimo della tutela ed i rei potrebbero avvantaggiarsi della diversità delle legislazioni penali. Non di minore importanza sarebbe la frustrazione di quel senso di giustizia comune a cui si tende. Lo

⁶ V. conclusioni di F. RUGGIERI in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 172.

⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2012, relativa alla *lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, COM (2012) 363. Sull'argomento in dottrina si rinvia a A. VENEGONI, [Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione Europea per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale COM \(2012\)363 \(c.d. Direttiva PIF\)](#), in *questa Rivista*, 5 settembre 2012.

⁸ L'obiettivo è quello di ovviare alla situazione esistente caratterizzata da norme della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (del 26 luglio 1995) a maglie eccessivamente larghe, che hanno permesso interpretazioni piuttosto divergenti tra gli Stati sugli stessi argomenti, cosicché il risultato del processo di attuazione ha prodotto un elevato livello di frammentazione all'interno dell'Unione nella normativa penale sulla protezione degli interessi finanziari della stessa, essendo alcuni istituti di diritto penale sostanziale trattati diversamente nei singoli Stati.

spazio giuridico europeo penalmente omogeneo, anche se non unico, è quindi condizione imprescindibile per garantire la salvaguardia dei valori di libertà, sicurezza e giustizia e consentire all'organo di accusa europeo di poter operare in modo efficiente.

Accanto alla questione dell'armonizzazione sostanziale si pone quella, altrettanto complessa, relativa all'armonizzazione procedurale: appare opportuno limitarsi a brevi considerazioni in proposito. Tale armonizzazione su scala europea deve essere letta alla luce degli obiettivi che il Consiglio europeo ha stabilito nel Programma di Stoccolma e del piano d'azione che li mette in opera, vale a dire l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al fine di superare la frammentazione attuale⁹. In questo quadro il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e del suo fondamento, vale a dire la fiducia reciproca tra Stati membri, diviene il punto di partenza del sistema di cooperazione tra essi, in rapporto alla quale l'armonizzazione normativa assume un ruolo, per certi aspetti, strumentale¹⁰. Per queste ragioni, allo sviluppo degli strumenti normativi basati sul riconoscimento reciproco è corrisposta la coscienza della necessità d'incrementare il livello di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Infatti, le divergenze tra i sistemi penali degli Stati membri non costituiscono solamente un ostacolo alla fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie dei diversi Paesi, ma devono necessariamente essere superate nella prospettiva della costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Per usare le parole di altri, l'armonizzazione «aumenta anche la fiducia reciproca nei rapporti tra Stati membri e, conseguentemente, l'operatività del principio del reciproco riconoscimento, nella prospettiva di un "circolo virtuoso" che lega i tre fenomeni»¹¹. L'altro aspetto alla base della necessità di costruire uno spazio giudiziario europeo proceduralmente uniforme può essere rintracciato nella solidarietà reciproca degli Stati membri nella lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Organizzazione e, più in generale, contro la criminalità transfrontaliera. L'art. 82 TFUE contiene la base giuridica per un'armonizzazione parziale (che lascia agli Stati membri la facoltà di «mantenere o introdurre un livello più elevato di protezione»¹²) dei sistemi procedurali penali degli Stati membri – si badi, solamente nella misura in cui questo è «necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale» – permettendo ai cittadini di godere di una protezione

⁹ Programma di Stoccolma, «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», adottato dal Consiglio europeo per il periodo 2010-2014, 2010/C 115/01, in GUUE C 115 del 4.5.2010, pp.1-38. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 aprile 2010 – *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei – Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma* [COM\(2010\) 171](#).

¹⁰ Per un'analisi sul tema, ci si permette di rimandare a M. FIDELBO, [La proposition de directive 275/2011: la protection des victimes de la criminalité à la lumière de la reconnaissance mutuelle](#), in I quaderni europei, Università di Catania - Online Working Paper 2012 n. 42.

¹¹ C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, op. cit., p. 19.

¹² Art. 82.2 TFUE.

equivalente nello spazio giudiziario europeo e di essere fiduciosi nell'esistenza di norme minime che li proteggono in seno all'Unione¹³.

Per concludere, quanto al rapporto tra armonizzazione sostanziale e procedurale si rileva che i due processi vanno di pari passo, essendo la prima funzionale e imprescindibile rispetto alla stessa istituzione dell'EPPO, e la seconda necessaria al suo corretto funzionamento nello spazio giuridico europeo. Il Procuratore europeo si troverà quindi ad operare all'interno di un sistema penale globale (formato da norme di natura sostanziale e procedurale), ma allo stesso tempo per definizione incompleto poiché è destinato ad integrare i sistemi giudiziari nazionali per le materie non regolamentate specificamente dal regolamento ma limitatamente ai campi definiti dai Trattati¹⁴.

Chi scrive ritiene che, assunta la decisione di istituire la Procura europea, sia ora necessario concentrarsi sulle modalità del suo concreto funzionamento. Per esigenze di effettività, bisogna ritenere trascorso il tempo per esercizi di retorica e polemiche ed è necessario concentrarsi sugli aspetti pratici di una tale istituzione, avendo riguardo alle particolari caratteristiche di questo organo di accusa e ai vincoli – giuridici e non – ai quali esso dovrà essere soggetto.

2. Costatazione di assenza di unanimità.

Non si può fare a meno di constatare che, nonostante le limitazioni dell'ambizioso progetto contenute nei trattati (quali, ad esempio, la circoscrizione della competenza della Procura europea alla lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ex art. 86 par. 1 TFUE), alcuni Stati membri sembrano timorosi circa la perdita di sovranità conseguente all'istituzione dell'organo e propendono per soluzioni collegiali e meno invasive delle competenze giurisdizionali nazionali, secondo il modello di Eurojust¹⁵.

Se l'obbligo di una più efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione (ai sensi dell'art. 325 TFUE) appare, sulla carta, compreso da tutti gli Stati Membri, notevoli sono le divergenze di vedute, le reticenze e le obiezioni mosse da alcuni di essi

¹³ Quando si parla di armonizzazione procedurale, non ci si riferisce solo ai diritti degli indagati e/o sospettati, ma anche ai diritti e alla protezione delle vittime della criminalità, che ora possono contare su un quadro normativo di riferimento chiaro e puntuale, grazie all'adozione della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Per un'analisi della direttiva e delle ragioni che ne costituiscono la base, ci si permette di rinviare a M. FIDELBO, *La proposition de directive 275/2011: la protection des victimes de la criminalité à la lumière de la reconnaissance mutuelle*, op. cit.

¹⁴ Per spunti interessanti sul tema, si vedano le Osservazioni al progetto di regolamento istitutivo dell'EPPO inviate alla Commissione LIBE del Parlamento europeo da parte della Giunta e dell'Osservatorio Europa dell'Unione delle Camere Penali italiane, *supra* nota 85.

¹⁵ Per un approfondimento della questione si veda D. FLORE, *A European Public Prosecutor's Office: guidelines for the European agenda*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 707.

sulle modalità di adempimento di tale obbligo¹⁶. L'analisi di questo contesto e i negoziati fino ad ora condotti¹⁷ fanno ritenere che sarà difficile adottare il regolamento all'unanimità, motivo per cui indagare il tema della Procura europea dalla prospettiva della cooperazione rafforzata appare particolarmente interessante. Infatti, solo alcuni governi nazionali – e tra questi il nostro¹⁸ – sembrano aver maturato la consapevolezza della posta in gioco e hanno apertamente dimostrato la volontà politica di intraprendere questo processo di lungo respiro, che richiederà sicuramente progressivi aggiustamenti¹⁹. In questa sede vale la pena chiarire che presupposto indefettibile dell'avvio di una cooperazione rafforzata è la mancanza di unanimità in seno al Consiglio dell'Unione, che dovrà essere constatata prima che si possa procedere in tal senso.

In questo contesto, in cui molto è stato detto e scritto sugli aspetti tecnici e giuridici legati all'istituzione dell'organo di accusa europeo, si è ritenuto opportuno fare un esercizio di sano realismo, constatando l'assenza di unanimità richiesta dall'art. 86 TFUE e concentrarsi su un aspetto poco – per non dire per nulla – indagato, vale a dire l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata. Questa, infatti, probabilmente costituirà la “strada maestra” che condurrà all'approvazione del relativo regolamento. Tale procedura consente ad almeno nove Stati Membri di superare l'assenza di unanimità dei componenti del Consiglio e procedere alla costituzione dell'organo di cui si parla (art. 86.1 TFUE).

3. Cooperazione rafforzata quale unico rimedio.

I negoziati fin qui svoltisi conducono ad un'amara constatazione: la mancanza di un'adeguata attenzione politica al tema della costruzione di un sistema giudiziario europeo. La perdurante reticenza e la scarsa determinazione da parte di alcuni Stati Membri di superare il metodo intergovernativo comporta un irrimediabile ritardo nel processo di unificazione. Nonostante le ambiziose previsioni dei Trattati, l'Unione europea non è ancora pronta per una “sovranità giudiziaria” e questo si traduce in una distorsione favorevole alla criminalità. Pertanto, la cooperazione rafforzata si presenta come unico mezzo a disposizione per superare questa situazione di stallo.

¹⁶ Per un'analisi del tema si veda L. SALAZAR, *Il negoziato sulla Procura europea nell'agenda della Presidenza italiana dell'Unione europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 694.

¹⁷ L'ultimo documento del Consiglio dell'Unione europea relativo alla Proposta di regolamento che istituisce la Procura europea è l'Orientamento generale parziale del 3 giugno 2016, n. 9799/16 – 2013/255(APP).

¹⁸ In particolare, l'istituzione della Procura europea era una delle priorità della Presidenza italiana, così come ha dichiarato il Ministro della Giustizia Andrea Orlando dinanzi ai membri della Commissione per le libertà civili del Parlamento europeo il 2 settembre 2014.

¹⁹ F. PALAZZO, *Linee guida per l'agenda europea e per il legislatore nazionale. Introduzione*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 681.

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

Si tratta quindi di ribattere alle perplessità che il ricorso alla cooperazione rafforzata comporta. In particolare, partendo dalla consapevolezza che il funzionamento dell'EPPO avrebbe bisogno di essere accompagnato da un sistema generale di garanzie e di sistemi sanzionatori affinché l'intero sistema sia basato sulla *rule of law*, la domanda è se invece la Procura possa operare efficacemente senza omogeneità normativa penale e procedurale. In altre parole, senza il diritto comune auspicato, vi può essere un'azione penale accentrata? Si pone, inoltre, il delicato quesito relativo agli strumenti a cui ricorrere per “costringere” gli Stati non partecipanti (d'ora in avanti indicati anche come Stati *out*) ad adottare misure dissuasive contro la frode e ad assicurare un livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE che sia efficace ai sensi dell'art. 325 TFUE. Di non poco conto è anche il ruolo da attribuire al principio del giudice naturale in casi coinvolgenti Stati membri partecipanti e non quando i criteri sulla scelta della giurisdizione porterebbero alla competenza giurisdizionale di uno Stato *out*. Un altro interrogativo sorge di fronte a casi trattati da Stati membri non partecipanti e azioni esercitate dalla Procura europea circa la possibile violazione, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del principio di uguaglianza davanti alla legge, che richiede che casi uguali siano trattati con procedure uguali. Ed ancora, quid delle prove ottenute negli Stati membri non partecipanti in virtù degli accordi tra quest'ultimi e l'EPPO?

Ad alcune di queste domande la dottrina ha fornito già risposta – motivo per cui si è deciso di circoscrivere l'oggetto del presente contributo – ad altre si è cercato di dare risposta: quelle summenzionate sono solo alcune delle questioni affrontate e si è dato anche conto delle problematiche ad esse sottese o connesse, cercando di contemperare il realismo e la fattibilità dell'opzione istitutiva mediante cooperazione rafforzata con le

esigenze di semplificazione ed efficienza per un'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

4. Differenziazione *versus* unanimità “al ribasso”.

Si tratta di provare la concreta esistenza di un valore aggiunto dell'istituzione della Procura da parte di un numero ristretto di Stati membri rispetto all'abbandono di un tale progetto per assenza di unanimità. La dimostrazione dell'esistenza di un tale *quid pluris* (rispetto agli sforzi congiunti di tutti gli Stati membri in un contesto immutato rispetto a quello attuale) risulta peraltro quanto mai necessaria in ragione del fatto che altrimenti la proposta della Commissione non soddisferebbe il test di sussidiarietà²⁰.

Chi scrive ritiene che la partecipazione di tutti gli Stati membri – esclusi, beninteso, Danimarca, Regno Unito e Irlanda, che a norma dei Protocolli 19 e 22 si trovano in situazione di *opt-out* rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui al Titolo V TFUE – all'istituzione della Procura sia un valore importante, ma non da perseguire a tutti i costi. Infatti, vi sono delle condizioni al di sotto delle quali quest'operazione non avrebbe senso. In questo contesto, due sono i possibili scenari che si potrebbero profilare in seno al Consiglio: livellamento al ribasso pur di coinvolgere il maggior numero di Stati possibile oppure capacità di apportare modifiche positive al regolamento nella logica di un'integrazione verticale. Seppure – come spiegato in precedenza – la ricerca di un compromesso e la necessità che gli Stati si sforzino di raggiungere l'unanimità siano *step* da percorrere imprescindibilmente prima di poter approdare ad una cooperazione rafforzata (art. 20.2 TUE), non sarebbe utile una Procura europea che, frutto di un eccessivo compromesso al ribasso tra tutti gli Stati membri, si risolva in una pedissequa duplicazione di Eurojust. Infatti, creare un organismo collegiale con competenze di coordinamento delle procure nazionali – il quale faccia affidamento su queste per l'esercizio dell'azione penale – si tradurrebbe in un inutile dispendio di mezzi e risorse: nulla cambierebbe rispetto alla situazione attuale, il sistema sarebbe affidato agli stessi attori, vale a dire OLAF, Eurojust e gli organi di accusa nazionali²¹. Invece, ciò che si richiede agli Stati membri è l'istituzione di un nuovo organo di accusa europeo che abbia un impatto sostanziale sul livello di indagini e azioni penali

²⁰ Tale principio regola il riparto delle competenze tra Unione e Stati membri. Ai sensi dell'art. 5 TUE, «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione». Si veda, altresì, il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

²¹ A tal proposito, si rammenta la posizione del Parlamento europeo che «*reputa fondamentale garantire la creazione di una Procura europea unica, forte e indipendente, in grado di indagare, perseguire e portare in giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, e ritiene che qualsiasi soluzione meno incisiva costituirebbe un costo per il bilancio dell'Unione*». Si veda la risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, [COM\(2013\) 534 – 2013/255\(APP\)](#), punto n. 6.

per i reati nel settore della frode a danno dell'Unione²², volto a superare la frammentazione dell'azione repressiva e che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica. In assenza di tali requisiti, si rischierebbe di snaturare la stessa essenza innovativa dell'art. 86 TFUE e di perdere la preziosa occasione che esso consente, vale a dire la celere istituzione, mediante cooperazione rafforzata semplificata, di un Procuratore che sia, nella forma come nella sostanza, un autentico organo di accusa sovranazionale dotato dei poteri e delle competenze necessari per rinviare egli stesso a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e che sia effettivamente sganciato dagli esecutivi e dalle logiche nazionali.

È pur vero che non necessariamente l'esito del negoziato in seno al Consiglio comporta un peggioramento della proposta della Commissione. Tuttavia, per scongiurare questo rischio è necessario che una "Presidenza forte" del Consiglio chiuda i negoziati, e anche in questo caso sarebbe tutt'altro che facile fare in modo che non si transiga almeno sugli snodi cruciali della proposta, quelli funzionali alla creazione di una Procura europea capace di portare avanti un'efficace, celere e coordinata repressione dei reati di sua competenza. È per queste ragioni, e in considerazione del fatto che l'esperienza insegna che nell'UE senza la cooperazione rafforzata alcune accelerazioni sarebbero stati impensabili, che si propende per quest'ultima soluzione la quale, seppur non esente da problemi e difetti²³, sarebbe da preferire rispetto a un compromesso eccessivamente "al ribasso", che non apporterebbe un miglioramento dello *status quo*.

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

Se da un lato ci sono delle condizioni per cui quest'operazione non avrebbe senso, dall'altro il ricorso alla cooperazione rafforzata non è esente da svantaggi: in questa sede non verranno sottaciuti i pericoli e le controindicazioni derivanti da tale istituzione in assenza di unanimità, non solo per quanto riguarda l'uniforme applicazione del diritto dell'UE, ma anche per quanto concerne l'efficace ed equivalente protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta di proteggere non il bene di una singola comunità nazionale, ma quello di una comunità molto più ampia appartenente a tutti i cittadini europei, compresi quelli i cui governi sceglieranno di non partecipare all'istituzione della Procura. L'attuale frammentazione dello spazio europeo di repressione penale è una delle principali ragioni della scarsa efficacia dell'azione di contrasto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE da parte degli Stati membri e costituisce al contempo il motivo per cui la Commissione ritiene necessario istituire la Procura europea. Tale frammentazione, evidentemente, permarrà in caso di

²² Si veda, in riferimento all'insufficienza dell'azione di OLAF (nonostante i passi avanti conseguenti alla riforma del 2013), la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali, del 27 novembre 2013, sul riesame della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2, COM(2013) 851, p. 8.

²³ Tali questioni verranno trattate nel paragrafo seguente.

adozione del regolamento da parte di solo alcuni Stati membri, così come persisterebbe un differente grado di persecuzione di tali reati nei Paesi aderenti e non. Non si tratterebbe di una figura unica e sovranazionale con competenza trasversale, ma si rimarrebbe nell'ambito di una logica orizzontale di cooperazione – almeno rispetto a quegli Stati membri che sceglieranno di non partecipare alla cooperazione rafforzata – senza quel passo in avanti verso una logica verticale di integrazione. Il Pubblico ministero europeo incontrerebbe difficoltà nel monitorare l'attività illecita compiuta a danno delle finanze dell'Unione nell'intero territorio dell'Unione e sarebbe poco agevole per esso avere una visione complessiva/globale del fenomeno. Il processo di contrasto dei reati di sua competenza subirebbe un'accelerazione solo negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata in ragione della specializzazione e concentrazione della Procura europea nella persecuzione di tali reati. Tuttavia, l'attuale intempestività della repressione di tali reati migliorerebbe in generale, anche grazie alla "forza motrice" del nuovo organo. Inoltre, in ragione della mancata realizzazione di una "single legal area", sarebbe necessario ancora il ricorso al mutuo riconoscimento dei provvedimenti e delle decisioni giudiziarie e ciò che ne costituisce il fondamento – vale a dire la fiducia reciproca tra gli Stati membri – permarrebbe il perno alla base del sistema di cooperazione. L'altro aspetto alla base del principio del riconoscimento reciproco e della necessità di costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, può essere rintracciato nella solidarietà reciproca tra gli Stati membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e organizzata. Tale solidarietà, oltre agli obblighi specifici imposti dall'art. 325 TFUE (di cui si parlerà nel proseguo), dovrebbe indurre anche gli Stati *out* a fare di tutto affinché la Procura europea possa raggiungere i propri obiettivi di efficienza ed efficacia nella repressione dei reati di sua competenza.

4.2. *Gli argomenti a favore della cooperazione rafforzata.*

Nonostante queste criticità, vi sono degli argomenti che militano in favore del maggior grado di raggiungimento da parte della "Procura a nove o più Stati" degli obiettivi prefissati dalla Commissione rispetto a quanto avverrebbe con l'abbandono di un tale progetto²⁴. Innanzitutto, il minor numero di interlocutori in materia di repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione – dato che almeno per nove Stati la competenza di perseguire tali reati sarà affidata alla Procura europea – faciliterà indubbiamente il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni intralciati attualmente da una serie di problemi e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali. Le autorità dei Paesi non partecipanti sapranno di poter contare sulla collaborazione dal punto di vista operativo e informativo di Eurojust e avranno anche un interlocutore privilegiato, un punto di riferimento, vale a dire la Procura europea.

²⁴ Per una disamina degli obiettivi della Commissione si rimanda, invece, alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 5, punto 3.3.

Inoltre, le maglie del sistema di repressione diventerebbero più fitte in virtù dello svolgimento a direzione unitaria delle indagini e dell'azione penale da parte dell'organo di accusa europeo almeno nei territori degli Stati *in*; di conseguenza, sarebbe più difficile per gli autori dei reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione approfittare delle differenze di operatività delle autorità nazionali (ormai ridotte di numero) per ostacolare le forze di polizia e la magistratura nell'effettuazione di efficaci indagini di contrasto. Peraltro, anche gli sforzi delle autorità nazionali dei Paesi *out* trarranno beneficio da una tale istituzione e da una regolamentazione più accentrata e coerente, sebbene limitata territorialmente. Di certo, non ci si può illudere circa il raggiungimento dell'obiettivo specifico e operativo di istituire un sistema europeo coerente di indagine e azione penale. Tuttavia, è indubbio che l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata darebbe impulso allo sviluppo embrionale di un tale sistema. A tal fine, si sottolinea l'assoluta importanza degli accordi che dovranno necessariamente intercorrere tra la Procura europea e gli Stati *out*, soprattutto in virtù dell'obbligo gravante anche su quest'ultimi, ai sensi dell'art. 325 TFUE, di adottare misure dissuasive contro la frode e di assicurare un livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE che sia efficace. In riferimento all'obiettivo di contribuire a rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e lo sviluppo dello spazio di giustizia, sicuramente un miglioramento dello *status quo* deriverebbe dalla cooperazione rafforzata ex art. 86.1 TFUE. Infatti, sebbene il problema non potrebbe essere considerato risolto in ragione dell'assenza di un sistema europeo unitario di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, senza dubbio l'efficienza e l'efficacia delle indagini e dell'azione penale trarrebbero grande beneficio dall'istituzione della Procura mediante cooperazione rafforzata, anche in considerazione del fatto che il numero di azioni penali e il numero di condanne aumenterebbero. L'organo in questione potrebbe avere anche un effetto dissuasivo nei confronti dei responsabili della commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, aspetto, questo, da non considerare secondario. Infine, l'organo di accusa europeo fungerebbe da *trait d'union* tra le autorità europee e le autorità nazionali competenti e consentirebbe quantomeno di migliorare la cooperazione e lo scambio efficace di informazioni tra esse.

4.3 Valutazione d'impatto.

A questo punto, si potrebbe provare a procedere ad una valutazione d'impatto circa l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata: quanto all'efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici, nonostante la limitatezza di tale contributo istitutivo, è indubbio che questa opzione può contribuire alla creazione in futuro di un sistema europeo coerente di indagine e azione penale per i reati in questione e quindi al potenziale aumento dell'effetto dissuasivo dell'azione di contrasto. Per quanto riguarda la fattibilità, si rileva che l'opzione si basa in larga misura sulle istituzioni dell'Unione esistenti e sulla sua pertinente legislazione. Tuttavia, in ragione dell'applicazione diseguale del regolamento e della differente operatività della Procura nel territorio degli Stati membri, quest'opzione è di difficile applicazione pratica in

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

Pertanto, al di là della non indifferente *vis attrattiva* che una tale cooperazione eserciterebbe sugli altri Stati membri, e che auspicabilmente li porterà ad aderire progressivamente a quest'ambizioso progetto mediante rinegoziazioni, indubbiamente la Procura europea costituirebbe un modello in termini di operatività ed uno stimolo a perseguire efficacemente i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione anche per quei Paesi che non decideranno di parteciparvi neanche in un secondo momento. Per concludere, chi scrive ritiene che la possibilità di istituire la Procura europea da parte di nove o più Stati costituisca un'imperdibile occasione, pena il rischio di non adempiere al disposto dell'art. 86 TFUE²⁵. Certamente, la cooperazione rafforzata non deve essere

²⁵ Anche se sul punto non vi è unanimità di consensi (Cfr. per tutti M. CASTELLANETA, *Commento all'articolo 86 TFUE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 689), ci si potrebbe spingere fino ad affermare che la formulazione dell'art. 86 TFUE dietro una possibilità cela, in effetti, un obbligo. Infatti, l'espressione «può istituire» non significa che le istituzioni europee godano di discrezionalità circa l'istituzione della Procura europea, in quanto, essendo provati l'effettivo pregiudizio per gli interessi finanziari dell'UE e l'inefficacia dell'azione degli Stati membri, è necessario che l'UE si adoperi al fine di proteggere il suo unico vero bene comune. Com'è noto, infatti, gli interessi finanziari dell'Unione rimangono insufficientemente protetti negli Stati membri: permangono differenze significative non solo nel numero di irregolarità segnalate come frode da ciascun Paese, ma anche in merito all'accertamento e alla persecuzione di tali condotte criminose, che spesso si attesta su livelli bassissimi. L'insufficienza, inefficacia e intempestività dell'azione statale di fronte ad una forma di criminalità in espansione che necessita spesso di azioni in più di uno Stato membro esige, «una risposta specifica che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica» e di sormontare il frazionamento dello spazio penale europeo, in quanto la «compartimentazione» delle autorità di polizia e giudiziarie conduce ad indagini o azioni penali parziali, non coordinate o addirittura inesistenti. Da quanto sopra emerge con chiarezza la necessità di un'azione di contrasto unitaria da parte di un organismo sovranazionale specializzato e concentrato sulla repressione dei reati in parola, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a tutela, in ultima analisi, dell'Organizzazione stessa e dei suoi cittadini. In questo contesto, caratterizzato dall'insufficienza dell'azione statale fondata sul principio di assimilazione di cui

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

5. Interrogativi e relative risposte.

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

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

L'istituzione di un organo di accusa sovranazionale e la crescente dimensione transnazionale delle moderne forme di criminalità, che richiedono risposte comuni, mettono in crisi il concetto di sovranità, i suoi baluardi (il diritto penale *in primis*) e lo stesso principio di territorialità statale. Negli ultimi decenni si è assistito ad una graduale erosione del potere dello Stato di regolare, anche in modo coercitivo, i rapporti all'interno della comunità, della capacità giuridica di esercitare la potestà di governo, dovuta al fatto che gli Stati hanno acconsentito alle limitazioni di sovranità in favore delle organizzazioni internazionali. Porre limiti alla sovranità equivale a porli anche al

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

principio di territorialità. In altre parole, tali limitazioni incidono sulla territorialità statale e, al contempo, determinano la “nascita” di ulteriori manifestazioni del principio di territorialità, quale quella europea. Infatti, già con la creazione delle Comunità europee prima e dell’Unione europea poi, al concetto di territorialità statale si è aggiunto quello di territorialità europea, da intendersi non semplicemente come la somma geografica del territorio di tutti gli Stati membri, ma come luogo all’interno del quale l’UE promuove la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli ed esercita la sua potestà normativa funzionale – per quanto qui d’interesse – a rendere quel luogo uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne da offrire ai suoi cittadini (articoli 2 e 3 TUE)²⁶. I due concetti – territorialità statale e europea – non sono alternativi ma complementari; si potrebbe fare un parallelismo con quelli di cittadinanza nazionale ed europea: quest’ultima non si sostituisce alla prima ma vi si aggiunge, anzi la cittadinanza degli Stati membri è condizione imprescindibile per quella europea. Allo stesso modo, il concetto di territorialità europea non potrebbe esistere se gli Stati non avessero volontariamente consentito che il loro territorio diventasse luogo di esercizio anche del potere di regolamentazione da parte dell’Unione, oltre che del proprio, quindi, in ultima analisi, non potrebbe esistere senza la territorialità statale.

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

In particolare, per quanto qui d’interesse, ai fini delle indagini e dell’azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli Stati membri dell’Unione non sarà un unico spazio giuridico in cui la Procura europea potrà esercitare la sua competenza²⁷. Al contrario, si tratterà di uno spazio di repressione frammentato che richiederà necessariamente il ricorso al riconoscimento reciproco delle decisioni e provvedimenti delle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata. L’istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata costituirà un banco di prova per la (verifica della corretta) operatività del principio del mutuo riconoscimento, che di certo sarà sostenuta dalla condivisione, da parte degli Stati *out* degli stessi principi, valori ed impegni e sarà agevolata dalla stipula degli accordi tra essi e il nuovo organo europeo. Infatti, certamente questi accordi dovranno fare del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie la base dei

²⁶ L’idea che il territorio della UE sia un unico spazio comune a fini investigativi non è completamente nuova e ha già delle applicazioni pratiche, seppure non nel settore delle indagini penali: si pensi alle indagini amministrative dell’OLAF, ai sensi del regolamento CE 1073/99.

²⁷ Si veda l’art. 25 della Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., relativo al potere della Procura europea di svolgere indagini.

rapporti tra Stati *in* e *out*, soprattutto alla luce della necessità di evitare la violazione del principio del *ne bis in idem*²⁸.

In definitiva, nonostante l'indubbia frammentazione della territorialità europea che il ricorso alla cooperazione rafforzata comporterebbe, dal punto di vista del principio di territorialità non vi sono ragioni per ritenere che una tale opzione istitutiva sia da scartare, anche alla luce del fatto che il mutuo riconoscimento e il suo fondamento – vale a dire la fiducia reciproca tra Stati membri -, insieme con gli accordi stipulati dall'EPPO, riuscirebbero ad assicurare l'operatività dell'organo di accusa europeo negli Stati partecipanti e il suo coordinamento con le autorità degli Stati non partecipanti. Senza dubbio, a quest'ultimi sarebbe richiesto uno sforzo di collaborazione non indifferente in nome dell'obbligo gravante su di essi ex art. 325 TFUE di combattere le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e di quello, sancito dall'art. 327 TFUE, di non ostacolare l'attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri che vi partecipano²⁹.

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

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

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

²⁸ Tale questione verrà ampiamente trattata nel paragrafo 11.

²⁹ Per un approfondimento della questione si rimanda al paragrafo seguente.

325 TFUE – uno strumento dissuasivo circa il rispetto degli obblighi imposti da quest'ultima norma.

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

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

Particolarmente problematiche sono le questioni relative all'esercizio dell'azione penale che sorgono in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata³⁰: si pensi ai casi coinvolgenti sia Stati *in* che quelli *out* quando i criteri sulla scelta della giurisdizione – da stabilire in maniera precisa e dettagliata dal regolamento EPPO – porterebbero alla competenza giurisdizionale di uno Stato non partecipante. Infatti, in queste situazioni l'organo di accusa europeo sarebbe impossibilitato, in virtù delle disposizioni dello stesso Regolamento EPPO, ad esercitare l'azione penale davanti le autorità giudiziarie di tale Paese e se decidesse di farlo altrove, rischierebbe di violare il principio del giudice naturale, che, previsto dall'art. 6.1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo³¹, impone la determinatezza delle norme sulla

³⁰ Per quanto non trattato nel presente paragrafo, si veda *infra*, in ragione del fatto che questa questione sarà oggetto degli accordi intercorrenti tra EPPO e Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata.

³¹ Tale norma recita: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti». Il medesimo principio è rintracciabile nell'articolo 47.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a tenore del quale «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per

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

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

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

Conseguenza più evidente del ricorso alla summenzionata modalità istitutiva sarebbe, come già osservato, il permanere della frammentazione dell'azione repressiva e l'impossibilità di considerare il territorio degli Stati membri dell'Unione come un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza esclusiva: questa sarebbe circoscritta a individuare e perseguire i reati che saranno individuati e definiti dalla direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE – e quelli ad essi

legge» e – nel nostro ordinamento – nell'art. 25 della Costituzione che dispone che «Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge».

indissolubilmente collegati – che siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, oppure da un loro cittadino, da un membro del personale dell’Unione o da un membro delle istituzioni.

Quanto alle modalità di acquisizione delle informazioni, su tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione e sulle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti dovrebbe gravare l’obbligo di informare immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire un reato di sua competenza. Al fine di garantire tale risultato, invece, con riguardo alle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti, si auspica che l’obbligo informativo di cui sopra sia previsto negli accordi stipulati con la Procura europea, insieme alla possibilità di rivolgersi ad OLAF e/o Eurojust per essere coadiuvati in quest’adempimento. Problemi potrebbero sorgere in merito allo svolgimento dell’indagine in casi transfrontalieri, qualora le misure investigative vadano eseguite in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata avviata l’indagine e non partecipante alla cooperazione rafforzata. Infatti, in tali ipotesi il procuratore europeo delegato che ha avviato le indagini non potrebbe valersi della collaborazione del suo omologo del luogo in cui va eseguita la misura investigativa, in quanto non esistente. La prova potrebbe essere ottenuta facendo ricorso alle modalità esistenti, in particolare utilizzando gli strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di un altro Stato membro³², valendosi dell’attività di coordinamento sovranazionale delle indagini penali svolta da Eurojust, o, da ultimo, attraverso la presentazione di rogatorie nei vari Stati membri interessati, eventualmente con l’assistenza della Rete Giudiziaria Europea. Tuttavia, rispetto allo *status quo* un miglioramento deriverebbe dal fatto che tali situazioni sarebbero specificamente descritte e disciplinate in maniera dettagliata negli accordi tra la Procura e gli Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata. Inoltre, essendo Eurojust l’interlocutore privilegiato dell’EPPO, il collegamento e il coordinamento tra questi due organismi europei sarebbe molto più agevole rispetto alla situazione in cui siano due autorità nazionali a rivolgersi ad Eurojust³³. Una volta raccolta la prova negli Stati *out*, la concentrazione delle indagini sulle frodi comunitarie presso un organismo investigativo giudiziario europeo comporterebbe la possibilità di farla circolare nel territorio degli Stati *in* e la possibilità per l’EPPO di utilizzarla in altri casi collegati di sua competenza; è evidente, quindi, il salto di qualità in tal senso. Si auspica, peraltro, che il numero degli

³² Tuttavia, deve essere rammentato, usando le parole di altri, che «le normative europee basate sul principio di mutuo riconoscimento richiedono una legislazione nazionale di attuazione, e talvolta quest’ultima ha interpretato e rielaborato le norme europee in una maniera tale da non rispecchiare più fedelmente i principi della originaria normativa comunitaria». Si rimanda a A. VENEGONI, [Alcune buone ragioni per l’istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo](#), in *questa Rivista*, 17 dicembre 2012.

³³ Si rammenta che in entrambe le proposte di regolamento sono state incluse alcune disposizioni che prevedono che Eurojust tratti senza indugio le richieste di sostegno formulate dall’EPPO: si instaura, così, tra i due organi una cooperazione che comporta lo scambio di informazioni e che consente al Procuratore europeo di indirizzare pareri scritti al collegio, che risponde per iscritto senza indebito ritardo. Si vedano l’art. 41 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, cit., e l’art. 57 della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

Stati *in* sia tale da rendere lo svolgimento dell'indagine in uno Stato non partecipante un'ipotesi residuale.

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

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

6.1 Il ruolo di Eurojust.

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

Nell'ottica dell'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, Eurojust continuerebbe a svolgere il ruolo di «facilitatore e *interface* necessario delle diverse autorità giudiziarie nazionali»³⁴, ma soprattutto avrebbe come interlocutore principale la Procura stessa e rappresenterebbe un punto di riferimento per il coordinamento dell'azione tra quest'ultima e le procure degli Stati non partecipanti. Permarrebbe il suo compito consistente nel sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra autorità nazionali nella lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale che interessano l'Unione europea e a questo si aggiungerebbe la prestazione di varie forme di collaborazione per la concreta gestione dei rapporti di cooperazione con l'organo di accusa europeo per quanto riguarda i reati a danno degli interessi finanziari dell'UE. Eurojust sarebbe quindi chiamato a coordinare le investigazioni per reati transnazionali coinvolgenti Stati *out* e/o Stati terzi. Inoltre, gli sarebbe affidato il compito di sostenere le autorità nazionali degli Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata quando indagano e perseguono i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e di promuovere condivisi percorsi d'indagine. Di non

³⁴ F. SPIEZIA, [Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust](#), in *Cassazione penale* n. 5/2010, p. 274.

minore rilevanza sarebbe il ruolo di Eurojust di promozione dello scambio d'informazioni, in taluni casi obbligatorio e sistematico, attraverso una preventiva selezione dei dati oggetto di comunicazione da parte delle autorità giudiziarie nazionali; infatti, indubbiamente la circolazione di informazioni costituisce il punto di partenza per un'efficace e tempestiva azione comune di contrasto.

Di fondamentale importanza, in ossequio al principio del *ne bis in idem*, sarebbe la prevenzione e composizione di possibili conflitti di giurisdizione e l'impedimento della formazione di giudicati contrastanti: infatti, questo è un concreto rischio che potrebbe verificarsi in caso di azioni esercitate dalle autorità degli Stati non partecipanti e dalla Procura "a nove o più Stati". Indubbiamente questo aspetto dovrà essere regolamentato negli accordi con gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata³⁵. Tuttavia, potrebbero sussistere delle situazioni di mancato coordinamento in cui l'azione di Eurojust si rivelerebbe cruciale.

Inoltre, la decisione 2009/426/GAI del Consiglio relativa al rafforzamento di Eurojust³⁶ prevede che, al fine di agevolare la cooperazione giudiziaria con Paesi non membri dell'UE, Eurojust possa distaccare magistrati di collegamento presso uno Stato terzo, previa conclusione di un accordo di cooperazione con detto Stato (art. 27-bis). Nel caso della Procura europea, la possibilità di distaccare funzionari presso Stati *out*, previo loro consenso, potrebbe rispondere all'esigenza del necessario coordinamento tra la stessa e le autorità degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata, e potrebbe oltretutto essere una valida soluzione al problema della mancanza di poteri di indagine dell'organo di accusa europeo in tali Stati³⁷.

In generale, chi scrive ritiene che anche nel caso in cui si optasse per questa modalità istitutiva dovranno essere comunque rispettati gli obiettivi di cooperazione, coordinamento e azione sinergica tra Eurojust e la Procura europea stabiliti dalle due proposte di regolamento della Commissione, non per niente facenti parte dello stesso pacchetto³⁸. Inoltre, i dettagli operativi dei rapporti tra i summenzionati organi europei saranno fissati in un accordo tra essi³⁹.

6.2 Il ruolo di OLAF.

In questa sede ci si limiterà a descrivere l'operatività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode in caso di adozione del regolamento EPPO mediante cooperazione

³⁵ Per la trattazione di tale argomento si rimanda al paragrafo 11.4.

³⁶ Decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in *GUUE* L 138 del 4.6.2009.

³⁷ Anche tale questione sarà esaminata *infra*, in quanto costituirà il contenuto degli accordi tra Procura europea e Stati terzi.

³⁸ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, COM (2013) 535.

³⁹ Per un'analisi sul tema si rimanda al paragrafo 12.1.

rafforzata. In tal caso, quest'organo manterrebbe senza dubbio la competenza a svolgere indagini amministrative sulle frodi e attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, le raccomandazioni di OLAF, che costituiscono il principale risultato della sua attività investigativa e il cui eterogeneo trattamento da parte degli Stati membri è una delle ragioni dell'urgenza dell'istituzione dell'EPPO⁴⁰, non saranno più indirizzate alle autorità giudiziarie nazionali competenti degli Stati *in*, ma verranno comunicate direttamente alla Procura europea (almeno quando riguardano violazioni di natura penale commesse in Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata). L'Ufficio europeo potenzierebbe il suo ruolo di coordinatore, contribuendo alle investigazioni condotte dalle competenti autorità degli Stati membri, facilitando così la raccolta e lo scambio di prove e incrementando, allo stesso tempo, l'efficienza delle investigazioni tra le varie autorità coinvolte. Nei settori di competenza della Procura, OLAF contribuirebbe alle indagini con il suo valore aggiunto, posto che detiene informazioni a livello europeo e/o internazionale, di cui le autorità nazionali potrebbero non essere a conoscenza. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode collabora già con le autorità degli Stati non facenti parte dell'UE e con le organizzazioni internazionali, ed è promotore di politiche anti-frode e di *best practices*: questo ruolo verrebbe mantenuto.

OLAF, insieme ad Eurojust, sarebbe tenuto a «prestare attivamente sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura europea, e a cooperare con la stessa nella maggior misura possibile»⁴¹, come d'altronde accadrebbe in caso di adozione del regolamento EPPO da parte di tutti gli Stati membri. Inoltre, i due organismi esistenti sarebbero chiamati ad agevolare le indagini della Procura europea sul territorio degli Stati *in* dal momento in cui quest'ultima riceve la notizia di reato fino a quando decide se avviare l'azione penale o disporre altrimenti. Permanendo comunque, anche in caso di non partecipazione alla cooperazione rafforzata, un obbligo di informazione da parte di tutti gli Stati *out* in favore dell'EPPO per i reati di sua competenza – si pensi, ad esempio, a condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE realizzati in Stati *in* di cui le autorità degli Stati non partecipanti vengono a conoscenza – quest'ultimi potrebbero avvalersi dell'OLAF per avviare le procedure di segnalazione.

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

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

⁴⁰ Infatti, com'è noto, tutte le misure riparatrici necessarie per dare seguito ai risultati delle investigazioni di OLAF che segnalano una responsabilità finanziaria ricadono sulla responsabilità delle autorità competenti.

⁴¹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., *considerandum* n. 13.

riguarderanno, in particolare, la disciplina dell'attività di OLAF in casi coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata o Stati terzi⁴².

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

Non è unanime l'opinione secondo la quale, nel caso in cui si proceda all'istituzione della Procura per il tramite di una cooperazione rafforzata ai sensi del combinato disposto degli artt. 86 e 329 TFUE, la Commissione debba adottare una nuova proposta⁴³.

Infatti, ai sensi dell'art. 86.1 TFUE se in seno al Consiglio non si raggiunge l'unanimità di consensi sulla proposta della Commissione, così come modificata in sede di negoziati nel Consiglio, «un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento», quindi del testo frutto dei negoziati. Se nel termine di quattro mesi non si raggiunge l'accordo neanche in sede di Consiglio europeo, gli Stati che desiderano instaurare una cooperazione rafforzata «sulla base del progetto di regolamento in questione, ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione» e l'autorizzazione a procedere mediante cooperazione rafforzata si considera concessa. Secondo un'interpretazione letterale di tale disposizione sembrerebbe che, a fronte della constatazione dell'assenza di consensi unanimi, gli Stati volenterosi di instaurare una cooperazione rafforzata debbano solamente informare le istituzioni, e la presunzione di concessione dell'autorizzazione del Consiglio opera sul testo su cui non si è raggiunta l'unanimità. Solo la successiva ed ulteriore fase negoziale, condotta dai soli Stati membri partecipanti, sarebbe destinata a modificare l'originario progetto e predisporre uno nuovo, che contenga gli adattamenti necessari ai fini dell'istituzione della Procura europea da parte di un "club" di Stati e tenga conto dei punti di compromesso tra essi raggiunti⁴⁴. Tuttavia, questa opzione interpretativa condurrebbe al paradosso che base di partenza dei negoziati a cui partecipano gli Stati membri più propensi all'istituzione della Procura europea sia un testo già modificato tenendo conto delle posizioni degli Stati più restii a cedere porzioni di sovranità rilevanti in materia penale in favore dell'istituzione di un organo di accusa europeo nell'essenza e nello spirito. In altre parole, la prima categoria di Stati sarebbe tenuta in "scacco" dagli Stati membri che hanno spinto per un'opzione di Procura europea indice di minore integrazione e poi, dopo il voto contrario in sede di Consiglio, hanno deciso di non partecipare alla cooperazione rafforzata.

⁴² Per il contenuto di tali accordi si veda il paragrafo 12.2. Si pensi, ad esempio, alle indagini svolte dagli Stati non appartenenti all'Unione Europea o non partecipanti alla cooperazione rafforzata in materia doganale quando vi siano collegamenti condotte poste in essere in Stati *in*.

⁴³ L. SALAZAR, *Il negoziato sulla Procura europea nell'agenda della Presidenza italiana dell'Unione europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 697.

⁴⁴ *Ibidem*.

In materia di testo su cui istituire la cooperazione rafforzata, chi scrive ritiene che spetterebbe alla Commissione presentare una nuova proposta al Consiglio. Anche la posizione assunta dal Parlamento europeo milita in favore di questa tesi; infatti, l'Assemblea parlamentare europea, pur ritenendo opportuno evitare una transizione prematura alla procedura di cooperazione rafforzata, tuttavia in quel caso invita la Commissione a procedere in tal modo⁴⁵.

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

Quale che sia l'opzione che verrà seguita, ciò che è indubbio è che il testo della proposta di regolamento adottato dalla Commissione il 17 luglio 2013 dovrà subire delle modifiche e necessiterà di adattamenti qualora adottato per il tramite di una cooperazione rafforzata. In particolare, il testo dovrà essere giustificato in relazione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e bisognerà procedere ad una nuova valutazione d'impatto⁴⁶ che esamini la validità e opportunità di una Procura europea istituita da un numero ristretto di Stati rispetto alle altre alternative possibili. Inoltre, dovranno essere eliminati tutti i riferimenti a “politica penale comune agli Stati membri”, “azione di contrasto unica e coordinata”, “unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la propria competenza”, superamento del regime di contrasto frammentario, omogeneità dell'attività di contrasto, ecc...

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

Nel presente paragrafo verranno analizzati nello specifico gli articoli della proposta di regolamento che necessiterebbero di una modifica e/o di un'integrazione. Inoltre, verrà fornita una nuova formulazione degli stessi, considerando che per alcuni sarebbe necessaria solo una modifica terminologica, altri invece richiederebbero una vera e propria modifica strutturale. Verranno anche proposti quelli che si ritengono miglioramenti al regolamento, che potrebbero essere adottati in sede di redazione del nuovo testo adattato alla cooperazione rafforzata.

⁴⁵ Risoluzione del Parlamento europeo, del 12 marzo 2014, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 – 2013/255(APP), considerando K e punto n. 24.

⁴⁶ Per quanto riguarda la valutazione d'impatto relativa alla Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata, si veda il paragrafo 4.3.

8.1 Modifiche formali e semplice riformulazione di alcune disposizioni.

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

L'articolo 3 del regolamento, relativo all'istituzione della Procura europea⁴⁷, potrebbe restare immutato, salvo una precisazione terminologica che appare opportuna: piuttosto che di «organismo dell'Unione a struttura decentrata» bisognerebbe parlare di «organismo europeo a struttura decentrata negli Stati membri partecipanti».

8.2 Modifiche strutturali e proposta di una nuova formulazione degli articoli.

Accanto alle modifiche formali, il regolamento dovrebbe essere oggetto di modifiche sostanziali, intendendosi per esse vere e proprie riformulazioni delle norme o introduzione di parti di esse⁴⁸. In questa sede ci si limiterà a fornire qualche esempio di tali modifiche.

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

⁴⁷ L'articolo 3 della proposta di regolamento recita: «1. La Procura europea è istituita come organismo dell'Unione a struttura decentrata. 2. La Procura europea ha personalità giuridica. 3. La Procura europea coopera con Eurojust e si avvale del suo sostegno amministrativo in conformità dell'articolo 57».

⁴⁸ Per quanto riguarda l'introduzione di norme *ad hoc*, per quanto non trattato nel presente paragrafo, si rimanda al paragrafo seguente.

del regolamento in questione, essere conseguito meglio a livello dell'Unione, che può intervenire mediante cooperazione rafforzata.

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

Un esempio di modifica sostanziale è l'articolo 1 del regolamento⁴⁹, concernente il suo oggetto, che andrebbe riscritto tenendo conto del fatto che esso non ha per oggetto l'istituzione della Procura europea, ma l'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini di una tale istituzione. L'articolo 2, relativo alle definizioni, potrebbe restare immutato, salva l'introduzione della precisazione che quando si parla di «Stati membri partecipanti» – e relativo territorio – si intendono gli Stati membri che, in virtù della presunzione di cui all'articolo 86 TFUE, sono autorizzati a partecipare alla cooperazione rafforzata; mentre con l'indicazione di «Stati membri non partecipanti» ci si riferisce agli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata.

A titolo esemplificativo, modifiche saranno necessarie anche in materia di fonti delle indagini di cui all'articolo 15 del regolamento. Esso dispone che «Tutte le autorità nazionali degli Stati membri e tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione informano immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire reato di sua competenza». Evidentemente, un regolamento adottato solo da alcuni Stati membri non potrà imporre un tale obbligo informativo alle autorità nazionali degli Stati *out*. Pertanto, questo aspetto dovrà essere regolamentato di volta in volta negli accordi tra l'EPPO e gli Stati non partecipanti. Andrebbe quindi aggiunto un ulteriore paragrafo nell'articolo 15 del regolamento che rinvii ai summenzionati accordi in materia di informazione alla Procura europea da parte degli Stati *out*⁵⁰.

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

Anche per quanto concerne lo svolgimento dell'indagine in casi transfrontalieri (articolo 18), il regolamento dovrebbe rinviare agli accordi tra la Procura europea e gli Stati *out*, che dovranno assicurare lo scambio di informazioni e garantire il coordinamento tra l'EPPO e le autorità di tali Stati. Dovrebbe, inoltre, essere demandata ai summenzionati accordi la regolamentazione dell'accesso della Procura europea alle

⁴⁹ Tale articolo così dispone: «[i]l presente regolamento istituisce la Procura europea e stabilisce le norme relative al suo funzionamento».

⁵⁰ Per il contenuto degli accordi tra Procura europea e Stati membri non partecipanti che sono menzionati in questo paragrafo si rimanda, in generale, al paragrafo 11.

informazioni contenute nelle banche dati degli Stati membri non partecipanti e della raccolta delle informazioni; gli articoli 20 e 21 del regolamento dovrebbero recare una clausola aggiuntiva in tal senso.

Particolarmente rilevanti sono gli adattamenti in materia di potere della Procura europea di svolgere indagini (articolo 25): infatti, tale articolo parla del territorio degli Stati membri quale «unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la propria competenza». Per il compimento di atti di indagine tra due o più Stati membri tale norma prevede un «sistema basato sulla semplice associazione al fascicolo d'indagine, già pendente in uno Stato e condotta da un procuratore dell'Ufficio, del procuratore della Procura europea operante fisicamente nello Stato diverso da quello in cui l'indagine è in corso, in cui deve essere condotto l'atto investigativo»⁵¹. Questo sistema opera sulla base del concetto che i due procuratori, sebbene operanti in territori di entità politiche distinte, non sono in realtà autorità giudiziarie straniere tra loro, bensì «colleghi operanti sulla stessa area giuridica ed appartenenti allo stesso ufficio»⁵². Tuttavia, in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata il territorio di tutti gli Stati membri non può essere considerato unitariamente ai fini dell'esercizio della competenza dell'EPPO, ma solo il territorio di quelli partecipanti può esserlo. I procuratori degli Stati *out* sarebbero autorità straniere rispetto ai procuratori europei delegati operanti nel territorio degli Stati *in*. Pertanto, l'articolo in questione andrebbe modificato in tal senso. Inoltre, la richiesta di assistenza da parte dell'EPPO per ottenere la cooperazione delle autorità nazionali degli Stati *out*, di cui si occupa l'articolo 25, sarà demandata agli accordi tra quest'ultimi e l'organo di accusa europeo. Strettamente connesse a quanto appena detto sono le modifiche da apportare all'articolo 26, che ha per oggetto le misure investigative. La disciplina delle misure investigative da eseguire in Stati membri non partecipanti che, nell'esercizio della sua competenza ai sensi dell'articolo 14, la Procura europea dovesse chiedere o disporre sarà contenuta negli accordi tra quest'ultima e gli Stati membri non partecipanti. Tuttavia, è presumibile che gli Stati *out* saranno restii ad inserire negli accordi tale possibilità. In questo caso, si rivelerà importante il ricorso ad Eurojust ai sensi dell'articolo 57 del regolamento istitutivo dell'EPPO, così come modificato in sede di adattamento alla cooperazione rafforzata.

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

⁵¹ A. VENEGONI, [Procura Europea e reati di terrorismo: un connubio impossibile? Una riflessione sulle prospettive della cooperazione penale alla luce dei tragici fatti di Parigi](#), in *Magistratura democratica – Osservatorio Internazionale/Europa*, 12 febbraio 2015.

⁵² *Ibidem*.

intraprese in merito al rinvio a giudizio o all'archiviazione del caso. Anche tale aspetto dovrà essere menzionato nella nuova formulazione degli articoli 27-29 del regolamento.

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

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

8.3 Interventi migliorativi.

Nell'ambito delle modifiche strutturali da apportare al regolamento qualora gli Stati optassero per la cooperazione rafforzata, si suggeriscono alcune modifiche – rispetto alla proposta della Commissione del 17 luglio 2013⁵³ – che potrebbero contribuire all'efficacia e all'effettività dell'organo di accusa sovranazionale, e che potrebbero incontrare il favore di quegli Stati che si sono mostrati maggiormente disposti a cedere parte della loro sovranità in ambito penale.

Innanzitutto, giova rammentare che ad oggi la disciplina relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale è contenuta in una proposta di direttiva avente come base giuridica l'art. 83 TFUE⁵⁴ (c.d. direttiva PIF), che, nonostante sia chiamata a delimitare l'ambito di operatività della futura Procura

⁵³ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

⁵⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2012, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM (2012) 363.

europea, è uno strumento dotato di una propria autonomia⁵⁵. Tuttavia, l'adozione del regolamento EPPO mediante cooperazione rafforzata potrebbe costituire un'occasione per realizzare una vera e propria svolta di sistema qualora non si dovesse pervenire ad un accordo sulla direttiva⁵⁶ e qualora gli Stati desiderosi di parteciparvi prevedessero nello stesso regolamento i reati di competenza della Procura europea⁵⁷. Non vi osterebbe l'art. 86 TFUE, che, anzi, al par. 2 prevede proprio che il regolamento definisca tali reati. Si supererebbe così l'inadeguatezza di cui all'art. 2 del regolamento EPPO, derivante dal fatto che tale norma affida all'attuazione che daranno gli Stati membri della direttiva PIF il compito fondamentale di «definire» i reati oggetto della competenza della futura Procura europea. In tal modo si potrebbe prevenire il rischio di attuazione diseguale della direttiva negli Stati membri, che è conseguenza negativa di un'armonizzazione minima, e che, senza dubbio, nuoce alla stessa Procura europea e pregiudica l'uniformità del funzionamento del sistema.

Un altro intervento migliorativo che si propone è una precisazione in ordine all'esercizio dell'azione penale. In tale ambito la scelta fatta dalla Commissione non appare chiara: nonostante l'esplicita previsione contenuta nei *consideranda* 20 e 31 della proposta di regolamento, la disciplina complessiva appare orientata verso un regime di «obbligatorietà temperata»⁵⁸. Infatti, sia nell'ipotesi dell'archiviazione (art. 28), sia nell'ipotesi del compromesso (art. 29), i criteri di esercizio dei poteri conferiti al Procuratore europeo appaiono definiti in maniera non compiuta. Sarebbe dunque necessario procedere a meglio identificare e precisare le ipotesi di archiviazione facoltativa previste dal comma 2 dell'art. 28, che possono altrimenti prestarsi ad un'applicazione "eccessivamente discrezionale". Questo limite della previsione, peraltro, risulta enfatizzato dall'assenza, nel sistema, di controllo giurisdizionale e della possibilità per gli interessati di attivare un riesame sulla decisione di inazione⁵⁹, peraltro

⁵⁵ La direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione ha uno scopo più ampio di quello rappresentato dal costituire "semplicemente" la normativa sostanziale della Procura europea. Essa tende ad una migliore armonizzazione del diritto penale sostanziale nella materia delle frodi, senza riguardo al fatto che lo stesso sia applicato dall'EPPO o dalle autorità nazionali. Pertanto, nonostante l'adozione della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale sia necessaria ai fini di delimitare l'ambito di operatività della futura Procura europea, non sorgono particolari problemi in caso di istituzione della stessa mediante cooperazione rafforzata, e ciò alla luce dell'indipendenza dei due strumenti, direttiva PIF da un lato e regolamento EPPO dall'altro.

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

⁵⁶ Eventualmente neanche mediante il ricorso alla procedura semplificata di cui all'art. 83.3 TFUE.

⁵⁷ Tale regolamento potrebbe altresì contenere le condizioni di esercizio delle funzioni della Procura europea, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove, le disposizioni sostanziali generali (si pensi, ad esempio, alla prescrizione, alla disciplina del tentativo) e le regole applicabili al controllo giurisdizionale dei suoi atti, ma anche il suo statuto.

⁵⁸ T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in Archivio Penale 2014 n. 1, p. 16.

⁵⁹ Si veda a tal proposito S. RECCHIONE, [European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?](#), in *questa Rivista*, 9 gennaio 2014, p. 14.

in contrasto con l'articolo 11 della direttiva 29/2012 UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, che prevede che gli Stati membri garantiscano alla vittima tale diritto⁶⁰. Chi scrive è assolutamente consapevole dell'ulteriore aggravio del sistema che si produrrebbe attribuendo a un giudice terzo il potere di controllo sull'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO e sulla sua inazione, così come pienamente consapevole del fatto che solo in parte gli ordinamenti europei conoscono l'obbligatorietà dell'azione penale. Tuttavia, occorre tenere conto dell'impossibilità di pensare un sistema basato sull'obbligatorietà, ma che non preveda, per esempio, un controllo giurisdizionale sulla scelta della Procura europea di archiviare il caso in ragione del fatto che si tratti di un reato minore, o in caso di difetto di prove pertinenti⁶¹.

Si suggeriscono modifiche strutturali anche all'articolo 29 della proposta di regolamento, il quale disciplina il compromesso che conduce all'archiviazione del caso. Innanzitutto, l'espressione «nell'interesse della buona amministrazione della giustizia», individuato dalla norma quale criterio finalistico della decisione compromissoria adottabile dall'EPPO, risulta vago e andrebbe completata, per esempio, con un riferimento alla migliore tutela degli interessi finanziari dell'UE. Andrebbero poi aggiunti ulteriori criteri guida per la decisione, quali l'entità del fatto, l'offensività della condotta ovvero la prossimità della prescrizione del reato. Chi scrive vede l'utilità del mantenimento di questa previsione dal punto di vista del recupero di risorse, e non sottovaluta l'afflittività della sanzione pecuniaria prevista. Ciò nonostante, per evitare un potenziale conflitto con il principio di uguaglianza in ragione delle diverse situazioni economiche dei responsabili (che non sempre potrebbero permettersi di risarcire il danno e pagare l'obbligazione pecuniaria conseguente all'accordo), si propone una modifica all'art. 29 nel senso che la sanzione pecuniaria forfettaria sia proporzionata alle risorse di colui che è ritenuto il responsabile della commissione del reato. Ciò consentirebbe peraltro di uniformare l'afflittività della sanzione. Sicuramente non condivisibile è la previsione secondo cui l'archiviazione scaturente dall'accettazione del compromesso e dal pagamento della somma da parte dell'indagato non è soggetta ad alcun controllo giurisdizionale. Anche in questo caso, l'introduzione della previsione di un sindacato da parte di un giudice terzo è una modifica che chi scrive ritiene necessaria. Sul punto il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, si è espresso nel senso che «l'archiviazione e il compromesso dovrebbero essere soggette a controllo giurisdizionale dinanzi alle corti dell'Unione»⁶².

Non appare conforme al diritto inalienabile della persona al giudice naturale (art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) la soluzione adottata dall'art. 27.4 della proposta di regolamento in materia di criteri di scelta del foro. Infatti,

⁶⁰ Direttiva 2012/29 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in *GUUE* L 315 del 14.11.2012, pp. 57-73.

⁶¹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., art. 28.2.

⁶² Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punto n. 24.

innanzitutto i criteri enunciati non risultano ordinati gerarchicamente, ma sono posti come «alternativi e disponibili»⁶³ e ciò comporta incertezza in ordine alla individuazione e precostituzione del giudice. Pertanto, la prima modifica che si propone consiste nella previsione di una rigida successione di tali criteri. Inoltre, andrebbe previsto, proprio a tutela di quel diritto, la possibilità di un ricorso effettivo, così come garantito dall'art. 47 sopra citato. Ancora, «non è previsto alcun organo sovraordinato competente a risolvere i conflitti di giurisdizione tra organi giudicanti nazionali»⁶⁴ e il Procuratore europeo, incomprensibilmente escludendo la Corte di giustizia da ogni competenza in tal senso. Nulla impedirebbe infatti di attribuire alla CGUE il compito di dirimere il conflitto tra autorità giurisdizionali nazionali e la Procura europea, dato che tale controllo non potrebbe essere attribuito ad un giudice che non sia sovranazionale⁶⁵. Si condivide a tal proposito l'avviso dell'Assemblea parlamentare europea, secondo la quale la scelta del foro per l'azione penale, così come l'archiviazione o riassegnazione di un caso o il compromesso, «dovrebbero essere soggette a controllo giurisdizionale dinanzi alle corti dell'Unione»⁶⁶.

Sempre in materia di controllo giurisdizionale, risulta difficilmente condivisibile – e pertanto da emendare – la disposizione dell'art. 36, a tenore della quale «[q]uando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, la Procura europea è considerata un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale»⁶⁷. Si propone pertanto un emendamento a tale articolo che escluda la natura nazionale dell'EPPO ai fini del controllo giurisdizionale, e che contestualmente affidi tale sindacato alla Corte di Giustizia o ad un tribunale specializzato istituito *ad hoc* ai sensi dell'art. 257 TFUE⁶⁸, che sarebbe chiamato a conoscere in primo grado della competenza specifica di cui si tratta⁶⁹. A tale Tribunale potrebbe essere attribuito in primo grado il contenzioso relativo alla

⁶³ S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, cit., p. 19.

⁶⁴ A. CANDI, [Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013](#), in *questa Rivista*, 30 gennaio 2014, p. 8.

⁶⁵ Peraltro, si rammenta che a norma dell'art. 82 TFUE Parlamento e Consiglio sarebbero legittimati ad adottare misure in tal senso, al fine di «prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri».

⁶⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, cit., punto n. 24.

⁶⁷ Il Parlamento europeo, nella già citata risoluzione del 29 aprile 2015, si è espresso anche su questo aspetto (punto n. 25), sostenendo la correttezza della scelta di considerare la Procura europea quale autorità nazionale «ai fini del controllo giurisdizionale di tutte le misure investigative e di altre misure procedurali adottate nell'esercizio dell'azione penale».

⁶⁸ L'art. 257 TFUE così recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale, e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano mediante regolamenti su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte di giustizia o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione. [...] Le decisioni dei tribunali specializzati possono essere oggetto di impugnazione per i soli motivi di diritto o, qualora il regolamento sull'istituzione del tribunale specializzato lo preveda, anche per motivi di fatto, dinanzi al Tribunale. [...]».

⁶⁹ E. PERILLO, *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo qui tra di noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene»?», in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA e S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, op. cit., p. 635.*

verifica della conformità degli atti investigativi del Procuratore europeo alle norme contenute nel regolamento che lo istituisce e ne disciplina l'azione. Peraltro, non va sottaciuto il grande vantaggio di dotare la Corte di giustizia della competenza sul controllo giurisdizionale dell'operato dell'EPPO, vale a dire avere una giurisprudenza coerente sulle fattispecie relative alla lesione degli interessi finanziari dell'UE. Ciò determinerebbe un'uniformità di interpretazione della parte sostanziale di quello che potrà definirsi un vero e proprio diritto penale europeo.

Non trascurabili sono le modifiche che potrebbero essere apportate al regolamento in materia di diritti dell'indagato e dell'imputato relativi alle prove. A tal proposito, l'art. 35 prevede il diritto di quest'ultimi «conformemente al diritto nazionale, di presentare prove che la Procura europea è tenuta a prendere in considerazione» e di «chiedere alla Procura europea di raccogliere qualunque prova utile alle indagini, comprese la nomina di esperti e l'audizione di testimoni». Risulta evidente l'insufficienza di questa disposizione a fronte della necessità di garantire alla difesa (in conformità con l'art. 6 CEDU) «la possibilità, non solo dall'inizio del procedimento penale, ma anche in prospettiva di un suo inizio, di svolgere investigazioni difensive aventi tendenzialmente un'efficacia pari a quella del PM europeo»⁷⁰. L'emendamento dell'art. 35 che si propone va in questo senso: il difensore deve aver garantito il diritto a svolgere investigazioni difensive (compreso l'esame di testimoni, la richiesta di documentazione alle autorità dei diversi Stati membri e alle istituzioni dell'Unione, l'accesso ai luoghi e la documentazione di tale accesso) anche in territorio straniero e deve poter produrre i risultati delle proprie investigazioni direttamente all'organo giurisdizionale competente nel merito⁷¹.

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

⁷⁰ F. CAGNOLA, *Le investigazioni della difesa nella prospettiva della istituzione del Pubblico Ministero europeo*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, op. cit., p. 167 ss.

⁷¹ *Ibidem*, p. 168.

dimostrazione dell'insufficienza e carenza della persecuzione, anche in via preventiva, di tali reati.

9. Introduzione di norme *ad hoc*.

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

Innanzitutto, nell'intestazione del regolamento che attua la cooperazione rafforzata andrebbe fatta una precisazione procedurale: facendo riferimento alle modalità di voto di cui agli articoli 20.3 TUE e 330 TFUE, andrebbe precisato che il Consiglio delibera, previa approvazione del Parlamento europeo, secondo la procedura legislativa speciale di cui all'articolo 86 TFUE, «nella sua composizione ordinaria ma con il voto unanime dei soli Stati membri desiderosi di partecipare alla cooperazione rafforzata».

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

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

Sulla falsariga di quanto dispongono gli articoli da 56 a 59, nel regolamento andrebbe aggiunta una norma *ad hoc* (art. 59 bis) che disciplini le relazioni dell'EPPO con le autorità di Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata e che consenta alla Procura europea, quando previsto dagli accordi con gli Stati membri non partecipanti, di designare – di concerto con le autorità competenti dei paesi *out* e conformemente ai summenzionati accordi – punti di contatto in tali Stati al fine di facilitare la cooperazione. Inoltre, l'articolo 59 bis potrebbe anche disciplinare lo scambio d'informazioni tra l'EPPO, le autorità competenti e i punti di contatto negli Stati membri non partecipanti, se e con le modalità previste dagli accordi tra quest'ultimi e la Procura europea.

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

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

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

Nel corso della trattazione è stato già illustrato il funzionamento in concreto della Procura europea qualora questa sia istituita mediante cooperazione rafforzata e i problemi che sorgono in caso di ricorso a tale modalità istitutiva. In questa sede ci si soffermerà unicamente sulle possibili soluzioni per garantire – nonostante l'assenza di un unico organismo di accusa europeo – il coordinamento, che è uno degli aspetti chiave legati all'istituzione della Procura europea. Infatti, il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni sono oggi intralciati da una serie di problemi e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali e al nuovo organismo sarà infatti demandato il compito di risolvere i summenzionati problemi e limitazioni.

Come esposto nel paragrafo che precede, nell'articolo 59 bis andrebbe inserita una disposizione che consenta alla Procura europea di stipulare accordi con gli Stati *out* volti, tra l'altro, a designare, di concerto con le autorità competenti, punti di contatto in tali paesi al fine di facilitare la cooperazione. Infatti, tali punti di contatto sarebbero quanto mai utili ai fini della cooperazione e del coordinamento dell'azione dell'EPPO con quella delle procure degli Stati membri non partecipanti: si tratterebbe di referenti ai quali le autorità nazionali potranno rivolgersi in casi dubbi o per richieste di assistenza, veri e propri punti di riferimento della Procura europea nel territorio di quegli Stati *out* che eventualmente acconsentano ad una tale istituzione. I summenzionati punti di contatto potrebbero fungere da tramite per lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali degli Stati *out* e la Procura europea nei casi di cui

agli articoli 15, 20 e 21. Il loro mandato in casi transnazionali trattati dall'EPPO e coinvolgenti anche Stati non partecipanti andrebbe ad aggiungersi al compito generale di Eurojust e Europol di agevolare lo scambio di informazioni e coordinare le indagini e azioni penali nazionali. Infatti, anche nel caso di ricorso alla cooperazione rafforzata dovranno essere comunque rispettati gli obiettivi di cooperazione, coordinamento e azione sinergica tra Eurojust e la Procura europea stabiliti dalle due proposte di regolamento della Commissione, non per niente facenti parte dello stesso pacchetto⁷². In tal modo si creerebbe un sistema di coordinamento permanente volto a garantire un'azione sinergica e integrata tra la Procura europea e le autorità requirenti degli Stati *out*, anche grazie all'assistenza di Eurojust⁷³.

Senza dubbio, la stipula di accordi con la Procura europea al fine di disciplinare le questioni strumentali ad un corretto ed efficace funzionamento della stessa sarebbe – nella prospettiva degli Stati *out* – una di quelle misure «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace» degli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE. Si rammenta, inoltre, che ai sensi dell'art. 327 TFUE gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata non devono ostacolarne l'attuazione da parte degli Stati che vi partecipano. Si ritiene che in questo particolare settore, connotato da una dimensione transfrontaliera dei reati e dalla protezione di un bene a caratura europea, tale obbligo negativo vada invece interpretato in positivo e letto in combinato disposto con le specifiche prescrizioni poste dall'art. 325 TFUE. Pertanto, a parere di chi scrive, gli Stati non partecipanti non dovrebbero limitarsi a non ostacolare l'operato della Procura europea, ma sarebbero chiamati a coordinarsi e collaborare con essa, consentendole di adempiere al meglio i suoi compiti e portare a compimento la sua missione. In tale ottica, si ribadisce l'importanza dei summenzionati accordi, il cui possibile contenuto verrà esposto nei paragrafi che seguono.

11. Proposta di modelli contenutistici degli accordi con gli Stati membri non partecipanti.

Gli accordi tra la Procura europea, gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata e le loro autorità dovrebbero avere ad oggetto la collaborazione, lo scambio di informazioni, la cooperazione – insieme con la possibilità di designare punti di contatto negli Stati *out* al fine di facilitarla – e il coordinamento tra l'azione dell'EPPO e quella delle autorità competenti nel territorio di tali Stati. I paragrafi che seguono saranno dedicati alla trattazione nel dettaglio del contenuto di tali accordi: in generale, si rileva che la loro portata dipenderà in gran parte dalla disponibilità degli Stati membri non partecipanti di collaborare con l'EPPO e dalla presa di coscienza degli

⁷² Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, COM (2013) 535.

⁷³ Per un'analisi del ruolo che sarebbe chiamato a svolgere Eurojust in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, si rimanda al paragrafo 6.1.

stessi dell'importanza rivestita dalla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e, di conseguenza, dal ruolo della Procura europea. Si rammenta che l'intransigenza degli Stati *out* e la loro riluttanza a stipulare accordi con la Procura europea potrebbe essere suscettibile di una procedura d'infrazione ai sensi degli artt. 258-260 TFUE qualora la Commissione o altri Stati membri reputino tali comportamenti come integranti una mancanza a uno degli obblighi loro incombenti in virtù dei trattati. Infatti, il primo obbligo la cui violazione potrebbe essere ritenuta integrata è quello di non ostacolare l'attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri partecipanti (art. 327 TFUE), che potrebbe essere leso qualora gli Stati *out* rendessero impossibile, o particolarmente difficoltosa, l'operatività dell'EPPO nei casi transnazionali coinvolgenti anche Stati non partecipanti e non assicurassero la loro collaborazione all'organo di accusa europeo. L'altro obbligo suscettibile di essere violato è quello previsto dall'art. 325 TFUE, che consiste nel mettere in atto misure contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione che siano «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace». In altre parole, chi scrive ritiene che qualora gli Stati non partecipanti si mostrassero restii rispetto alla stipula degli accordi in parola, la Commissione e ciascuno degli Stati membri potrebbero adire la Corte di Giustizia ex artt. 258 e 259 TFUE affinché quest'ultima valuti l'eventuale mancato rispetto, da parte dello Stato *out* in questione, degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati.

Infine, il testo degli accordi dovrà contenere – preferibilmente nell'*incipit* – un riferimento generale agli articoli 11 e 59 bis, che costituiscono norme di sistema in merito ai rapporti tra Stati membri non partecipanti ed EPPO e individuano negli accordi tra essi intercorrenti la fonte di disciplina delle loro relazioni. A mero titolo esemplificativo, si propone un possibile *incipit* degli accordi di cui si parla: «*Conformemente a quanto stabilito dagli articoli 11.8 e 59 bis del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea, lo Stato membro X [non partecipante alla cooperazione rafforzata] e la Procura europea si sono accordati per regolare le loro relazioni reciproche come segue: ...*»; oppure «*Avendo riguardo a quanto stabilito dagli articoli 11.8 e 59 bis del regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione di una Procura europea, lo Stato membro X [non partecipante alla cooperazione rafforzata] e la Procura europea stipulano il seguente accordo regolante i loro rapporti reciproci*».

11.1 Disciplina dello status giuridico e delle condizioni operative del Procuratore europeo in tali Stati.

L'articolo 62 della proposta di regolamento regola lo *status* giuridico e le condizioni operative della Procura europea negli Stati membri. Nel caso degli Stati membri non partecipanti queste materie, così come le disposizioni relative all'insediamento dei punti di contatto della Procura europea in tali Stati, saranno oggetto degli accordi.

Si tratta di un argomento alquanto sensibile, in quanto sarà demandato alla discrezionalità degli Stati *out* il riconoscimento – o meno – alla Procura europea della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali

e l'ampiezza delle condizioni operative riconosciute all'EPPO mediante, eventualmente, l'istituzione di punti di contatto. Chi scrive ritiene che, anche in considerazione dell'atteggiamento di chiusura che nel corso dei negoziati alcuni Stati membri hanno mostrato, sarà improbabile che tali Stati riconoscano all'EPPO la più ampia capacità giuridica nel proprio territorio. Quelli meno gelosi della propria sovranità e consci del ruolo dell'EPPO potrebbero acconsentire alla costituzione di punti di contatto della Procura europea nel proprio territorio. Di conseguenza, gli accordi potrebbero prevedere le strutture che lo Stato deve mettere a disposizione, nonché le norme specifiche applicabili in questi paesi ai soggetti che rivestiranno tale ruolo. Si rammenta che il contenuto appena citato degli accordi è solo eventuale, in quanto alcuni Stati non partecipanti potrebbero non acconsentire alla designazione dei summenzionati funzionari nel proprio territorio.

11.2 Disciplina del coordinamento e della cooperazione tra la Procura europea e le autorità degli Stati non partecipanti.

Indubbiamente, la parte più corposa degli accordi che dovranno regolamentare i rapporti tra Procura europea e Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata riguarderà il coordinamento e la cooperazione tra essi: sarà infatti necessaria una disciplina generale comprensiva dell'esercizio dell'azione penale, dello scambio di informazioni, dell'assistenza da richiedere agli Stati *out* ai fini del rispetto dei principi del *ne bis in idem* e di uguaglianza.

Particolarmente delicata è la disciplina dell'esercizio dell'azione penale davanti agli organi giurisdizionali nazionali da parte della Procura europea e, in generale, la disciplina della cooperazione giudiziaria tra Stati membri partecipanti e non quando i reati transfrontalieri di competenza dell'EPPO sono commessi in parte in Stati *out* oppure i relativi autori sono residenti in tali Stati. Tale materia è regolata dall'articolo 25 del regolamento nella formulazione in precedenza proposta⁷⁴, che rimanda agli accordi per la disciplina della richiesta di assistenza da parte della Procura europea per ottenere la cooperazione delle autorità degli Stati *out*, in particolare quando l'organo di accusa europeo decide di esercitare la sua competenza per un reato commesso in parte al di fuori del territorio degli Stati membri partecipanti ovvero da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni nel territorio degli Stati *out*.

La ragione della delicatezza della questione, che richiede quindi una precisa regolamentazione negli accordi tra l'organo di accusa europeo e gli Stati membri non partecipanti, è costituita dalla necessità di assicurare il rispetto del principio del giudice naturale preconstituito per legge da un lato, e l'efficacia dell'azione repressiva dall'altro. Pertanto, quando in casi coinvolgenti Stati *in* e *out* i criteri sulla scelta della giurisdizione di cui agli articoli 14 e 27 del regolamento porterebbero alla competenza giurisdizionale

⁷⁴ Si rimanda al paragrafo 8.2 per le modifiche che si suggerisce di apportare a tale disposizione.

di uno Stato non partecipante, il Pubblico ministero europeo non potrebbe esercitare l'azione penale: infatti, nello Stato *out* quest'ultimo non è titolare dell'accusa, mentre se esercitasse l'azione penale davanti agli organi giurisdizionali dello Stato *in* violerebbe il principio del giudice naturale. D'altro canto, però, se le competenti autorità dello Stato non partecipante decidessero di non perseguire il reato, oltre all'inefficacia dell'azione repressiva si potrebbe configurare anche una violazione del principio di uguaglianza all'interno dell'UE, poiché condotte analoghe verrebbero perseguite dall'EPPO se poste in essere in Stati *in* o da cittadini di tali Stati, mentre potrebbero restare impunte se commesse in Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata. A mero titolo esemplificativo – sebbene non esaustivo dei casi che potrebbero richiedere il coordinamento e la cooperazione della Procura europea e delle competenti autorità degli Stati *out* – si pensi al caso in cui il Procuratore europeo, dopo aver condotto complesse indagini transazionali, si renda conto che la competenza giurisdizionale spetta, ai sensi degli articoli 14 e 27 del regolamento, ad un giudice davanti al quale non avrebbe il potere di esercitare l'azione. In tale ipotesi sarebbe impensabile che gli sforzi dell'EPPO in termini di raccolta di informazioni e di prove e di indagini in generale venissero vanificati, giacché finalizzati all'adempimento dell'obbligo di persecuzione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE di cui all'art. 325 TFUE.

Alla luce di quanto appena affermato e al fine di assicurare l'efficacia dell'azione repressiva dei reati summenzionati, gli accordi tra la Procura europea e gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata dovranno contenere una disciplina dettagliata del coordinamento e della cooperazione suddette: in particolare, si dovranno prevedere le modalità di trasmissione del fascicolo in casi come quello appena ipotizzato e, per esempio, un obbligo in capo ai pubblici ministeri degli Stati *out* di dare un seguito alle indagini già condotte dall'EPPO. Tali accordi troverebbero la loro base giuridica nell'articolo 17 del regolamento – avente ad oggetto le misure urgenti e i rinvii -, così come riformulato in sede di adattamento alla cooperazione rafforzata⁷⁵. Infatti, è stato ritenuto opportuno inserire in tale norma un paragrafo che rimandi agli accordi tra l'EPPO e gli Stati *out* per la disciplina dei casi in cui un'indagine avviata dalle autorità di tali Stati riveli che la condotta costituisce reato di competenza della Procura europea e viceversa. La latitudine del contenuto di tali accordi potrebbe variare da Stato a Stato. Alcuni potrebbero impegnarsi affinché le loro autorità competenti diano seguito alle indagini condotte dalla Procura europea nei casi in cui questa è impossibilitata, per le ragioni su esposte, ad esercitare l'azione penale e acconsentire – di converso – ad un rinvio automatico del caso da parte delle autorità nazionali all'organo di accusa europeo nel caso di reati di sua competenza. Altri potrebbero preferire la previsione di una semplice informativa all'EPPO.

Imprescindibile contenuto degli accordi è la disciplina dello scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri non partecipanti e la Procura europea, ai sensi degli articoli 15, 20 e 21.3 del regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata. Si rammenta che lo scambio di informazioni costituisce la base per una

⁷⁵ Si veda il paragrafo 8.2.

cooperazione efficace: il tempestivo accesso ad informazioni e dati accurati ed aggiornati è un elemento essenziale affinché le autorità requirenti possano efficacemente indagare su reati o attività criminali e individuare i responsabili. L'importanza della promozione del più ampio scambio di informazioni possibile deriva anche dal fatto che in tal modo si riducono i tempi d'indagine. Per questo motivo, si auspica che negli accordi sia dato il giusto spazio ad una disciplina dettagliata in tale materia.

Infine, a parere di chi scrive, la previsione negli accordi di modalità di consultazione periodica tra EPPO e organi di accusa degli Stati *out* e l'istituzione di punti di contatto negli Stati membri non partecipanti potrebbero rivelarsi strumenti funzionali ad evitare duplicazioni di indagini, a garantire uno scambio celere di informazioni – la cui rapida circolazione è una componente essenziale per un'efficace azione repressiva transnazionale –, una certa uniformità dell'azione di contrasto e ad assicurare al meglio il coordinamento e la cooperazione, *key feature* della Procura europea. Per concludere, si auspica che il coordinamento e la collaborazione tra EPPO e autorità nazionali – che saranno oggetto degli accordi in parola – prendano la forma di vera e propria mutua assistenza, in vista del raggiungimento di quell'obiettivo comune posto dall'articolo 325 TFUE, vale a dire la protezione efficace degli interessi finanziari dell'Unione.

11.3 Disciplina dello svolgimento delle indagini negli Stati membri non partecipanti.

Senza dubbio, lo svolgimento dell'indagine da parte della Procura europea in casi transfrontalieri coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti dovrà essere regolamentato dagli accordi tra quest'ultimi e l'EPPO: è l'articolo 18 del regolamento a rinviare a tali accordi, i quali dovranno in particolare disciplinare le modalità e i limiti all'esercizio dei poteri dell'organo di accusa europeo in tali Stati e l'assistenza operativa da parte delle autorità degli Stati *de qua*. Essi regolano, altresì, lo scambio di informazioni e il coordinamento tra la Procura europea e le autorità degli Stati *out*. Sempre in materia di svolgimento dell'indagine, gli accordi dovranno contenere la disciplina delle misure investigative da eseguire in Stati membri non partecipanti che la Procura europea dovesse chiedere o disporre nell'esercizio della sua competenza, così come previsto dal paragrafo 8 dell'articolo 26 del regolamento, inserito in sede di adattamento del regolamento alla cooperazione rafforzata.

Se previsto dagli accordi tra Stati *out* e Procura europea, e secondo le modalità di volta in volta da essi stabilite, l'EPPO potrebbe essere anche in grado di acquisire prove in tali Stati, nel rispetto dell'obbligo di ottenere l'autorizzazione giudiziaria per specifici atti di indagine quando previsto dal diritto nazionale⁷⁶. Chi scrive reputa che la disciplina dell'ammissione di tali prove nel processo davanti le autorità giurisdizionali degli Stati membri partecipanti debba essere la stessa di quella a cui sono soggette le prove acquisite negli Stati *in* (art. 30 del regolamento). Questa norma prevede che le

⁷⁶ Obbligo previsto dal *considerandum* 28 della proposta di regolamento di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

prove presentate dalla Procura europea possano essere ammesse dall'organo giurisdizionale nazionale di merito «senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga alla sola condizione che non pregiudichino l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». Si ritiene che nulla osti a che anche l'ammissione delle prove ottenute dalla Procura europea in Stati *out* sia sottoposta alle stesse condizioni previste dall'articolo 30: infatti, le indagini e l'azione penale dell'EPPO, in qualunque Stato abbiano luogo, devono svolgersi sempre nel pieno rispetto dei diritti degli indagati nei procedimenti penali nelle fasi pre-processuale e di giudizio tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali e devono informarsi «ai principi di proporzionalità, imparzialità ed equità nei confronti dell'indagato. Ciò implica l'obbligo di raccogliere tutti i tipi di prova, sia a carico che a discarico»⁷⁷. Pertanto, non si vede perché tali prove non possano essere ammesse automaticamente quando raccolte nel rispetto del regolamento, dei diritti garantiti dalla Carta e dell'obbligo di ottenere l'autorizzazione giudiziaria per specifici atti di indagine quando previsto dal diritto nazionale.

11.4 Disciplina del riconoscimento e dell'esecuzione delle sentenze e del compromesso negli Stati non partecipanti.

Agli accordi tra Stati membri non partecipanti e Procura europea sarà demandato anche il ruolo fondamentale di evitare la violazione del principio del *ne bis in idem*⁷⁸, di regolare la prevenzione e composizione di possibili conflitti di giurisdizione e l'impedimento della formazione di giudicati contrastanti. Infatti, questi sono concreti rischi che potrebbero verificarsi in caso di azioni esercitate dalle autorità degli Stati *out* e dalla Procura "a nove o più Stati". In quest'ambito, nonostante la regolamentazione

⁷⁷ Si vedano i *consideranda* 17 e 18 della proposta di regolamento di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit.

⁷⁸ Il diritto di non essere giudicato o punito due volte è contenuto nell'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che così recita: «Nessuno potrà essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un'infrazione per cui è già stato scagionato o condannato a seguito di una sentenza definitiva conforme alla legge ed alla procedura penale di tale Stato». Nonostante le parole "giurisdizione dello stesso Stato" limitino il campo di applicazione del presente articolo a livello nazionale, numerose altre convenzioni del Consiglio d'Europa regolano l'applicazione del principio a livello internazionale. Inoltre, tale diritto è affermato anche nell'art. 54 della Convenzione di Schengen il quale dispone che «una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in una Parte contraente non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un'altra Parte contraente a condizione che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita». Infine, l'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali prevede che «Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge», in tal modo estendendo la portata di tale diritto all'intero territorio dell'Unione.

auspicabilmente presente negli accordi, l'azione di Eurojust si potrebbe rivelare cruciale⁷⁹.

Sia nel caso di sentenza (di condanna o assoluzione) da parte dell'organo giudicante dello Stato *in* a seguito di azione esercitata dall'EPPO, che in caso di archiviazione, che in caso di compromesso ex art. 29 del regolamento (sanzione pecuniaria forfettaria il cui pagamento comporta l'archiviazione definitiva del caso), sorge la necessità che provvedimenti dell'EPPO o dell'organo giudicante nazionale vengano riconosciuti negli Stati *out*, al fine di evitare la violazione del principio del *ne bis in idem*. In virtù degli articoli 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e dell'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali, il principio *de qua*, che ha valenza di principio fondamentale del diritto dell'Unione, non impedisce solo una nuova condanna, ma è volto a prevenire che una persona sia sottoposta in tutto il territorio dell'Unione ad un nuovo procedimento penale per i medesimi fatti⁸⁰. Alla luce di tutto quanto sopra, si comprende l'importanza del fatto che la questione del riconoscimento della sentenza definitiva, dell'archiviazione e del compromesso negli Stati membri non partecipanti sia oggetto degli accordi tra questi e la Procura europea. Sarebbe auspicabile, in sede di accordi, il consenso degli Stati *out* al riconoscimento automatico delle summenzionate decisioni.

12. Le relazioni con i partner.

La proposta di regolamento relativa all'istituzione di una Procura europea contempla la facoltà – o, meglio, indica l'opportunità – che quest'ultima concluda accordi formali sulle modalità di cooperazione e scambio di informazioni con le altre istituzioni e agenzie dell'Unione per facilitare l'esercizio delle sue funzioni (*considerandum* 41). Anche l'articolo 59 della suddetta proposta prevede la possibilità che l'organo di accusa europeo stipuli accordi di lavoro con gli organismi e le agenzie dell'Unione che abbiano ad oggetto, in particolare, lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso la Procura europea. Pertanto, la conclusione di accordi da parte

⁷⁹ Per un'analisi del ruolo di Eurojust in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata, si rimanda al paragrafo 6.1.

⁸⁰ La Corte di Giustizia nel noto caso *Gözütök Brügge* (11 febbraio 2003, cause riunite C-187/01 e C-385/01, *Gözütök e Brügge*, in *Raccolta*, 2003, p. I-01345) ha collocato il divieto di *bis in idem* tra le garanzie vincolanti per gli Stati dell'Unione anche quando l'applicazione del diritto nazionale porterebbe a soluzioni diverse, e ha affermato che esso vale anche a fronte di provvedimenti definitivi che comportino l'estinzione dell'azione penale (come il compromesso ex art. 29 del regolamento istitutivo della Procura europea), purché sia effettuato l'accertamento della responsabilità e siano adempiuti gli obblighi a tutela della vittima. La sentenza di assoluzione per insufficienza di prove viene individuata dalla Corte di Giustizia a fondamento del *ne bis in idem* nel caso *Van Straten* (28 settembre 2006, C-150/05, in *Raccolta*, 2006, p. I-9350). L'approccio interpretativo della Corte si è orientato nel senso di negare l'applicazione del divieto di doppio processo a casi nei quali non sono rinvenibili i presupposti nel tempo sanciti, quali l'accertamento nel merito (si veda la sentenza della Corte di Giustizia, del 10 marzo 2005, C-469/03, *Miraglia*, in *Raccolta*, 2005, p. I-2011), la definitività della pronuncia e con essa la stabilità della situazione giuridica trattata, nonché la verifica della effettiva esecuzione della pena ovvero la sua ineseguibilità.

dell'EPPO con gli altri organismi e le altre agenzie dell'Unione non è estranea alle sue competenze e in caso di istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata tali accordi dovranno avere un contenuto ulteriore che rifletta i compiti specifici che tali agenzie saranno chiamate a svolgere.

12.1 Gli accordi tra la Procura europea e Eurojust.

Anche in caso di istituzione della Procura europea da parte di tutti gli Stati membri, i rapporti tra quest'ultima ed Eurojust sarebbero regolati dagli accordi reciproci⁸¹; non sarebbe, quindi, il ricorso alla cooperazione rafforzata a far sorgere la necessità di stipulare tale accordo, ma il suo contenuto dovrebbe essere integrato alla luce dei compiti ulteriori che l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale sarebbe chiamata a svolgere, e che sono stati trattati in precedenza⁸².

Da quanto appena detto discende che obiettivo dell'accordo *de qua* sarebbe definire, migliorare e incoraggiare la cooperazione tra i due attori in questione al fine di raggiungere un elevato livello di sinergia e consentire la creazione di un sistema coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione capace di sormontare i problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata. Oggetto di tale accordo dovrebbe essere, in particolare, la disciplina dei compiti specifici di sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati membri dell'Unione che non partecipano alla cooperazione rafforzata e le attività di assistenza alla Procura europea nella gestione delle relazioni con le autorità di tali Stati. Ivi dovrebbe essere anche contenuta la disciplina del sostegno tecnico e i servizi che Eurojust fornisce alla Procura europea, dello scambio di informazioni, di *expertise* e *best practices* tra i due organismi dell'UE.

Inoltre, con lo stesso strumento potrebbero essere regolamentate le modalità con cui Eurojust adempie il suo compito consistente nel dirimere i conflitti positivi e negativi di competenza tra la Procura europea e le autorità requirenti degli Stati *out* circa l'avvio di un'indagine o un'azione penale. Ulteriore contenuto dell'accordo potrebbe essere la disciplina del compito dell'Agenzia di informare le autorità competenti degli Stati *out* in ordine alle indagini e azioni penali esercitate dall'EPPO e che abbiano una qualche incidenza sugli Stati membri diversi da quelli *in* direttamente interessati.

⁸¹ Si vedano l'art. 57 della proposta di regolamento che istituisce la Procura europea e l'art. 41 della proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale.

⁸² Si rimanda al paragrafo 6.1.

12.2 Gli accordi tra la Procura europea, OLAF e Europol.

Come previsto nel preambolo della proposta di regolamento istitutiva della Procura europea, «particolare importanza dovrebbe rivestire la cooperazione con Europol e l'OLAF, onde evitare sovrapposizioni e consentire alla Procura europea di ottenere le informazioni pertinenti in loro possesso e avvalersi delle loro analisi in determinate indagini»⁸³. Ne discende la necessità del ricorso ad accordi tra i summenzionati organismi dell'Unione.

Infatti, l'art. 58.3 della proposta di regolamento stabilisce esplicitamente che tali accordi debbano fissare le modalità di cooperazione tra OLAF e la Procura europea per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 325.3 TFUE, il quale prevede che «gli Stati membri coordinino l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode» e organizzino, a tale fine, «assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti». In caso di ricorso alla cooperazione rafforzata questo accordo riguarderà la disciplina della cooperazione in generale tra le due Parti e, in particolare, dell'attività di OLAF in casi coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata o Stati terzi.

Infatti, il supporto di OLAF (come quello di Eurojust) si riveleranno fondamentali per consentire agli Stati *out* di cooperare al meglio con la Procura europea al fine di rispettare l'obbligo imposto dall'articolo 325 TFUE. La non partecipazione alla cooperazione rafforzata non esime tali Stati dall'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE imposto dall'art. 325 TFUE, anzi, come visto in precedenza⁸⁴, impone loro di trovare «strade alternative», tra cui indubbiamente figurano la cooperazione con l'EPPO per il tramite di accordi e del ricorso alle altre Agenzie europee.

Obiettivo dell'accordo tra l'organo di accusa europeo e OLAF sarebbe migliorare la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altro reato lesivo degli interessi finanziari dell'UE e definire le modalità di una stretta cooperazione tra le parti, improntata ai principi di trasparenza, complementarietà dei compiti e coordinamento degli sforzi.

L'accordo dovrebbe disciplinare, in primo luogo, la trasmissione delle raccomandazioni di OLAF (che costituiscono il principale risultato della sua attività investigativa) all'EPPO quando esse riguardano violazioni di natura penale commesse in Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata. Ulteriore contenuto fondamentale sarebbe la regolamentazione dell'attività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode consistente nell'agevolare le indagini della Procura europea sul territorio degli Stati *in* dal momento in cui quest'ultima riceve la notizia di reato fino a quando decide se avviare l'azione penale o disporre altrimenti. Infatti, nei settori di competenza della Procura europea, OLAF potrebbe contribuire alle indagini con il suo valore aggiunto, posto che detiene informazioni a livello europeo e/o internazionale, di cui le autorità nazionali potrebbero non essere a conoscenza. A tal fine, la previsione nell'accordo di contatti

⁸³ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., *considerandum* 41.

⁸⁴ Si vedano i paragrafi 10 e 11.

regolari tra le parti contraenti e la promozione di strategie comuni potrebbero agevolare la reciproca cooperazione e coordinamento. Oggetto dell'accordo tra OLAF ed EPPO dovrebbe essere la condivisione, oltre che delle informazioni, di *expertise* e *best practices*, insieme con la promozione di politiche anti-frode: a tal proposito si rammenta che l'esperienza accumulata dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode risulterà fondamentale, essendo questo organismo a tutt'oggi l'unico abilitato a condurre indagini – seppure amministrative – a livello sovranazionale e avendo a disposizione personale specializzato con una notevole esperienza nella cooperazione con le autorità nazionali in materia penale. Le prove raccolte e le informazioni acquisite possono poi essere trasferite e utilizzate in sede giudiziaria anche penale: la Procura europea avrebbe a disposizione, in tal modo, dei formidabili strumenti di ausilio alle indagini, che attualmente sono poco conosciuti e utilizzati dalle autorità inquirenti nazionali.

Quanto al rapporto tra la Procura europea ed Europol, è lo stesso articolo 86.2 TFUE a individuare l'importanza del collegamento tra i due organismi in questione al fine dello svolgimento dei compiti da parte dell'EPPO, mentre l'art. 58.1 della proposta di regolamento istitutivo della Procura europea parla di «relazioni privilegiate con Europol». In caso di ricorso alla cooperazione rafforzata Europol sarà tenuto a prestare attivamente sostegno alle indagini e azioni penali della Procura europea, a fornire informazioni pertinenti a un reato di sua competenza, a fornire supporto analitico a una sua indagine specifica e a cooperare con la stessa nella maggior misura possibile, in particolare quando le indagini interessano Stati membri non partecipanti e conformemente a quanto stabilito dagli accordi tra quest'ultimi e la Procura stessa. Il contenuto dell'accordo tra i due organismi dovrà quindi riflettere il summenzionato ruolo aggiuntivo.

In definitiva, si auspica che gli accordi che la Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata sarà chiamata a stipulare con i partner (Eurojust, OLAF e Europol) abbiano un contenuto tale da consentirle di esercitare al meglio i propri poteri e le proprie competenze e di ottenere la collaborazione, ove necessario, delle autorità giudiziarie degli Stati *out*, al fine di limitare al minimo gli svantaggi che una tale modalità istitutiva indubbiamente comporta⁸⁵.

13. Considerazioni conclusive.

La protezione degli interessi finanziari dell'UE è essenziale per l'esistenza stessa dell'Unione e per il perseguimento dei suoi fini. Senza una tutela efficace delle proprie finanze, l'Unione non potrebbe avere i fondi necessari non solo per gestire la propria amministrazione, ma anche per erogarli agli Stati nella realizzazione degli obiettivi previsti dai Trattati.

⁸⁵ Per un'analisi degli svantaggi e dei problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata si rimanda al paragrafo 4.1.

Gli Stati si sono trovati impreparati e incapaci di rispondere in maniera integrata, efficace ed effettiva ad una forma di criminalità economica e finanziaria che si manifesta in un ambiente eterogeneo ed altamente diversificato, caratterizzata dalla complessità dei meccanismi fraudolenti, dal tecnicismo delle infrazioni, dalla loro dimensione internazionale e dall'elevato numero di responsabili normalmente coinvolti. Di conseguenza, anche le indagini si rivelano particolarmente complesse e di lunga durata. La lacuna dell'azione nazionale non è rintracciabile solo nella sua insufficienza e inefficacia – si pensi, ad esempio, al deludente ricorso da parte delle autorità nazionali ai “nuovi” strumenti di cooperazione (quali le forme semplificate di rogatoria o di mutua assistenza giudiziaria) – ma anche nella sua intempestività. Si è cercato quindi di dimostrare che l'istituzione della Procura europea, specializzata e concentrata sulla repressione dei reati in parola, è un'iniziativa meritevole di plauso anche perché mira a velocizzare il processo di contrasto.

La convinzione che l'intrinseca dimensione europea del fenomeno non solo giustifica, ma richiede in maniera improcrastinabile una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per la tutela di un bene alla cui protezione sono tenuti insieme l'Unione e gli Stati membri⁸⁶, non è condivisa da tutti gli Stati riuniti in sede di Consiglio. Infatti, il dissenso in merito ad aspetti cruciali legati all'istituzione di un nuovo organo di accusa europeo che abbia un impatto sostanziale sul livello di indagini e azioni penali per i reati nel settore della frode a danno dell'Unione, che sia volto a superare la frammentazione dell'azione repressiva e che permetta di trascendere i limiti della cooperazione giudiziaria classica è dimostrazione di un'assenza di volontà politica di fondo da parte degli Stati membri di trasferire parte della propria sovranità – o, meglio, della propria “sovranità giudiziaria” – ad un organismo sovranazionale in un ambito così delicato, qual è la repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE. Chi scrive ritiene che i persistenti slanci di sovranità nazionale in materia penale siano manifestazioni di un atteggiamento tanto facile quanto irrazionale ed antistorico, e che il ritorno al nazionalismo non sia la soluzione dei problemi legati alla prevenzione e repressione della criminalità transnazionale e dei reati appena menzionati nell'ambito di uno “spazio interno”, che necessita di essere bilanciato nelle sue componenti di libertà, di sicurezza e di giustizia. Peraltro, la logica nazionalizzante che ha caratterizzato gli ultimi Consigli nella formazione “Giustizia e Affari Interni” (GAI) è esattamente contraria alla logica sottesa ai Trattati e rischia di pregiudicare due dei loro principali obiettivi, vale a dire la «creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa» e «lo sviluppo dell'integrazione europea»⁸⁷.

Constatata l'assenza di volontà politica, ci si è rivolti a valutare la possibilità di ricorrere allo strumento delle cooperazioni rafforzate in generale e in particolare della cooperazione rafforzata semplificata prevista dall'art. 86 TFUE, nella convinzione che sarebbe uno sbaglio perdere la preziosa occasione che esso consente, vale a dire la celere

⁸⁶ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 2 punto 1 e p. 4, punto 3.2.

⁸⁷ Preambolo e art. 1 TUE.

istituzione di un Procuratore che sia, nella forma come nella sostanza, un autentico organo di accusa sovranazionale. In altre parole, se il rischio è una battuta d'arresto in questo (purtroppo lento) cammino di creazione di un'area giuridica comune, si ritiene preferibile procedere mediante uno strumento di integrazione differenziata. Peraltro, la presunzione di concessione dell'autorizzazione a procedere mediante cooperazione rafforzata da parte del Consiglio (ai sensi dell'art. 86 TFUE) è da considerarsi una chiara dimostrazione di *favor* da parte dei redattori dei Trattati nei confronti di quest'opzione istitutiva.

Le esperienze di cooperazione sinora realizzate (e peraltro in numero esiguo) fanno ritenere che è lontano il rischio che esse inneschino dinamiche disgreganti. Per dirlo con parole di altri, con il ricorso a questo strumento «La coerenza del processo di integrazione non è scalfita e questo assume solo diverse *nuances* temporali e spaziali»⁸⁸. Infatti, chi scrive ritiene che gli obiettivi comuni previsti dai Trattati restano tali se l'integrazione differenziata non viene avvertita come conflittuale, dato che si è in presenza di solidi meccanismi di accertamento circa il rispetto dei limiti e delle condizioni che sono poste a garanzia del sistema. Per queste ragioni, e in considerazione del fatto che l'esperienza insegna che nell'UE senza la cooperazione rafforzata alcune accelerazioni e allargamenti sarebbero stati impensabili, si è sostenuto il proprio favore per quest'ultima soluzione la quale, seppur non esente da problemi e difetti, sarebbe da preferire rispetto a un compromesso eccessivamente "al ribasso" in seno al Consiglio, che determinerebbe il permanere di una logica di cooperazione orizzontale e non apporterebbe un miglioramento dello *status quo*.

Preso atto della verosimiglianza e auspicabilità del ricorso alla cooperazione rafforzata ai fini dell'istituzione della Procura europea, si è cercato di rispondere ai dubbi e agli interrogativi che una tale modalità istitutiva comporta e di proporre le soluzioni per un corretto funzionamento dell'EPPO in uno spazio di repressione che permane frammentato. Inoltre, si è proceduto a fornire le modifiche alla proposta di regolamento necessarie per adattarla al diverso contenuto, non più l'istituzione della Procura europea, ma l'attuazione di una cooperazione rafforzata ai fini di una tale istituzione.

Quanto ai problemi legati al ricorso alla cooperazione rafforzata, ai fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura europea il territorio degli Stati membri dell'Unione non sarà un unico spazio giuridico in cui essa potrà esercitare la sua competenza. Tuttavia, il sistema – che richiederà necessariamente il ricorso al riconoscimento reciproco delle decisioni e provvedimenti delle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata – sarà in grado di funzionare grazie al ricorso agli accordi tra Stati *out* e il nuovo organo europeo, che dovranno fare del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie la base dei rapporti tra Stati partecipanti e non. Si è affermato che la stipula di tali accordi sarebbe una di quelle misure «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace» degli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE, e, insieme, garantirebbe che gli Stati *out* adempiano

⁸⁸ E. PISTOIA, *Uniti nella diversificazione. Il modello di integrazione differenziata nel quadro di cooperazioni rafforzate secondo la Corte di Giustizia*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2014.

agli obblighi da esso previsti e non ostacolino l'attuazione della cooperazione rafforzata, nel rispetto dell'art. 327 TFUE. Si è sostenuto che l'obbligo imposto da quest'ultimo articolo vada interpretato in positivo, e letto in congiunzione con le specifiche prescrizioni poste dall'art. 325 TFUE. Pertanto, a parere di chi scrive, gli Stati non partecipanti non dovrebbero limitarsi a non ostacolare l'operato della Procura europea, ma sarebbero chiamati a coordinarsi e collaborare con essa, consentendole di adempiere al meglio i suoi compiti e portare a compimento la sua missione. In tale ottica, si ribadisce l'importanza degli accordi tra Stati non partecipanti e la Procura europea, strumento chiave capace di sciogliere i nodi legati al ricorso alla cooperazione rafforzata, in quanto volti a disciplinare le questioni strumentali ad un corretto ed efficace funzionamento della stessa.

Inoltre, con il ricorso alla cooperazione rafforzata, nonostante il permanere della frammentazione dell'azione repressiva e l'impossibilità di considerare il territorio degli Stati membri dell'Unione come un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza, in materia di raccolta delle prove un miglioramento rispetto allo *status quo* deriverebbe dal fatto che tali situazioni sarebbero specificamente descritte e disciplinate in maniera dettagliata negli accordi tra la Procura e gli Stati non partecipanti. Inoltre, essendo Eurojust l'interlocutore privilegiato dell'EPPO, il collegamento e il coordinamento tra questi due organismi europei sarebbe molto più agevole rispetto alla situazione in cui siano due autorità nazionali a rivolgersi ad Eurojust. Una volta raccolta la prova negli Stati *out*, la concentrazione delle indagini sulle frodi comunitarie presso un organismo investigativo giudiziario europeo comporterebbe la possibilità di farla circolare nel territorio degli Stati *in* e la possibilità per l'EPPO di utilizzarla in altri casi collegati di sua competenza; è evidente, quindi, il salto di qualità in tal senso.

Si auspica, peraltro, che il numero degli Stati *in* sia tale da rendere lo svolgimento dell'indagine in uno Stato non partecipante un'ipotesi residuale. In ogni caso, si avrebbe comunque il vantaggio che le indagini penali collegate (o relative ad un unico fatto storico) da condurre in Stati membri partecipanti, piuttosto che essere procedimenti separati, condotti secondo criteri che potrebbero anche essere diversi e basati sui rispettivi sistemi nazionali, vengano condotte da un unico Ufficio con piena visione dei fatti e con il potere di esercitare l'azione penale davanti ad una sola giurisdizione nazionale nei confronti di tutti gli imputati.

Si è ritenuto quanto mai opportuno che i rapporti tra EPPO ed Eurojust siano disciplinati da un accordo, avente come obiettivo definire, migliorare e incoraggiare la cooperazione tra i due attori in questione al fine di raggiungere un elevato livello di sinergia e consentire la creazione di un sistema coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, capace di sormontare i problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata. Tale accordo dovrà inoltre contenere la disciplina di un altro compito che sarà demandato a Eurojust, vale a dire quello di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità requirenti degli Stati *out* e la Procura europea.

Anche per quanto riguarda i rapporti con OLAF in caso di ricorso alla cooperazione rafforzata si è individuato in un accordo con l'EPPO lo strumento

necessario e più appropriato per disciplinare sia la cooperazione tra i due organismi che l'attività di OLAF in casi coinvolgenti anche Stati membri non partecipanti, attività fondamentale per consentire a quest'ultimi di cooperare al meglio con la Procura europea al fine di rispettare l'obbligo imposto dall'articolo 325 TFUE. A quest'accordo è stato demandato anche il compito di evitare sovrapposizioni e consentire lo scambio d'informazioni in possesso di OLAF e avvalersi delle sue analisi in determinate indagini. L'obiettivo dell'accordo in questione è stato individuato nel miglioramento della lotta contro la frode, la corruzione e ogni altro reato lesivo degli interessi finanziari dell'UE e nella definizione delle modalità di una stretta cooperazione tra le parti, improntata ai principi di trasparenza, complementarietà dei compiti e coordinamento degli sforzi.

Al fine di giustificare la validità della cooperazione rafforzata come modalità istitutiva della Procura europea, si è ritenuto opportuno procedere ad una valutazione sia del grado di raggiungimento degli obiettivi posti dalla Commissione a sostegno della necessità dell'istituzione della Procura europea, che dei vantaggi che si avrebbero nonostante il ricorso alla summenzionata modalità istitutiva.

Quanto all'efficacia nel conseguire gli obiettivi strategici, se è vero che il processo di contrasto dei reati di sua competenza subirebbe un'accelerazione immediata solo negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata, in ragione della specializzazione e concentrazione della Procura europea nella persecuzione di tali reati, tuttavia, l'attuale intempestività della loro repressione migliorerebbe in generale, anche grazie alla "forza motrice" del nuovo organo. Inoltre, i vantaggi sono stati rintracciati nel minor numero di interlocutori in materia di repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione – dato che almeno per nove Stati la competenza a perseguire tali reati sarà affidata alla Procura europea –, che indubbiamente faciliterà il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni intralciati attualmente da una serie di problemi e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali. Peraltro, le maglie del sistema di repressione diventerebbero più fitte in virtù dello svolgimento a direzione unitaria delle indagini e dell'azione penale da parte dell'organo di accusa europeo almeno nei territori degli Stati *in*. Di conseguenza, sarebbe più difficile per gli autori dei reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione approfittare delle differenze di operatività delle autorità nazionali (ormai ridotte di numero) per ostacolare le forze di polizia e la magistratura nell'effettuazione di efficaci indagini di contrasto. Di certo, non si può ritenere raggiunto l'obiettivo specifico e operativo di istituire un sistema europeo coerente di indagine e azione penale. Tuttavia, è indubbio che l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata darebbe impulso allo sviluppo embrionale di un tale sistema. Infatti, sebbene il problema non potrebbe essere considerato risolto, l'efficienza e l'efficacia delle indagini e dell'azione penale trarrebbero grande beneficio da una tale istituzione, anche in considerazione del fatto che il numero di azioni penali e il numero di condanne aumenterebbero, con conseguente aumento del recupero dei fondi e effetto dissuasivo in generale che comporterà benefici economici al bilancio dell'UE.

Quanto al grado di fattibilità, realisticamente quest'opzione è di non facile realizzabilità pratica, in ragione dell'applicazione diseguale del regolamento e della

differente operatività della Procura nel territorio degli Stati membri. Essa richiederebbe, infatti, una serie di interventi normativi e organizzativi negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata e il raggiungimento di accordi con gli Stati membri che non vi parteciperanno.

Si è concluso nel senso che i punti deboli delle indagini transnazionali – quali, ad esempio, la scarsa collaborazione tra le autorità giudiziarie, la difficoltà a scambiare informazioni, lo scarso interesse delle autorità nazionali a reprimere i reati a danno degli interessi finanziari dell'UE – verrebbero rafforzati, se non risolti, dalla Procura europea “a nove o più Stati”.

Nella consapevolezza che ci vuole coraggio e fantasia per immaginare e costruire strade nuove, e che si tratta di un progetto ambizioso, nel presente lavoro si è cercato di dimostrare che i problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata – seppur non indifferenti – sono superabili, e che i vantaggi superano gli svantaggi e i rischi a cui i Paesi membri si esporrebbero in assenza di un organo di accusa europeo. Senza dubbio, come ampiamente sostenuto, il successo del funzionamento del sistema così suggerito dipenderà dall'impegno politico di tutti gli attori interessati – istituzioni dell'UE, Stati membri (partecipanti e non) e agenzie dell'UE – a fare di più e collaborare meglio. Ai singoli accordi tra la Procura europea, gli Stati non partecipanti e le agenzie dell'Unione è affidato il compito di massimizzare, nelle condizioni date, gli effetti della loro collaborazione. Per tutti l'impegno richiederà di assumere una prospettiva globale e a lungo termine, in cui la lotta alla criminalità e la repressione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE sia principale priorità. In questo momento il diritto penale europeo, almeno nel settore delle finanze comunitarie, si trova ad un bivio e sta agli Stati manifestare a quale Europa vogliono veramente tendere: all'Europa protagonista della tutela dei diritti (perché un diritto penale sviluppato e implementato è, ovviamente, anche questo) o ad un'Europa senza identità, anonima, percepita come sempre più lontana dai cittadini europei e dai loro bisogni⁸⁹. Senza dubbio, agli Stati membri è richiesto un notevole sacrificio in termini di sovranità affinché l'organo requirente europeo possa essere istituito. Probabilmente, solo coloro che credono in questo progetto “rivoluzionario” vi parteciperanno e ad essi spetterà il compito di dimostrarne la fattibilità e l'effettività, di provare che “ne vale la pena”. E questo non solo perché la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea – il che equivale alle risorse di tutti i cittadini europei – è una priorità che necessita di risposte immediate, un imperativo che s'impone a tutti gli Stati membri, ma anche perché, intraprendendo questo progetto, gli Stati che verosimilmente vi parteciperanno si assumeranno la responsabilità di costituire un esempio, un modello, in vista di una futura adesione anche degli Stati che oggi si mostrano reticenti e gelosi delle proprie prerogative sovrane. E, per sua parte, l'UE deve essere in grado di reagire agli imprevisti,

⁸⁹ A. VENEGONI, *Dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, op. cit., p. 40.

cogliere le nuove opportunità (come la cooperazione rafforzata in forma semplificata), prevedere le tendenze future e adattarvisi.

In definitiva, sebbene la cooperazione rafforzata sia suscettibile di critiche e perplessità, non v'è dubbio che, anche ricorrendo a questa modalità istitutiva, la previsione di un organo inquirente sovranazionale dotato di autonome competenze investigative contribuisca in maniera preponderante all'affermazione di quel comune senso di giustizia così cruciale per la futura costruzione dell'identità europea. Anche se organo di accusa comune a solo alcuni Stati membri, il Procuratore europeo sarà fautore di scenari politicamente nuovi e molto impegnativi e conferirà una nuova dimensione alla questione specifica della tutela del bilancio dell'UE da danni derivanti da un'attività criminosa. Tuttavia, nel presente lavoro la suggestione prodotta da questo progetto è sempre stata accompagnata dalla consapevolezza delle difficoltà che lo accompagnano.

Per concludere, chi scrive ritiene che la possibilità di istituire la Procura europea da parte di nove o più Stati costituisca un'imperdibile occasione che non va tralasciata: essa costituirebbe un modello in termini di operatività ed uno stimolo a perseguire efficacemente i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione anche per quei Paesi che non decideranno di parteciparvi neanche in un secondo momento. Certamente, la cooperazione rafforzata non deve essere considerata l'approdo definitivo di un tale progetto, ma un imprescindibile punto di arrivo e allo stesso tempo un nuovo punto di partenza per arrivare ad un vero e proprio organo di accusa euro-unitario in un'ottica di passaggio dalla cooperazione in materia penale, all'integrazione europea vera e propria. La si è definita uno *step* necessario perché, come insegnano le cooperazioni esistenti, quest'ultime sono funzionali – quasi come “trampolini di lancio” – a successive accelerazioni e allargamenti.